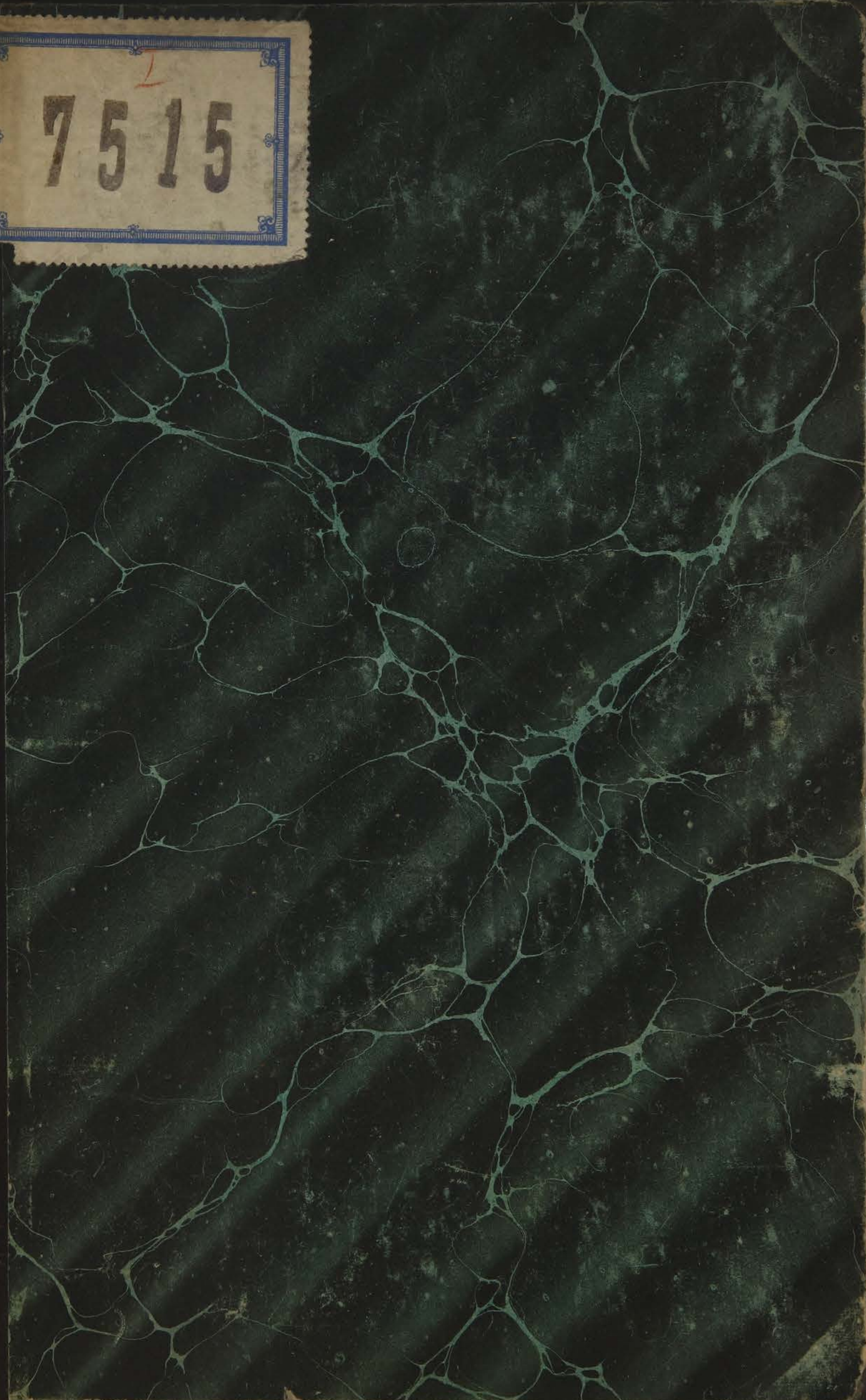


7515





64756







7315. *Бух.*  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ВЪ РОССИИ.

~~1908 г.~~ его исторія и современное устройство

въ связи съ изложеніемъ

сметной системы, кассоваго порядка и устройства государственной отчетности.

Часть I.



Предисловіе.

Введеніе.

Гл. I. Историческое развитіе госуд. контроля.

Гл. II. Современное устройство госуд. контроля.

Гл. III. Государственный бюджетъ.

Гл. IV. Организация и операціи госуд. кассъ.

Приложеніе.

В. А. Саковича.

*20*  
Второе исправленное и дополненное изданіе.

*М. Ф.*



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1898.

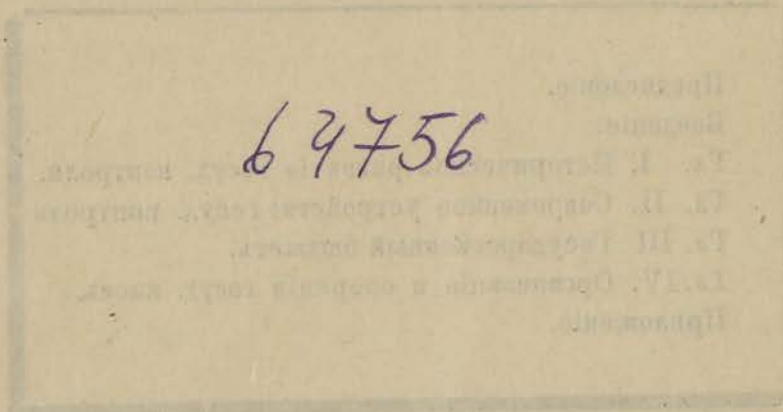


Н. К. Ф.





Печатано съ разрѣшенія Государственнаго Контроля.





## СО Д Е Р Ж А Н І Е.

<b>Литература.</b> . . . . .	<b>X</b>
<b>Предисловіе</b> къ II-му изданію . . . . .	<b>XVII</b>
<b>Предисловіе</b> къ I-му изданію . . . . .	<b>XXI</b>
<p>Образованіе запаса кандидатовъ на классныя должности по вѣдомству государственнаго контроля. Краткій обзоръ однородныхъ институтовъ въ западныхъ государствахъ: Франціи, Пруссіи, Австріи и Италіи.</p>	
<b>Введеніе</b> . . . . .	1—89
<i>I. Существо русскаго государственнаго устройства</i> . . . . .	1
<i>II. Права верховной власти</i> . . . . .	3
<p>О раздѣленіи властей по русскому праву. Законодательныя права Императора. О законѣ. Образованіе законовъ; моменты образованія законовъ. Возбужденіе законодательнаго вопроса. Составленіе законопроекта. Обсужденіе законопроекта. Санкція законопроекта. Обнародованіе законовъ. Юридическое значеніе этого акта. Право обнародованія законовъ. Право охраненія законовъ. Форма обнародованія законовъ. Кодификація законовъ. Полное собраніе законовъ. Сводъ законовъ. Собраніе узаконеній и распоряженій правительства. Сводъ военныхъ постановленій. Сводъ морскихъ законовъ. Морской уставъ. Сводъ морскихъ постановленій. Сборникъ законодательныхъ постановленій, относящихся до Царства Польскаго. Сборникъ постановленій Великаго Княжества Финляндскаго. Вѣстникъ финансовъ, промышленности и торговли. Указатель правительственныхъ распоряженій по министерству финансовъ. О формѣ изданія отдѣльныхъ законодательныхъ актовъ. Исполненіе и отмѣна закона. Права Императора въ области суда и управленія, свѣтскаго и церковнаго.</p>	
<i>III. Объ органахъ управленія</i> . . . . .	22
<p>Существо государственныхъ должностей. Принятіе на службу</p>	



и опредѣленіе къ должностямъ. Обязанности служащихъ. Права служащихъ. Акты служебнаго состоянія. Классификація русскихъ государственныхъ установленій.

*А. Органы законодательства и верховнаго управленія . . . . .* 30

1. Государственный Совѣтъ. Компетенція Государственнаго Совѣта. Составъ Государственнаго Совѣта. Организація Государственнаго Совѣта. Государственная канцелярія. Дѣлопроизводство Государственнаго Совѣта: въ департаментахъ, въ общемъ собраніи. Форма Высочайшаго утвержденія. Особныя правила дѣлопроизводства Государственнаго Совѣта по разсмотрѣнію государственной росписи.

2. Комитетъ министровъ. Предметы вѣдѣнія. Организація Комитета министровъ. О порядкѣ разсмотрѣнія желѣзнодорожныхъ дѣлъ въ соединенномъ присутствіи изъ Комитета министровъ и департамента государственной экономіи.

3. Совѣтъ министровъ. Предметы вѣдѣнія. Порядокъ засѣданій и движеніе дѣлъ.

4. Спеціальныя совѣты: военный и адмиралтействъ-совѣты и опекунскій совѣтъ.

*Б. Высшіе органы управленія подчиненнаго . . . . .* 45

1. Правительствующій Сенатъ. Организація Сената. Юридическое положеніе сенаторовъ. Компетенція Сената. Первый департаментъ. Департаментъ межевой. Департаментъ герольдіи. Департаменты судебныя. Кассационныя департаменты.

2. Святѣйшій Правительствующій Синодъ.

3. Министерства. Понятія о министерствахъ; значеніе министерствъ, организація министерствъ. Совѣтъ министра. Общее присутствіе департамента. Спеціальныя совѣты. Департаменты министерствъ и канцелярія министра. Права министровъ. Положеніе министерствъ въ ряду другихъ государственныхъ установленій; отношеніе министерствъ къ власти законодательной; отношеніе министерствъ къ власти судебной; отношеніе министерствъ къ высшей исполнительной власти. Отношеніе министровъ между собою. Отношеніе министерствъ къ управленію подчиненному. Отвѣтственность министровъ; контроль надъ министерствами; отвѣтственность министровъ. Современная система министерствъ.

*Министерство финансовъ.* Министръ финансовъ. Товарищъ министра финансовъ. Центральныя органы министерства финансовъ. Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ. Тарифный комитетъ. Департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ. Департаментъ окладныхъ сборовъ. Главное управленіе неокладныхъ сборовъ и казенной про-



дажи питей. Департаментъ таможенныхъ сборовъ. Департаментъ государственнаго казначейства. Главное казначейство. Монетный дворъ. Департаментъ торговли и мануфактуръ. Совѣтъ торговли и мануфактуръ. Главная палата мѣръ и вѣсовъ. Пробирныя управленія. Совѣтъ по учебнымъ дѣламъ. Учебный комитетъ. Кредитныя учрежденія. Особенная канцелярiя по кредитной части. Комитетъ финансовъ. Государственная коммисiя погашенiя долговъ. Государственный банкъ. Конторы государственнаго банка. Отдѣленiя государственнаго банка. Учетно-ссудные комитеты. Агентства государственнаго банка. Сберегательныя кассы. Экспедицiя заготовленiя государственныхъ бумагъ. Государственный дворянскiй земельный банкъ. Крестьянскiй поземельный банкъ. Мѣстные органы министерства финансовъ: Казенная палата. Податные инспекторы и податныя присутствiя. Фабричныя инспекторы. Казначейства. Акцизное управленiе. Мѣстныя таможенныя учрежденiя.

## Глава I. Историческое развитiе государственнаго контроля . . . 90—144

*I. Со 2-й половины 17-го столѣтiя до конца царствованiя Петра I (1654—1722 г.г.) . . . . . 90*

Приказъ счетныхъ дѣлъ. Ближняя канцелярiя. Сенатъ и ближняя канцелярiя. Коллегiи. Камеръ-коллегiя. Штатсъ-контръ-коллегiя. Ревизионъ-коллегiя.

*II. Съ 1722 г. до учрежденiя министерствъ при Александрѣ I (1722—1810 г.г.) . . . . . 102*

Ревизионъ-контора при Сенатѣ. Ревизионъ-коллегiя при Екатеринѣ I. Генеральная счетная коммисiя при Аннѣ Иоанновнѣ, съ 1733 г. Ревизионъ-коллегiя при Елизаветѣ Петровнѣ. Счетныя экспедицiи при казенныхъ палатахъ, съ 1775 г. Государственная экспедицiя свидѣтельства счетовъ.

*III. Съ Александра I до Александра II (1810—1856 г.г.) . . . 107*

Главное управленiе ревизiи государственныхъ счетовъ. Система генеральной отчетности. Положенiе о государственномъ контролѣ 1836 г.

*IV. Преобразованiе государственной отчетности (1856—1866 г.г.) . . . . . 114*

Контрольный комитетъ. В. А. Татариновъ и его труды. Высшая коммисiя. Спецiальная коммисiя. Контрольная реформа. Временная ревизионная коммисiя. Контрольныя палаты.

*V. Контрольныя учрежденiя новаго типа . . . . . 132*

Осуществленiе принципа предварительнаго и фактическаго контроля. Контроль желѣзнодорожный, строительный и эксплуатацион-



ный. Контроль по постройкѣ и улучшенію коммерческихъ портовъ. Контроль по постройкѣ крѣпостей и казармъ. Полевой контроль.

*VI. Вопросъ о техническомъ контролѣ . . . . . 143*

**Глава II. Современное устройство государственнаго контроля . 145—172**

*I. Составъ учреждений государственнаго контроля . . . . . 145*

Составъ центральныхъ учреждений. Составъ мѣстныхъ учреждений. Особыя постоянныя и временныя должности и установленія государственнаго контроля.

*II. Предметы вѣдомства учреждений государственнаго контроля . . . . . 151*

Компетенція вообще. Кругъ вѣдомства и предѣлы власти каждаго изъ контрольныхъ учреждений въ частности. Государственный контролеръ. Товарищъ государственнаго контролера. Совѣтъ государственнаго контроля. Департаментъ гражданской отчетности. Отдѣленія департамента гражданской отчетности для ревизіи государственныхъ кредитныхъ учреждений. Департаментъ военной и морской отчетности. Департаментъ желѣзнодорожной отчетности. Центральная бухгалтерія. Канцелярія государственнаго контроля. Коммисія для повѣрки отчетности установленій государственнаго контроля. Коммисія для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Контрольныя палаты. Контроль надъ оборотами эксплоатации казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Мѣстныя контрольныя учреждения по надзору за постройкою и эксплоатаціей желѣзныхъ дорогъ и коммерческихъ портовъ, переустройствомъ водныхъ путей, а также за постройкою казармъ и другихъ сооружений военнаго и морскаго вѣдомствъ.

Составъ, предметы вѣдѣнія, права и обязанности общихъ присутствій ревизіонныхъ учреждений.

*III. Отношенія учреждений государственнаго контроля между собою . . . . . 164*

Къ совѣту государственнаго контроля. Къ государственному контролеру. Мѣстныхъ учреждений къ центральнымъ.

*IV. Значеніе государственнаго контроля въ ряду органовъ правительственной власти и средства его для выполнения своей задачи . . . . . 166*

Отношеніе государственнаго контроля къ власти законодательной. Отношеніе государственнаго контроля къ власти судебной. Отношеніе государственнаго контроля къ другимъ органамъ исполнительной власти. Средства государственнаго контроля для выполнения своей задачи.



## Глава III. Государственный бюджет . . . . . 173—248

### I. *Общая понятія о государственномъ бюджетѣ* . . . . . 173

Понятіе о государственномъ бюджетѣ. Условія рациональнаго бюджета. Единство, полнота, централизація, закономѣрность, спеціализація (полная и неполная), срочность, гласность, техническая сторона бюджета. Виды бюджета: По способу составленія (брутто и нетто бюджеты). По способу обсуждения (консолидація бюджета); нормальный бюджетъ; обыкновенный и чрезвычайный бюджеты. По продолжительности дѣйствія. Составленіе бюджета. Исполненіе бюджета. Отчетъ объ исполненіи бюджета. Порядокъ составленія и обсуждения бюджета въ отдѣльныхъ государствахъ: Италіи, Пруссіи, Австро-Венгрии, Бельгіи, Франціи и Англій.

### II. *Русская смѣтная система* . . . . . 193

Преобразование государственной отчетности по системѣ смѣтъ. Труды Специальной комиссіи. Смѣтныя правила.

#### 1. *Понятія о государственной росписи и финансовыхъ смѣтахъ* . . . . . 206

Составныя части государственной росписи. Содержаніе государственной росписи. Обыкновенные доходы. Обыкновенные расходы. Недостатки существующей классификаціи государственной росписи расходовъ и расходныхъ смѣтъ. Чрезвычайные доходы и расходы. Составныя части финансовыхъ смѣтъ.

#### 2. *Порядокъ составленія финансовыхъ смѣтъ* . . . . . 216

Смѣтные матеріалы. Частныя росписанія мѣстныхъ учреждений. Условные кредиты. Дополнительные смѣты. Чрезвычайныя потребности. О срокахъ представленія въ Государственный Совѣтъ финансовыхъ смѣтъ. Объ участіи государственнаго контроля въ предварительной повѣркѣ финансовыхъ смѣтъ. О замѣчаніяхъ министерства финансовъ и государственнаго контроля по финансовымъ смѣтамъ, представляемыхъ въ Государственный Совѣтъ. Порядокъ составленія, разсмотрѣнія и утвержденія государственной росписи. О порядкѣ республикованія государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ.

#### 3. *Условія исполненія государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ* . . . . . 227

Срокъ дѣйствія государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ. О срокахъ заключенія кредитовъ по смѣтамъ системы государственнаго кредита. О расходахъ на удовлетвореніе потребностей прежнихъ лѣтъ. О сверхсмѣтныхъ кредитахъ. Изъятія изъ общаго порядка испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ.



4. Связь съ финансовыми сметами средствъ, остающихся въ распоряженіи отдѣльныхъ ведомствъ . . . . . 235

Спеціальныя средства. Депозиты.

5. Особыя правила о порядкѣ составленія, разсмотрѣнія и исполненія финансовыхъ расходныхъ сметъ военнаго и морскаго министерствъ . . . . . 238

Военное министерство. Морское министерство.

6. Сметы земскихъ повинностей въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія . . . . . 244

Порядокъ составленія сметъ. Порядокъ представленія губернскихъ проектовъ сметъ и раскладокъ въ министерства. Порядокъ производства дѣлъ о сметахъ и раскладкахъ въ министерствахъ и Государственномъ Совѣтѣ.

**Глава IV. Организациа и операциа государственныхъ кассъ . . . . . 249—296**

*I. Общія понятія о государственныхъ кассахъ . . . . . 249*

Единство кассы. Основныя черты устройства кассъ. Техническая сторона устройства и операцийъ государственныхъ кассъ. Устройство кассъ въ главнѣйшихъ государствахъ: Италіи, Австро-Венгріи, Пруссіи, Франціи, Бельгіи и Англіи.

*II. Устройство кассъ въ Россіи . . . . . 258*

Преобразованіе кассоваго порядка. Труды Специальной коммисіи. Кассовыя правила. Содержаніе ихъ. Организациа государственныхъ кассъ. Составъ казначействъ. Предметы дѣйствій государственныхъ кассъ. Главное казначейство. Казначейства: губернскія, областныя, уѣздныя, окружныя и мѣстныя. Приходо-расходныя кассы министерства финансовъ. Военныя казначейства. Кассы государственной коммисіи погашенія долговъ. Государственный банкъ. Основанія и порядокъ дѣйствій государственныхъ кассъ. Кассовыя росписанія.

*1. Порядокъ приѣма суммъ . . . . . 271*

1) Вносимыхъ плательщиками непосредственно; 2) передаваемыхъ изъ распорядительныхъ управленій и изъ другихъ кассъ; 3) присылаемыхъ по почтѣ; 4) удерживаемыхъ при производствѣ денежныхъ выдачъ, и 5) перечисляемыхъ по оборотнымъ ассигновкамъ. О квитанціяхъ и талонахъ.

*2. Храненіе и свидѣтельство суммъ въ кассахъ . . . . . 275*

Свидѣтельство наличности кассъ. Срочныя свидѣтельства. Внезапныя свидѣтельства. Послѣдствія свидѣтельства кассъ. Акты.

*3. Основанія для отпуска суммъ . . . . . 284*

Частныя ассигнованія. Переводныя требованія. Именные списки



кредиторовъ казны; порядокъ составленія, назначеніе и срокъ дѣйствія ихъ. Списки продолженнымъ на 2 смѣтные періода кредитамъ строительнымъ. Правила о назначеніи денежныхъ выдачъ. Порядокъ отпуска суммъ. Ассигновки: прямыя, авансовыя, оборотныя. Горныя ассигновки. Производство платежей. Отпуски авансовые: по мелочнымъ расходамъ, по операціямъ, по содержанию отдѣльныхъ учреждений, по командировкамъ. Оборотныя перечисленія. Замѣняющіе ассигновки расходные документы. Отпускъ суммъ кассами специальныхъ сборщиковъ.

## ПРИЛОЖЕНІЕ.

Инструкція о порядкѣ дѣлопроизводства въ контрольныхъ палатахъ 1866 года. . . . . 1 — 42





## ЛИТЕРАТУРА.

1. Сводъ законовъ Россійской Имперіи.
2. 1-ое, 2-ое и 3-е Полныя Собранія Законовъ Россійской Имперіи.
3. Сборники циркуляровъ по государственному контролю съ 1864 г.
4. Сборникъ постановленій совѣта государственнаго контроля.
5. Хронологическій указатель постановленій совѣта государственнаго контроля.
6. Всеподданнѣйшіе отчеты государственнаго контролера съ 1864 г.
7. Сборникъ Русскаго Историческаго Общества.
8. *Градовскій*. Начала русскаго государственнаго права, т. т. I, II, III.
9. *Градовскій*. Законъ и административное распоряженіе.
10. *Алексѣевъ*. Русское государственное право. 1897 г.
11. *Ивановскій*. Русское государственное право.
12. *Коркуновъ*. Указъ и законъ.
13. *Жинкульякъ*. О кодификаціи и ея вліяніи на законодательство и науку права (въ «Юрид. Вѣстникѣ» за 1876 г.).
14. *Неволинъ*. Энциклопедія законовъ, т. II стр. 481 и слѣд.
15. *Бабичевъ*. О редакціонномъ исправленіи св. зак. (въ чтеніяхъ общ. истор. и древн. росс. 1865 г. кн. IV).
16. *Ренненкампфъ*. Очерки юридической энциклопедіи (стр. 136 и слѣд.) 1889 г.
17. *Филипповъ*. Судебная реформа въ Россіи (стр. 6—24).
18. *Куплевасскій*. Русское государственное право.
19. *Эйхельманъ*. Обзоръ центральныхъ и мѣстныхъ управленій въ Россіи и устава о службѣ по спред. отъ правительства 1890 г.
20. Собраніе узаконеній и распоряженій правительства, съ 1863 г.
21. *Дамье*. Общій алфавитный указатель къ собр. узак. и расп. правительства, за 1880—1892 гг.
22. *Краевскій*. Законы Росс. Имперіи. Судебникъ. 1896 г.
23. *Матѣевскій*. Алфавитный указатель къ I—IX т. св. зак. 1887 г.
24. *Палибинъ*. Систематическій и алфавитный указатели къ дѣйствующему св. зак. 1894 г.
25. *Чулковъ*. Подробный алфавитный указатель къ св. закон. 1895 г.
26. *Гусевъ*. Сводъ основныхъ государственныхъ законовъ.
27. Сводъ военныхъ постановленій, книги I—XX.
28. Сводъ морскихъ постановленій, книги I—XVIII.
29. Вѣстникъ Финансовъ, съ 1865 г.
30. Правительственный Вѣстникъ.
31. *Коркуновъ*. Русское государственное право. 1897 г.



32. *Сокольскій*. Учебникъ русскаго государственнаго права.
33. *Свѣшниковъ*. Русское государственное право. 1897 г.
34. Архивъ Государственнаго Совѣта. Т. I, II, III и IV, 1768—1825 г.г.
35. *Даневскій*. Исторія Государственнаго Совѣта. 1859 г.
36. *Щеловъ*. Государственный Совѣтъ въ Россіи, въ царствованіе Александра I. Т. I и II. Ярославль. 1892 г.
37. Журналы комитета министровъ 1802—1826 г.г., (т. I и II. СПБ. 1889—91 г.
38. *А. Ермоловъ*. Комитетъ министровъ въ царствованіе Императора Александра I. СПБ. 1891 г.
39. *В. Латкинъ*. Комитетъ министровъ въ началѣ царствованія Императора Александра I (Юрид. В. 89 г. № 9).
40. *Н. Коркуновъ*. Комитетъ министровъ, какъ органъ надзора за земскими учрежденіями (Юрид. Лѣтопись 1890 г. № 12).
41. Вѣстникъ Европы 1866 г., т. III.
42. *Петровскій*. О Сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго. М. 1876 г.
43. *Филлиповъ*. Исторія Сената въ правленіе верховнаго тайнаго совѣта. 1895 г.
44. *Дмитріевъ*. Исторія судебныхъ инстанцій.
45. *Милоковъ*. Государственное хозяйство Россіи въ связи съ реформою Петра I.
46. *Малышевъ*. Курсъ гражданскаго судопроизводства.
47. *Фойницкій*. Курсъ уголовного судопроизводства.
48. *Буцковскій*. Очеркъ кассационнаго порядка отмѣны рѣшеній по суд. уст. 1864 г.
49. Его-же. Очерки судебныхъ порядковъ. 1874 г.
50. *Богдановичъ*. Исторія царствованія Императора Александра I и Россія въ его время. СПБ. 1869 г., 6 томовъ.
51. *Делла-Воссъ*. Руководство для изученія таможеннаго дѣла.
52. *Иловайскій*. Курсъ финансоваго права. Одесса, 1893 г.
53. *Хавскій*. Собраніе россійскихъ законовъ о государственномъ совѣтѣ, сенатѣ и министерствахъ вообще, со времени Александра I, 1801—1827 г.г. СПБ. 1827 г.
54. *Успенскій*. Повѣствованіе о древней Руси.
55. *Лохвицкій*. Губернія.
56. *Андреевскій*. Русское госуд. право.
57. Полное собраніе русскихъ лѣтописей. Т. 1-й.
58. *Котошихинъ*. Россія въ царствованіе Алексѣя Михайловича, изд. 3-е 1884 г. Глава VII, о приказахъ.
59. Собраніе государственныхъ грамотъ и договоровъ, хранящихся въ государственной комисіи иностранныхъ дѣлъ, изд. гр. Румянцевымъ въ 4-хъ т. М. 1813—1827 г.г.
60. Акты историческіе, собранные и изданные Археографической комисіей, 5 томовъ.
61. Дополненіе къ актамъ историческимъ, т. I—XI.
62. Акты археографической экспедиціи, въ 4-хъ т.
63. Древняя россійская вивлюэика, изд. Новиковымъ, 22 т.
64. Матеріалы для статистики Россійской Имперіи, издаваемые



при статистическомъ отдѣленіи совѣта министерства внутреннихъ дѣлъ. СПБ. 1839 г., статья Арсеньева, объ устройствѣ управленія въ Россіи съ XV до исхода XVIII в.

65. *Градовскій*. Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи. СПБ. 1868 г.

66. *Владимірскій-Будановъ*. Обзоръ исторіи русскаго права въ Россіи. Кіевъ. 1888 г.

67. *Пановъ*. Московскіе приказы (Московскія Вѣдомости 1855 г., №N 36, 71—82).

68. *Андреевскій*. О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ. СПБ. 1864 г.

69. *Кранихфельдъ*. Взглядъ на финансовую систему и финансовыя учрежденія Петра Великаго.

70. *Романовичъ-Славатинскій*. Историческій очеркъ губернскаго управленія отъ первыхъ преобразованій Петра Великаго до учрежденія губ. 1775 г.

71. *Лешковъ*. Черты управленія въ Россіи по указамъ XVIII в. (1725—1762 гг. Русскій Вѣстникъ 1863 г., № 7).

72. *Поповъ*. Административныя преобразованія Петра Великаго (Русскій Вѣстникъ 1863 г., № 4).

73. *Сперанскій*. О государственныхъ установленіяхъ въ 1827 г. (напечатано въ Архивѣ историко-юридическихъ свѣдѣній, относящихся до Россіи, (Калачова, кн. III и IV 1859 г.).

74. *А. Вицынъ*. Краткій очеркъ управленія въ Россіи отъ Петра Великаго до изданія общаго учрежденія министерствъ. Казань. 1855 г.

75. *Б. Чичеринъ*. Областныя учрежденія Россіи въ XVII в. М. 1856 г.

76. *Кривенко*. Сборникъ краткихъ свѣдѣній о правительственныхъ учрежденіяхъ. 1889 г.

77. *Дружининъ*. Общеизвестное руководство къ изученію законовъ. Ч. 1 и 2.

78. *Станиславскій*. О ходѣ законовѣдѣнія въ Россіи.

79. *Солодовниковъ*. Законовѣдѣніе. Ч. I. 1897 г.

80. *Куплеваскій*. Государственная служба въ теоріи и въ дѣйствующемъ правѣ Англій, Франціи, Германіи и Австріи. 1888 г.

81. *Бяляевъ*. Лекціи по исторіи русскаго законодательства. М. 1879 г.

82. *Заоскинъ*. Исторія права Московскаго государства. Казань. 1877 г.

83. *П. Ивановъ*. Описаніе государственнаго разряднаго архива, съ присовокупленіемъ списковъ со многихъ хранящихся въ ономъ любопытныхъ документовъ. Москва. 1842 г.

84. Энциклопедическій лексиконъ, т. VI, стр. 495, статья Языкова о боярскихъ спискахъ.

85. *Викторовъ*. Описаніе записныхъ книгъ и бумагъ старинныхъ дворцовыхъ приказовъ, 1584—1725 г. 2 т. Москва. 1877 г.

86. *Хлѣбниковъ*. О вліяніи общества на организацію государства въ царскій періодъ русской исторіи. СПБ. 1869 г.

87. Описаніе документовъ и бумагъ, хранящихся въ Москов-



скомъ архивѣ министерства юстиціи, кн. V, Москва 1888-г., П отдѣлъ, статья Токарева: Ближняя канцелярія при Петрѣ Великомъ и ея дѣла.

88. *Пекарскій*. Наука и литература при Петрѣ I.

89. Описаніе документовъ и бумагъ, хранящихся въ Московскомъ архивѣ министерства юстиціи, книга V, Москва 1888 г., статьи Шимко и Гоздаво - Голомбѣвскаго, Гоздаво - Голомбѣвскаго, Токарева.

90. *Трощина*. Исторія судебныхъ учреждений въ Россіи. СПБ. 1851 г.

91. *Ключесскій*. Боярская дума древней Руси. Москва. 1882 г.

92. О нынѣшнемъ состояніи государственнаго управленія въ Московіи, донесеніе Оттона Плейера въ 1710 г., изд. Имп. Общ. ист. и др. Росс. при Моск. университетѣ. М. 1874 г.

93. *Градовскій*. Высшая администрація Россіи XVIII ст. и генераль-прокуроры.

94. Россія при Петрѣ Великомъ по рукописному извѣстію Іоанна Готтгильфа Фоккеродта, переводъ А. М. Шемакова, изд. Имп. Общ. ист. и др. Росс. при Моск. университетѣ. Москва. 1874 г.

95. *Лихачевъ*. Разрядные дѣяніи XVI в. СПБ. 1888 г.

96. Значеніе Сперанскаго въ исторіи русскаго законодательства 1-й половины 19-го ст., статья Александра Филиппова (въ Русской Мысли 1889 г. № 4).

97. *Костомаровъ*. Русская исторія въ жизнеописаніяхъ ея дѣятелей 1874 г.

98. *Кавелинъ*. Сочиненія. Москва, 1859 г.

99. *Ивановъ*. Описаніе государственнаго архива старыхъ дѣлъ. Москва, 1850 г.

100. *Калачевъ*. Архивъ историко-юридическихъ свѣдѣній, относящихся до Россіи, 3 книги. Москва 1850—1861 гг.

101. Русскій Архивъ, издаваемый въ Москвѣ, съ 1863 г.

102. *Максимовичъ*. Указатель російскихъ законовъ, 14 частей. Москва, 1802—1812 г.

103. *Высоцкій*. Уставныя, судныя и губныя грамоты, сохранившіяся изъ древняго періода Россіи до соборнаго уложенія царя Алексѣя Михайловича. СПБ. 1860 г.

104. *Неволинъ*. Образование управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра Великаго, гл. III, VI т. полного собранія его сочиненій СПБ. 1859 г.

105. *Соловьевъ*. Исторія Россіи съ древнѣйшихъ временъ.

106. *Есиповъ*. Сборникъ выписокъ изъ архива бумагъ о Петрѣ Великомъ.

107. Русская Старина 1889 г., апрѣль. Записки Александра Михайловича Тургенева.

108. Записки отдѣленія русской и славянской археологіи Императорскаго русскаго археологическаго общества, Т. IV СПБ. 1887 г.

109. *Карамзинъ*. Исторія государства Россійскаго, Т. IX, гл. П.

110. Обзоръ царствованія Государя Императора Александра II и его реформъ (1855—1871) СПБ. 1871 г.

111. *Гр. Толстой*. Исторія финансовыхъ учреждений Россіи со



времени основанія государства до кончины Императрицы Екатерины П. СПБ. 1848 г.

112. *Галемейстеръ*. Розысканія о финансахъ древней Россіи. СПБ. 1833 г.

113. *Влюхъ*. Финансы Россіи въ XIX ст. Т. I—IV, 1882 г.

114. *Романовичъ-Славатинскій*. Пособіе для изученія русскаго государственнаго права. 1871 г.

115. *Голиковъ*. Дѣянія Петра Великаго. Т. XIII, стр. 273—285 (въ приб. о разныхъ учрежденіяхъ).

116. *Сертєвичъ*. Вѣче и князь.

117. *Сертєвичъ*. Юридическія древности.

118. *Корфъ*. Жизнь гр. Сперанскаго.

119. *Дюамель*. Опытъ госуд. права Россійской Имперіи. 1833 г.

120. *Сперанскій*. Руководство къ познанію законовъ. СПБ.

121. *Leuroy Beau lieu*. L'empire des Tsars et les Russes, 2-й т.

122. *Von Posselt*. Leibnitz und Peter der Grosse.

123. *Шпилевскій*. Объ источникахъ русскаго права, въ связи съ развитіемъ государства до Петра I (ученныя записки Казанскаго университета за 1862 г.).

124. *Вѣстникъ археологій и исторіи*, издаваемый Археологическимъ институтомъ, вып. VII СПБ. 1888 г.

125. *Блѣхъ*. Устройство финансоваго управленія и контроля въ Россіи въ историческомъ ихъ развитіи. СПБ. 1895 г.

126. *Головачевъ*. 10 лѣтъ реформъ (1861—1871) СПБ. 1872 г.

127. *Лебедевъ*. Финансовое право, изд. 2-е, 1889—1893 гг.

128. Преобразование государственнаго контроля и нѣкоторыхъ частей финансовой администраціи въ Россіи (Мор. Сб. 1869 г. №№ 6, стр. 426 и 12, стр. 284).

129. Всеподаннѣйшій докладъ государственнаго контролера о развитіи и дѣятельности госуд. контроля съ 1855—1880 гг. СПБ. 1880 г.

130. 25-лѣтіе преобразованнаго государственнаго контроля (счетоводство 1889 г., № 7).

131. Очеркъ развитія кассовыхъ и контрольныхъ учреждений въ Россіи за истекшее 25-лѣтіе, Львова (Счетоводство 1889 г. №№ 12, 14, 15, 17, 18).

132. Обзоръ бюджетнаго законодательства въ Россіи за 1862—1890 г., изд. госуд. канцеляріи.

133. *Альшевскій*. О прошломъ и нынѣшнемъ устройствѣ государственнаго контроля въ Россіи. СПБ. 1881.

134. *Бочковскій*. Организація государственнаго контроля въ Россіи сравнительно съ государствами западной Европы. СПБ. 1895 г.

135. *Бунге*. Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи.

136. Bulletin de statistique et de législation comparée 1888, pages 214—220). Англія. Ликвидация бюджетовъ.

137. *Татариновъ*. Государственная отчетность Австріи.

Франціи.	} 2-е изд.
Бельгіи.	
Пруссіи.	

138. *Пясецкій*. Счетная палата и система государственной отчетности итальянскаго королевства 1884 г.



139. В. А. Саковичъ. Государственный контроль въ Россіи, его исторія и современное устройство, въ связи съ изложеніемъ смѣтной системы, кассоваго порядка и устройства государственной отчетности. СПб. 1897 г. ч. II.

140. Bulletin de statistique et de legislation comparée, 1888 XXIV, о государственной отчетности въ Италіи.

141. Тамъ-же VII. О преобразованіи государственной отчетности во Франціи.

142. Преобразование государственной отчетности:

1. По системъ смѣтъ. Объяснительная записка. СПб. 1861 г.

2. По устройству кассъ. Объяснительная записка и проектъ правилъ. СПб. 1863 г.

3. Приложенія. СПб. 1863 г.

143. Dislère. Les budgets de l'Europe et des Etats-unis, 1892.

144. Bergeret. Mécanisme du budget de l'Etat, 2 éd. 1884.

145. Заблоцкий-Десятовскій. Финансовое управление и финансы въ Пруссіи. СПб. 1871 г. 2 т.

146. Борисолтбскій. О системѣ единства кассы (Сб. свѣд. и мат. по м. ф. 1866, 1).

147. В. А. Саковичъ и Н. Н. Широковъ. Правила и формы смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка. Изд. 1897 г. (изданіе неофициальное).

148. Табелі о порядкѣ поступленія доходовъ и документовъ, представляемыхъ на ревизію по разнымъ вѣдомствамъ, 15 частей, 1865—1866 гг.

149. Правила о назначеніи денежныхъ выдачъ по разнымъ вѣдомствамъ, 3-е изд. 1865 г. въ 24 частяхъ.

150. Инструкція казеннымъ палатамъ по управленію кассами м. ф., утв. министромъ финансовъ по соглашенію съ государственнымъ контролеромъ 21 іюня 1878 г., изд. 2-ое СПб. 1879 г.

151. Инструкція казначействамъ, тоже.

152. Инструкція каз. палатамъ, главному, губернскимъ и у. казначействамъ о билетахъ государственнаго казначейства, утв. м. ф. 13 апрѣля 1892 г., по соглашенію съ государственнымъ контролеромъ.

153. Патлаевскій. Курсъ финансоваго права.

154. Инструкція контрольнымъ палатамъ 1866 г.

155. Львовъ. Курсъ финансоваго права. Казань 1888 г.

156. Янжулъ. Финансовое право.

157. Leyrou Beaulieu. Traité des finances 3 éd. 1883.

158. Н. Широковъ. Контрольный ежегодникъ, изд. 1893—1898 гг. (6 книгъ).







# Предисловіе

ко II изданію.

Изданная въ февралѣ 1896 г. первая часть предлагаемаго труда, была встрѣчена заинтересованными учрежденіями и лицами весьма сочувственно <sup>1)</sup>, и менѣе чѣмъ въ полгода разошлась сполна. Полученные отъ многихъ, ознакомившихся съ этой книгой, лестные отзывы и не прекращающійся спросъ на нее, свидѣтельствующій о томъ, что въ подобномъ изданіи встрѣчается надобность, побудили автора посвятить свой досугъ на продолженіе работы.

Настоящее второе изданіе разсматриваемаго сочиненія тщательно пересмотрѣно, исправлено и дополнено новыми законоположеніями и распоряженіями, изданными въ послѣднее время. Кромѣ того, пополнена литература и прибавлена, въ видѣ отдѣльнаго приложенія, *инструкція о порядкѣ дѣлопроизводства въ контрольныхъ палатахъ*, изданная въ 1866 г. въ очень ограниченномъ числѣ экземпляровъ и вслѣдствіе того давно уже сдѣлавшаяся библиографическою рѣдкостью. Протекшіе со времени ея изданія болѣе 30 лѣтъ, если въ существѣ и не оказали вліянія на ея содержаніе, сохранившее до сихъ поръ свой первоначальный интересъ, то въ нѣкоторыхъ подробностяхъ вызвали необходимость указать на перемѣны, происшедшія въ теченіе этого періода времени. Всѣ такія измѣненія указаны въ подстрочныхъ примѣчаніяхъ. Статьи и формы, имѣвшія временное значеніе, именно опредѣлявшія порядокъ производства и заключенія ревизіи отчетности за прежнее до 1864 года время, исключены совсѣмъ, а всѣ измѣненія

<sup>1)</sup> См. ниже циркуляры государственнаго контроля 19 марта 1896 г. и 7 октября 1897 г. №№ 16 и 47 и министерства финансовъ 31 октября 1897 г. № 95.



набраны курсивомъ, въ отличіе отъ первоначальнаго текста, напечатаннаго болѣе крупнымъ шрифтомъ.

Вл. Саковичъ.

1 ноября 1897 г.

С.-Петербургъ.

**Циркуляры канцеляріи государственнаго контроля контрольнымъ учрежденіямъ—объ изданіи книги: „Государственный Контроль въ Россіи“.**

*1. 19-го марта 1896 г. № 16.*

Младшимъ Ревизоромъ Департамента Гражданской Отчетности В. А. Саковичемъ составлена и издана въ текущемъ году первая часть предпринятаго имъ сочиненія: «Государственный Контроль въ Россіи. Его исторія и современное устройство, въ связи съ изложеніемъ смѣтной системы, кассоваго порядка и устройства государственной отчетности».

Исполняемый на основаніи обширнаго плана, включающаго всѣ части государственной отчетности, т. е. смѣтную, кассовую, счетную и контрольную, этотъ трудъ является цѣннымъ вкладомъ въ отечественную литературу, крайне скудную сочиненіями о контролѣ.

Первая часть названнаго сочиненія г. Саковича содержитъ, кромѣ введенія, въ которомъ излагаются общія положенія русскаго государственнаго права, 4 главы, обнимающія въ послѣдовательномъ порядкѣ и взаимной связи: 1) историческое развитіе государственнаго контроля; 2) современное его устройство; 3) общія понятія о государственномъ бюджетѣ и русскую дѣйствующую смѣтную систему; и 4) организацію и операціи государственныхъ кассъ.

Принимая во вниманіе, что названное сочиненіе принесетъ большую пользу всѣмъ лицамъ, начинающимъ контрольную службу, и вообще представляетъ интересъ для всѣхъ чиновъ Государственнаго Контроля, Канцеляріи Государственнаго Контроля, по приказанію Г. Государственнаго Контролера, обращаетъ на него вниманіе контрольныхъ учрежденій.



Цѣна первой части назначена 2 руб. безъ пересылки. Желаящіе приобрести названное сочиненіе должны обращаться въ Канцелярію Государственного Контроля.

Подписалъ: Директоръ *Михалевскій*.

*II. 7-го октября 1897 г. № 47.*

Въ дополненіе къ циркуляру 16-го марта 1896 г. № 16, Канцелярія Государственного Контроля, по приказанію Г. Государственного Контролера, имѣетъ честь сообщить контрольнымъ учрежденіямъ, что Младшимъ ревизоромъ Департамента Гражданской Отчетности В. А. Саковичемъ издана въ настоящее время вторая часть его сочиненія: «Государственный Контроль въ Россіи, его исторія и современное устройство, въ связи съ изложеніемъ смѣтной системы, кассоваго порядка и устройства государственной отчетности».

Эта часть названнаго сочиненія г. Саковича содержитъ, кромѣ введенія, въ которомъ излагаются общія понятія о государственномъ счетоводствѣ и отчетности и предлагается краткій историческій очеркъ развитія государственной отчетности какъ въ Западной Европѣ, такъ и въ Россіи,—3 главы, обнимающія: 1) счетоводство, 2) отчетность и 3) ревизію. Кромѣ того, въ эту часть включены 7 приложений, преслѣдующихъ чисто практическую цѣль—служить для справокъ въ ревизіонномъ дѣлопроизводствѣ.

Съ изданіемъ второй части, сочиненіе г. Саковича представляетъ вполнѣ законченное и весьма полное руководство для чиновъ Государственного Контроля и несомнѣнно значительно облегчитъ ознакомленіе съ контрольнымъ дѣломъ всѣмъ лицамъ, поступающимъ на службу по вѣдомству Государственного Контроля.

Цѣна второй части назначена 2 руб. безъ пересылки. Желаящіе приобрести названное сочиненіе должны обращаться къ автору, по адресу: С.-Петербургъ, Николаевская улица, д. № 75.

Подписалъ Директоръ *Смиттенъ*.



**Циркуляръ департамента государственнаго казначейства казеннымъ палатамъ, отъ 31 октября 1897 года за № 94 <sup>1)</sup>—о появленіи въ свѣтъ книги: „Государственный Контроль въ Россіи“.**

Младшимъ Ревизоромъ Департамента Гражданской Отчетности В. А. Саковичемъ издано сочиненіе въ 2 частяхъ «Государственный Контроль въ Россіи. Его исторія и современное устройство, въ связи съ изложеніемъ смѣтной системы, кассоваго порядка и устройства государственной отчетности».

Первая часть этого сочиненія содержитъ, кромѣ введенія, 4 главы, обнимающія историческое развитіе государственнаго контроля, современное его устройство, общія понятія о государственномъ бюджетѣ и русскую дѣйствующую смѣтную систему и организацию и операціи государственныхъ кассъ. Во второй части заключаются кромѣ введенія, 3 главы, обнимающія: счетоводство, отчетность и ревизию.

Принимая во вниманіе, что названное сочиненіе можетъ принести пользу всѣмъ лицамъ, изучающимъ счетоводство и отчетность казенныхъ палатъ и казначействъ, департаментъ государственнаго казначейства обращаетъ на него вниманіе этихъ учрежденій.

Цѣна каждой части назначена по 2 рубля безъ пересылки. Желающіе приобрѣсти названное сочиненіе должны обращаться къ автору, по адресу: С.-Петербургъ, Николаевская ул., д. 75, кварт. 10.

Подписалъ Директоръ *М. Дмитріевъ*.

---

<sup>1)</sup> „Вѣстникъ Финансовъ“ 1897 г., № 45 стр. 662.



# Предисловіе

къ 1-му изданію.

Настоящій трудъ, исполненный младшимъ ревизоромъ департамента гражданской отчетности государственнаго контроля В. А. Саковичемъ, вызванъ послѣдовавшимъ, по журнальному распоряженію государственнаго контролера 1 января 1894 г., образованіемъ, въ видахъ возможнаго усовершенствованія всѣхъ отраслей ревизіоннаго дѣла <sup>1)</sup>, *запаса кандидатовъ на классныя должности по вѣдомству государственнаго контроля*, для пополненія состава, главнымъ образомъ, мѣстныхъ учрежденій государственнаго контроля лицами, окончившими курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ.

Согласно выработанному съ этой цѣлью и утвержденному государственнымъ контролеромъ особому «Положенію» <sup>2)</sup>, изъявившія желаніе поступить на службу въ государственный контроль лица съ высшимъ образовательнымъ цензомъ, по распоряженіямъ государственнаго контролера, принимаются, не позднѣе одного года по окончаніи курса, какъ на дѣйствительную службу, такъ и по вольному найму, для изученія приемовъ ревизіи въ центральныхъ и мѣстныхъ (въ С.-Петербургѣ) контрольныхъ учрежденіяхъ, подъ руководствомъ особо уполномо-

<sup>1)</sup> Циркуляръ по государственному контролю 14 мая 1894 г. № 19 (См. центр. ежегодникъ Широкова за 1894 г., стр. 15).

<sup>2)</sup> „Положеніе объ образованіи запаса кандидатовъ на классныя должности по государственному контролю“ (См. 2-ую ч. наст. сочиненія, Приложение III).



моченнаго лица, направляющаго подготовительную дѣятельность кандидатовъ сообразно съ требованіями контрольной службы.

Одновременный составъ такихъ кандидатовъ определенъ въ 10 человекъ, причемъ каждый изъ нихъ получаетъ, во время подготовительныхъ для полученія классной должности занятій, вознагражденіе по 30 рублей въ мѣсяць. Подготовительныя занятія каждаго кандидата продолжаются 6 мѣсяцевъ, послѣ чего имъ производится формальное испытаніе, для удостовѣренія въ томъ, въ какой степени усвоены ими приемы ревизіи той или другой отчетности и вообще обязанности контрольной службы, на основаніи котораго они признаются достойными къ опредѣленію на классныя должности, или нѣтъ; въ послѣднемъ случаѣ они обязываются представить прошеніе объ увольненіи отъ службы и дальнѣйшихъ занятій.

На практикѣ вскорѣ однако обнаружилось, что, за рѣдкими исключеніями (лишь лица съ юридическимъ образованіемъ), поступающіе на службу молодые люди, даже съ высшимъ образованіемъ, не имѣютъ почти никакихъ познаній не только въ области государственнаго и финансоваго права вообще, но и въ отношеніи организациі государственнаго управленія и мѣста, принадлежащаго въ системѣ его государственному контролю. Поэтому одно практическое обученіе ревизіонному дѣлу—путемъ указанія приемовъ ревизіи той или другой отчетности и изученія отдѣльныхъ положеній и правилъ—крайне затрудняетъ для обучающагося усвоеніе общихъ началъ и положеній, примѣнимыхъ ко всякому виду ревизіонной дѣятельности, и даетъ вообще не вполне удовлетворительные результаты.

Въ виду этого руководящій, подъ наблюденіемъ уполномоченнаго государственнымъ контролеромъ лица <sup>1)</sup>,

<sup>1)</sup> Журнальное распоряженіе государственнаго контролера 7 января 1894 г. № 30.



авторъ настоящаго труда, изыскивая мѣры къ облѣгченію усвоенія контрольнаго дѣла лицами, съ нимъ незнакомыми, остановился на мысли о составленіи для всѣхъ лицъ, опредѣляющихся на службу въ учрежденія государственнаго контроля, особаго руководства, въ которомъ необходимы для нихъ познанія были-бы изложены въ систематическомъ порядкѣ и взаимной ихъ связи.

Предлагаемая первая часть настоящаго труда, составленная по одобренной товарищемъ государственнаго контролера программѣ, содержитъ, кромѣ введенія, въ которомъ излагаются общія положенія русскаго государственнаго права, 4 главы, обнимающія въ послѣдовательномъ порядкѣ: 1) историческое развитіе государственнаго контроля; 2) современное его устройство; 3) государственный бюджетъ и русскую дѣйствующую смѣтную систему, и 4) организацію и операціи государственныхъ кассъ.

Система изложенія выполненной части предпринятаго труда обусловливается слѣдующими соображеніями.

Всякій родъ службы, смотря по обширности его, требуетъ болѣе или менѣе серьезной специальной подготовки. Обладаніе извѣстной суммой теоретическихъ познаній по данной отрасли облегчаетъ усвоеніе практической стороны дѣла. Но только полное знакомство съ нимъ — теоретическое и практическое — должно давать право на полученіе отвѣтственной должности.

Въ финансовой службѣ вообще и въ частности — контрольной, счетной и кассовой — такое несоотвѣтствіе подготовки лица съ занимаемою должностью тѣмъ неудобнѣе, что въ этомъ родѣ службы существуетъ множество специальностей, требующихъ каждая особаго изученія, вслѣдствіе чего обладаніе однимъ общимъ образованіемъ оказывается въ данномъ случаѣ особенно недостаточнымъ.

Чтобы осмысленно и съ знаніемъ дѣла относиться къ принятымъ на себя обязанностямъ, каждый поступающій на государственную службу долженъ имѣть хотя общія понятія о государственномъ устройствѣ и организаціи



государственнаго управленія. Эти свѣдѣнія еще болѣе необходимы для контрольнаго чиновника, которому, по самому свойству контрольной службы, приходится входить въ сношенія почти со всѣми отдѣльными органами государственнаго управленія, а для этого ему необходимо знать основныя черты устройства государственнаго механизма, отдѣльныхъ его органовъ и въ частности мѣсто, принадлежащее государственному контролю въ системѣ государственнаго управленія<sup>1)</sup>).

Съ этою цѣлью въ введеніи къ разсматриваемому труду излагаются общія начала русскаго государственнаго права, обнимающія собою слѣдующіе вопросы: существо русскаго государственнаго устройства, права верховной власти, ученіе о законѣ, объ органахъ управленія, классификація русскихъ государственныхъ установленій, причемъ подробно разсматривается организація (центральные и мѣстные органы) и компетенція министерства финансовъ какъ въ виду особаго положенія, занимаемаго этимъ вѣдомствомъ, такъ и въ виду общихъ задачъ, преслѣдуемыхъ государственнымъ контролемъ и министерствомъ финансовъ по охранѣ государственной собственности вообще и въ частности по наблюденію за правильнымъ и законнымъ движеніемъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ.

Затѣмъ для чиновника государственнаго контроля, службѣ въ которомъ онъ рѣшается посвятить свои силы, не безинтересно, надо думать, ознакомиться съ *curriculum vitae*, если можно такъ выразиться, этого учрежденія. Это знакомство, помимо общаго интереса, представляется необходимымъ для уясненія нѣкоторыхъ вопросовъ и поло-

---

<sup>1)</sup> Общество мало знакомо съ учрежденіемъ и назначеніемъ государственнаго контроля. Нерѣдко приходится слышать вопросъ—что такое государственный контроль, самостоятельное-ли государственное установленіе, или часть какого-либо министерства; обыкновенно его считаютъ составною частью министерства финансовъ.



женій о современномъ устройствѣ государственнаго контроля.

По этимъ соображеніямъ предлагается въ I главѣ настоящаго труда историческій очеркъ развитія государственнаго контроля, со 2-й половины XVII столѣтія до нашихъ дней. Исторія государственнаго контроля представляетъ особенный интересъ, въ виду тѣхъ безчисленныхъ измѣненій, которымъ подвергалось это государственное установленіе, съ самаго начала своего возникновенія. Она показываетъ, какъ постепенно нарождалось сознаніе необходимости государственнаго контроля, какъ, несмотря ни на какія препятствія, задачи его постепенно расширялись, объединялась его дѣятельность и становилась все болѣе плодотворной и цѣлесообразной, какъ оно стало независимымъ и равноправнымъ въ ряду другихъ государственныхъ установленій.

Къ сожалѣнію приходится указать на крайне скудную литературу по исторіи русскаго государственнаго контроля. Отдѣльныхъ изслѣдованій, специально посвященныхъ этому предмету, нѣтъ совсѣмъ; въ тѣхъ-же сочиненіяхъ по государственному и финансовому праву, гдѣ обойти этотъ вопросъ полнымъ молчаніемъ невозможно, онъ изслѣдуется какъ-бы мимоходомъ. Поэтому необходимые матеріалы для составленія настоящаго очерка приходилось извлекать преимущественно изъ П. С. З. Росс. Имперіи, актовъ, собранныхъ археографической комиссіей и Полнаго собранія русскихъ лѣтописей.

Современное устройство государственнаго контроля излагается во II-й главѣ, въ которой подробно разсматривается составъ учрежденій государственнаго контроля (центральныхъ, мѣстныхъ и особыхъ — постоянныхъ и временныхъ — должностей и установленій), компетенція каждаго изъ учрежденій, отношенія учрежденій государственнаго контроля къ другимъ государственнымъ установленіямъ — высшимъ, равнымъ и нисшимъ — и наконецъ значеніе государственнаго контроля въ ряду органовъ



правительственной власти и средства его для выполнения своей задачи. Необходимость этого рода свѣдѣній не нуждается въ поясненіяхъ.

Послѣ этихъ общихъ свѣдѣній слѣдуетъ изложеніе специальныхъ положеній, которыя должны быть предпосланы изложенію началъ устройства ревизіи.

Сообразно съ этимъ въ III-й главѣ даются общія понятія о государственномъ бюджетѣ, виды и отличительные признаки его, обзоръ бюджетнаго законодательства главныхъ западноевропейскихъ государствъ, русская дѣйствующая смѣтная система, построенная на основаніи такъ наз. смѣтныхъ правилъ и всѣхъ послѣдующихъ законоположеній, изданныхъ въ дополненіе и развитіе ихъ. Въ этой главѣ подробно излагается понятіе, форма и содержаніе государственной росписи и форма финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій, порядокъ составленія, разсмотрѣнія, утвержденія и исполненія той и другихъ. дается понятіе о специальныхъ средствахъ и депозитахъ и наконецъ излагаются особыя правила о составленіи, разсмотрѣніи и исполненіи финансовыхъ смѣтъ военнаго и морскаго министерствъ и смѣтъ земскихъ повинностей въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, подлежащихъ разсмотрѣнію въ Государственномъ Совѣтѣ.

Четвертая глава содержитъ подробное изложеніе организациі государственныхъ кассъ, по системѣ единства кассы, виды и предметы дѣйствій этихъ кассъ.

Все вышеизложенное составляетъ содержаніе 1-й части предлагаемаго труда. Во 2-ю часть войдутъ три большіе раздѣла, входящіе въ составъ понятія о государственной отчетности: счетоводство, отчетность и ревизія.

Счетоводство и отчетность обнимутъ исторію, системы, счетоводство и отчетность распорядительныхъ управленій, казначействъ, кассъ специальныхъ сборщиковъ, кассы государственной комиссіи погашенія долговъ и государственнаго банка.

Въ отдѣлѣ объ устройствѣ ревизіи войдутъ: 1) общія



основанія ревизіи; 2) роды ревизіи; 3) порядокъ ревизионнаго производства; 4) послѣдствія ревизіи; 5) отчеты учреждений государственнаго контроля; 6) о храненіи и уничтоженіи повѣряемой установленіями государственнаго контроля отчетности и дѣлъ государственнаго контроля.

Въ эту (2) часть будутъ включены необходимыя для полноты изложенія приложенія и дополненія, помѣщеніе которыхъ въ текстъ представляется неудобнымъ или по ихъ объему или по второстепенному интересу, ими представляемому; затѣмъ—литература, алфавитный и предметный указатели.

Въ виду спеціальнаго характера разрабатываемаго предмета, главными источниками для выполненія настоящаго труда служили оффиціальныя изданія, какъ-то: Полное собраніе законовъ Россійской Имперіи, сводъ законовъ, сводъ военныхъ постановленій, собраніе узаконеній и распоряженій правительства, отдѣльныя оффиціальныя и полуоффиціальныя изданія (правила, инструкціи, записки и проч.) и подлинныя дѣла государственнаго контроля. Кромѣ этихъ пособій авторъ пользовался перечисленными въ прилагаемомъ указателѣ литературы трудами по русской исторіи и юридическимъ наукамъ.

Въ основаніе общей части (введенія) положенъ капитальный трудъ покойнаго профессора А. Д. Градовскаго «Общія начала русскаго государственнаго права». Равнымъ образомъ приняты во вниманіе лучшіе труды по русскому государственному и финансовому праву профессоровъ Лебедева, Янжула, Патлаевскаго, Алексѣева, Львова, Куплевасскаго, Коркунова, Свѣшникова, Сокольскаго и др.

Въ заключеніе представляется нелишнимъ указать, какими гарантіями обставлено въ большинствѣ западно-европейскихъ государствъ пополненіе отвѣчающаго своему назначенію личнаго состава служащихъ. Тамъ давно уже признана необходимость полнаго соотвѣтствія подготовки даннаго лица съ занимаемою имъ должностью, для чего



приобрѣтеніе штатной должности и дальнѣйшее движеніе по службѣ обусловливаются извѣстными, установленными закономъ, специальными требованіями. И хотя въ каждомъ государствѣ замѣчаются свои особенности въ постановкѣ этого вопроса, но въ общемъ дѣло сводится къ производству особыхъ экзаменовъ по опредѣленнымъ программамъ, для поступленія на службу и повышения въ должности, видоизмѣняющихся сообразно требованіямъ службы того или другаго рода, напр.:

Во *Франціи*, смотря по роду службы, требуются специальные познанія. Съ этой цѣлью существуетъ институтъ сверхштатныхъ, для поступленія въ который надо имѣть дипломъ *bachelier de lettres*, что соотвѣтствуетъ нашему аттестату зрѣлости, и выдержать небольшое устное и письменное, повѣрочное испытаніе (въ особой комисіи). Выборъ лицъ, допускаемыхъ къ служебнымъ экзаменамъ и выборъ вопросовъ очень строги. Директоры управленій составляютъ списки желающихъ, съ отмѣтками о результатахъ ихъ пробной службы. Вопросы для письменнаго испытанія составляются на каждый годъ особой комисіей, назначаемой главнымъ директоромъ; онъ-же назначаетъ день, въ который это испытаніе должно быть произведено во всѣхъ экзаменаціонныхъ комисіяхъ одновременно. Каждая такая комисія имѣетъ въ своемъ вѣдѣніи по нѣскольку департаментовъ и 12 — 15 кандидатовъ. Написанные послѣдними отвѣты на заданныя темы отсылаются запечатанными въ главное управленіе, гдѣ ихъ разсматриваетъ особая комисія и ставитъ отмѣтки. Лица, получившія худыя отмѣтки, къ продолженію экзамена не допускаются. Остальные кандидаты подвергаются затѣмъ устному испытанію въ новыхъ комисіяхъ по вопросамъ, составленнымъ въ центральной комисіи, въ присутствіи члена этой послѣдней. Затѣмъ составляются списки кандидатовъ по качеству получаемыхъ каждымъ изъ нихъ балловъ и по отмѣткамъ объ ихъ пробной службѣ. Во многихъ отрасляхъ административной службы, канди-



даты подвергаются ежегодному экзамену, съ возростающими требованіями. Случается при этомъ, что они лишаются должностей, приобрѣтенныхъ ими по первоначальному экзамену. Передержки экзаменовъ допускаются только въ видѣ исключенія.

Въ *Пруссіи* различается нисшая и высшая фининсовая служба. Для подготовки къ нисшей службѣ существуетъ институтъ сверхштатныхъ чиновниковъ. Для поступленія въ него требуется представленіе свидѣтельства объ окончаніи курса среднеучебнаго заведенія и удостовѣренія, что проситель имѣетъ средства для прожитія безъ пособія отъ казны не менѣе 3-хъ лѣтъ, а по требованію, и болѣе. Сверхъ того, желающіе поступить на службу подвергаются финансовымъ оберъ-инспекторомъ испытанію въ четкости письма, устному и письменному испытанію въ нѣмецкомъ языкѣ, исторіи, географіи, математикѣ и способности ясно излагать свои мысли на заданную тему. Въ продолженіе 3-хъ лѣтняго испытанія имъ представляется возможность изучить всѣ отрасли счетной службы, вознагражденіе при этомъ, если и дается, то въ видѣ исключенія. Черезъ 2 года занятій они подвергаются испытанію въ степени усвоенія ими необходимыхъ для полученія классной должности знаній. Не выдержавшіе испытанія увольняются; выдержавшіе назначаются на годъ на службу въ пограничную стражу и только послѣ этого опредѣляются въ податные надзиратели или въ канцелярскіе чиновники провинціальныхъ финансовыхъ управленій. Затѣмъ уже идетъ дальнѣйшее повышеніе.

Для поступленія на высшую финансовую службу требуется слушаніе не менѣе 3-хъ лѣтъ курса юридическихъ и государственныхъ наукъ въ университетѣ и два экзамена. Первый «юридическій» экзаменъ сдается при апелляціонномъ судѣ и состоитъ изъ письменнаго и устнаго испытанія въ знаніи юридическихъ и государственныхъ наукъ и исторіи права. Выдержавшій этотъ экзаменъ получаетъ званіе референдарія и приводится къ присягѣ на



вѣрность службы. Второй экзаменъ «большой государственной» производится въ особой испытательной комисіи. Чтобы подвергнуться ему, надо предварительно пробить не менѣе 2-хъ лѣтъ на испытаніи при судебныхъ мѣстахъ административныхъ. Представившій удостовѣреніе въ отбытіи этого испытанія получаетъ званіе губернскаго референдарія и можетъ наконецъ быть допущенъ къ большому государственному экзамену—тоже устному и письменному; тутъ требуется знаніе прусскаго государственнаго и гражданскаго права, политики народнаго хозяйства и финансовой науки. Съ устнымъ испытаніемъ соединяется прочтеніе доклада, составленнаго по актамъ, даннымъ за 3 дня до того. Для письменнаго испытанія надо сдѣлать двѣ работы на тему по государственному и административному праву; на каждую изъ этихъ работъ дается 6-ти недѣльный срокъ. Въ случаѣ неудачи большой экзаменъ можно повторить, но только одинъ разъ. Кандидатъ, его выдержавшій, получаетъ званіе губернскаго ассесора, съ правомъ на занятіе должности въ среднихъ служебныхъ мѣстахъ. Наконецъ для полученія званія члена провинціального финансоваго управленія, надо имѣть право на занятіе среднихъ административныхъ или судебныхъ должностей и практическую подготовку къ службѣ по финансовому вѣдомству, по особой инструкціи министра финансовъ. Подобныя-же требованія существуютъ и во многихъ другихъ государствахъ Германіи.

Въ *Австріи* требуется для занятія должности: 1) окончаніе 4-лѣтняго курса юридическихъ и государственныхъ наукъ въ одномъ изъ австрійскихъ университетовъ, согласно установленному закономъ плану; 2) сдача государственнаго экзамена въ требуемыхъ наукахъ, или полученіе степени доктора права, по сдачѣ такъ назыв. строгаго экзамена; 3) выдержаніе спеціального экзамена, смотря по роду службы; къ этому экзамену допускаются только по отбытіи опредѣленнаго срока практическихъ занятій избранной спеціальностью. Для счетной и кассовой службы тре-



буется особый экзаменъ по наукѣ государственной бухгалтеріи.

Въ *Италіи*, по закону 8 апрѣля 1880 г., установлены спеціальныя экзамены для поступленія на службу и повышенія въ должности по вѣдомствамъ финансовому и счетному. Эти испытанія—устныя и письменныя—производятся по конкурсу, по утверждаемымъ министерскимъ декретомъ программамъ, отдѣльно въ центральныхъ и мѣстныхъ учрежденіяхъ и по каждому роду службы. Испытанія производятся въ особыхъ коммисіяхъ, утверждаемыхъ министромъ. Желаящій быть допущеннымъ къ экзамену долженъ быть итальянцемъ (итальянскимъ подданнымъ), имѣть удостовѣреніе въ хорошемъ поведеніи, быть не моложе 18 и не старше 30 лѣтъ и имѣть дипломъ объ окончаніи курса не ниже лица или техническихъ институтовъ. Лица, удовлетворяющія этимъ требованіямъ, подвергаются испытанію, имѣющему цѣлью удостотѣрить, что экзаменующіеся обладаютъ ясными и глубокими познаніями въ различныхъ дѣйствующихъ финансовыхъ законахъ, а также умѣютъ толковать и примѣнять ихъ. Результаты этихъ испытаній опредѣляются баллами, причемъ предпочтеніе дается лицамъ съ высшимъ образованіемъ. При сужденіи о результатахъ испытанія принимаются во вниманіе также степень способности и усердія къ службѣ каждаго кандидата.

Къ изложенному остается добавить нѣсколько словъ. То, что въ государствахъ Западной Европы составляетъ предметъ законодательства и обставляется всевозможными гарантіями, у насъ является пока счастливымъ исключеніемъ, обязаннымъ своимъ появленіемъ мудрой предусмотрительности и заботливости стоящаго во главѣ учрежденія государственнаго дѣятеля <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Срав. циркуляръ по государственному контролю 20 октября 1893 года № 53, о привлеченіи на службу въ государственный контроль лицъ съ высшимъ образованіемъ (Контр. ежегодникъ Широкова за 1893 г. стр. 51).



Образованный государственным контролеромъ съ 1 января 1894 г. институтъ кандидатовъ на классныя должности по вѣдомству государственнаго контроля, по идеѣ своей приближающійся къ только-что указаннымъ однороднымъ институтамъ, существующимъ въ западно-европейскихъ государствахъ, на дѣлѣ восполнить пробѣлъ нашего законодательства, заключающійся въ отсутствіи, за немногими исключеніями, гарантій для успѣха службы даннаго рода и удовлетворить сознанной потребности пополненія личнаго состава учрежденій государственнаго контроля лицами съ высшимъ образовательнымъ цензомъ.

За кратковременное свое существованіе этотъ институтъ далъ теоретическую и практическую подготовку десяткамъ молодыхъ людей съ высшимъ университетскимъ образованіемъ, которые, послѣ надлежащаго испытанія, получали штатныя должности по вѣдомству государственнаго контроля и съ успѣхомъ исполняютъ возложенныя на нихъ обязанности.

*Вл. Саковичъ.*

22-го Сентября 1895 г.  
С. Петербургъ.



# Введеніе.

## I. Существо русскаго государственнаго устройства.

Россія, по формѣ своего государственнаго устройства, есть *монархія неограниченная*, которою управляетъ Государь Императоръ — Монархъ *Самодержавный*, чрезъ правительственныя учрежденія, *Имъ установленныя*, посредствомъ лицъ, *Имъ назначенныхъ*, и по законамъ, *отъ Него даннымъ*. Сущность этой формы правленія, по русскому праву, опредѣляется двумя взаимно пополняющими и поясняющими другъ друга статьями основныхъ государственныхъ законовъ<sup>1)</sup>: *первою и сорокъ седьмою*.

Ст. 1-я, заимствуя свое содержаніе изъ законовъ Петра I-го<sup>2)</sup>, Анны Иоанновны<sup>3)</sup> и Павла I<sup>4)</sup>, такъ опредѣляетъ свойства принадлежащей Русскому Монарху власти: «Императоръ Всероссийскій есть Монархъ самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной Его власти, не токмо за страхъ, но и за совѣсть, Самъ Богъ повелѣваетъ».

Выраженіе «*Самодержавный*» означаетъ, что Русскій Императоръ не раздѣляетъ Своихъ верховныхъ правъ ни съ какимъ установленіемъ или сословіемъ въ государствѣ, т. е. что каждый актъ Его воли получаетъ обязательную силу, независимо отъ согласія другаго установленія. По началамъ русскаго государственнаго права, Монархъ дѣйствуетъ въ законодательствѣ и управленіи верховномъ непосредственно и независимо; хотя эти функціи отправляются Имъ при участіи нѣкоторыхъ высшихъ установленій<sup>5)</sup>, но послѣднія имѣютъ только совѣщательный го-

<sup>1)</sup> Св. Зак. Росс. Имеріи, т. I ч. I, основные госуд. законы. Раздѣлъ I.— О священнхъ правахъ и преимуществахъ Верховной Самодержавной Власти. Изд. 1892 г.

<sup>2)</sup> Воинскій артикуль 30 марта 1716 г. (П. С. З. № 3006, арт. 20—толк., стр. 325), Морской уставъ 13 января 1720 г. (П. С. З. № 3485, ч. V ст. 2—толк., стр. 59) и Духовный регламентъ 25 января 1721 г. (П. С. З. т. VI, № 3718).

<sup>3)</sup> Манифестъ Анны Иоанновны 28 февраля 1730 г., при восшествіи на престолъ (П. С. З. № 5509).

<sup>4)</sup> Учрежденіе объ Императорской Фамиліи 5 апр. 1797 г., § 71 (П. С. З. № 17906, стр. 535).

<sup>5)</sup> Государственнаго Совѣта, Комитета и Совѣта Министровъ, Опекунскаго Совѣта, Военнаго Совѣта и Адмиралтействъ-Совѣта (см. ниже).



лось, не обязательный для Императора. Органы управления подчиненного дѣйствуютъ Его именемъ и по Его повелѣнію<sup>1)</sup>.

*Неограниченность* верховной власти выражается въ томъ, что воля Императора не стѣснена извѣстными юридическими нормами, поставленными выше Еге власти<sup>2)</sup>. Русское право признаетъ лишь нѣкоторыя начала обязательными для Императорской власти; таковы постановленія о вѣрѣ и преемствѣ престола<sup>3)</sup>.

*Верховная власть (верховность)* Русскаго Монарха выражается въ томъ, что Ему принадлежитъ высшая (вручаемая отъ Бога), безответственная власть въ государствѣ. Въмѣстѣ съ тѣмъ власть Русскаго Монарха разсматривается и какъ великое служеніе предъ Господомъ<sup>4)</sup>. Повиновеніе самодержавной неограниченной власти Монарха носить на себѣ характеръ религіознаго освященія. Церковь учитъ русскій народъ повиноваться верховной самодержавной власти «не изъ за страха передъ нею, но изъ за совѣсти». Повиновеніе это — нравственный долгъ русскаго гражданина, закрѣпляемый его вѣрноподданнической присягой<sup>5)</sup>.

Юридическій, правомѣрный характеръ русскаго государственнаго устройства, т. е. такого, въ которомъ все управленіе совершается на основаніи законовъ, и законами же опредѣляются права и обязанности подданныхъ, выраженъ въ ст. 47 осн. зак., гласящей: «Имперія Россійская управляется на твердомъ основаніи положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной Власти исходящихъ»<sup>6)</sup>. Слѣдовательно, воля верховной власти получаетъ для гражданъ обязательную силу только съ момента выраженія ея въ формѣ общаго закона. Законъ опредѣляетъ какъ содержаніе правъ верховной власти, такъ и обязанностей подданныхъ. У органовъ власти нѣтъ тайныхъ правъ, какъ у гражданъ нѣтъ тайныхъ обязанностей. Разъ изданный законъ признается основаніемъ всѣхъ дѣйствій государственной власти и ея органовъ до тѣхъ поръ, пока онъ не будетъ отмѣненъ равнымъ ему закономъ<sup>7)</sup>. Главнѣйшія условія закономѣрнаго управленія государствомъ заключаются въ томъ, чтобы законы были ясны, опредѣленны, точны,

<sup>1)</sup> Св. Зак., т. I, ч. I, ст. 80.

<sup>2)</sup> Т. е. въ томъ, что въ римскомъ правѣ опредѣляется формулою: *Princeps legibus solutus est*.

<sup>3)</sup> Св. Зак., т. I, ч. I, ст. 13, 17 и 41.

<sup>4)</sup> Сравни прим. 2 къ ст. 36 осн. зак., въ которомъ приведенъ текстъ молитвы, произносимой Государемъ передъ муропомазаніемъ при коронаціи.

<sup>5)</sup> Сравни формулу вѣрноподданнической присяги (Св. Зак. т. I ч. I, приложение V, изд. 1892 г.).

<sup>6)</sup> Св. Зак. т. I, ч. I, Раздѣлъ I. О законахъ, изд. 1892 г. Источниками ст. 47 послужили: 1) Манифестъ Екатерины II, 14 дек. 1766 г., о выборѣ депутатовъ въ комиссію для сочиненія уложенія (П. С. З. т. XVII, № 12801), и 2) Манифестъ Александра I, 1 января 1810 г., объ учрежденіи Государственнаго Совѣта (П. С. З. т. XXXI № 24064).

<sup>7)</sup> Св. Зак. т. I, ч. I, ст. 72 и 73.



всѣмъ извѣстны и, насколько возможно, кодифицированы, а для ихъ примѣненія необходима правильная организація государственныхъ учреждений.

## II. Права верховной власти.

Права государственной власти, въ полномъ ихъ объемѣ, принадлежатъ Государю Императору, какъ главѣ государства. Нѣтъ той сферы управленія, которая бы не была подчинена Его самодержавію. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы Императоръ осуществлялъ всѣ свои права *непосредственно*. Какія матеріальныя затрудненія, и даже фактическая невозможность, были бы для верховной власти—вѣдать непосредственно всѣ подробности управленія, и до какихъ неслыханныхъ размѣровъ разрослось бы законодательство, при внесеніи въ него мелкихъ административныхъ распоряженій, сдѣланныхъ верховною властью. На первыхъ ступеняхъ государственнаго развитія, при простотѣ и несложности общественныхъ отношеній того времени, монархи входили въ мельчайшія подробности управленія и сами чинили судъ и расправу. Въ настоящее время только въ сферахъ законодательства и верховнаго управленія проявляется непосредственная дѣятельность верховной власти. Поэтому правильная организація монархіи предполагаетъ существованіе *органовъ управленія подчиненнаго*, которымъ верховною властью ввѣряется опредѣленная степень власти и которые дѣйствуютъ, на точномъ основаніи законовъ и уставовъ <sup>1)</sup>, именемъ Императора, но самостоятельно въ кругу предоставленныхъ имъ дѣлъ. Равнымъ образомъ и отправленіе правосудія ввѣряется въ настоящее время особымъ, независимымъ въ предѣлахъ своей компетенціи, судебнымъ установленіямъ, верховною властью учреждаемымъ, дѣйствующимъ ея именемъ и подъ верховнымъ ея надзоромъ <sup>2)</sup>.

**О раздѣленіи властей по русскому праву.** Начало раздѣленія властей, по русскому праву, не предполагаетъ образованіе въ государствѣ нѣсколькихъ верховныхъ органовъ власти съ особыми функціями: имъ разрѣшается лишь вопросъ объ осуществленіи различныхъ правъ единой государственной власти (въ смыслѣ раздѣленія ея функцій). Этому требованію раздѣленія властей, необходимаго во всякой формѣ правленія, удовлетворяетъ система подчиненныхъ органовъ власти, имѣющихъ свою компетенцію и опредѣленную степень власти.

Вся совокупность различныхъ функцій государственной власти дѣлится на двѣ категоріи. Одна изъ нихъ предполагаетъ дѣятельность лица

<sup>1)</sup> Св. Зак., т. I, ч. I, ст. 80 и 81.

<sup>2)</sup> По выраженію Сперанскаго (Руководство къ познанію законовъ, стр. 90) власть верховная *правитъ* (*gouverne*) установленіями, ею учрежденными, а установленія *управляютъ* (*administrent*) дѣлами, имъ ввѣренными, по уставамъ ихъ и учрежденіямъ (Сб. Р. И. О., т. XXX, стр. 38С).



или установленія, стоящаго *выше закона* (закономъ не связаннаго— *princeps legibus solutus est*), являющагося творцомъ дѣйствующаго права, восполняющаго его пробѣлы, отмѣняющаго въ иныхъ случаяхъ примѣненіе закона. Сюда относятся: изданіе законовъ, аутентическое толкованіе ихъ <sup>1)</sup>, помилованіе преступника и т. д.

Другія функціи власти, по существу своему, предполагаютъ дѣятельность *органовъ подзаконныхъ*, облеченныхъ строго опредѣленными правами и несущихъ *ответственность* за неправильное пользованіе этими правами. Сюда относятся дѣятельность *судебная* и *административная*. Каждый актъ судебной власти есть не что иное, какъ примѣненіе *общаго* закона къ отдѣльному случаю. Задача правосудія не можетъ быть непосредственно осуществляема верховною властью; оно должно быть предоставлено особому органу—подзаконному, зависящему отъ единой верховной власти—суду, который дѣйствуетъ ея именемъ, подъ ея верховнымъ надзоромъ; верховная власть сохраняетъ за собою право помилованія лицъ, осужденныхъ судомъ и т. д. Дѣятельность административная также имѣетъ своимъ основаніемъ *общій законъ*, опредѣляющій кругъ вѣдомства и степень власти каждаго органа управленія. Только при этомъ условіи административная дѣятельность государства можетъ быть заключена въ предѣлы, гарантирующіе неприкосновенность правъ частныхъ лицъ, опредѣленныхъ общимъ законодательствомъ государства.

Эти начала проведены и въ русскомъ законодательствѣ. Во 1-хъ, самодержавная власть, начиная съ Петра I <sup>2)</sup>, устраняетъ себя отъ отправленія правосудія. Въ учр. мин. 1811 г. и въ Св. Зак. начало это выражено такъ: «власть судебная, во всемъ ея пространствѣ, принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ» <sup>3)</sup>. Во 2-хъ, основные законы различаютъ: управленіе *верховное*, въ которомъ власть Императорская дѣйствуетъ непосредственно, отъ управленія *подчиненнаго*, въ которомъ опредѣленная степень власти ввѣряется Императоромъ различнымъ мѣстамъ и лицамъ <sup>4)</sup>.

По общему смыслу русскаго законодательства непосредственная дѣятельность верховной власти необходима въ тѣхъ случаяхъ, когда или отдѣльный вопросъ не можетъ быть разрѣшенъ силою существующихъ законовъ, или когда вообще требуется видоизмѣнить законъ.

**Законодательныя права Императора.** Такимъ образомъ власть

<sup>1)</sup> Толкованіе закона, исходящее непосредственно отъ верховной власти.

<sup>2)</sup> Градовскій. „Высшая администрація XVIII в.“, стр. 101 и слѣд., также примѣчаніе на стр. 2.

<sup>3)</sup> Св. Зак., т. I, ч. II, учр. мин., ст. 178; учр. Сената, ст. 3, изд. 1892 г.

<sup>4)</sup> Св. Зак., т. I, ч. I, ст. 80 и 81.



Русскаго Императора дѣйствуетъ непосредственно и всецѣло, безъ всякихъ ограниченій, прежде всего въ законодательствѣ <sup>1)</sup>).

Сосредоточивая законодательную власть *исключительно* въ Особѣ Императора, русское законодательство признаетъ все остальные власти *подзаконными*, вслѣдствіе чего власть ихъ ограничивается предѣлами известной компетенціи, внѣ которой ихъ требованія не имѣютъ обязательной силы. Этому положенію не противорѣчитъ однако предоставленное новѣйшими узаконеніями нѣкоторымъ органамъ <sup>2)</sup> право издавать въ известныхъ случаяхъ общеобязательныя постановленія не только въ исполненіе, но и въ развитіе и дополненіе законовъ. Но постановленія эти ни въ какомъ случаѣ не должны противорѣчить дѣйствующимъ законамъ.

**О законѣ.** Основные законы подробно излагаютъ ученіе о законодательствѣ и законѣ <sup>3)</sup>. Подъ именемъ законодательной дѣятельности разумѣется не только изданіе или отмѣна цѣлыхъ законоположеній или статей Свода, но и всякая существенная, хотя и частичная перемѣна въ существующихъ положеніяхъ, напр. дополненіе и аутентическое разъясненіе закона <sup>4)</sup>. Законъ есть устанавливаемое государственною властью общее правило, опредѣляющее права и обязанности гражданъ между собою и къ государству и служащее основаніемъ для разрѣшенія конкретныхъ случаевъ въ судебной и административной практикѣ. Такимъ образомъ, законъ, являясь основаніемъ всехъ правъ и обязанностей, по степени своей обязательной силы занимаетъ первое мѣсто въ ряду другихъ видовъ постановленій и правилъ, а потому въ законодательствѣ должны быть опредѣлены известные признаки для отличія закона отъ другихъ распоряженій государственной власти; такими общими внѣшними признаками юридической силы закона являются слѣдующіе: 1) законъ долженъ исходить отъ верховной власти <sup>5)</sup>; 2) законъ долженъ быть составленъ, рассмотрѣнъ и утвержденъ установленнымъ порядкомъ (законодательнымъ, въ

<sup>1)</sup> Св. Зак., т. I, ч. I, ст. 51.

<sup>2)</sup> Сенату: ст. 204, учр. сената. Св. Зак., т. I, ч. II, изд. 1892 г.

Министрамъ: ст. 158 общаго наказа мин.

Генераль-Губернаторамъ: Высоч. утв. 14 августа 1881 г. положеніе объ усиленной охранѣ (т. XIV, Св. Зак., Уставъ о пред. и прес. прест., изд. 1890 г., ст. 1, прим. 2, прил. 1).

Губернаторамъ: то же, ср. т. II, общ. губ. учр., ст. 421—428.

Градоначальникамъ: Учр. градонач., ст. 999—1000, т. II, Св. Зак., общ. учр. губ., изд. 1892 г.

Земскимъ учрежденіямъ: Пол. о земск. учрежд. 12 іюня 1890 г. (Объ обяз. пост. зем. см. у Коркунова. „Указъ и Законъ“ Спб. 1894 г.).

Городскимъ Думамъ: Город. Полож. 11 іюня 1892 г. (право участія въ изданіи обязательныхъ постановленій)—3-е П. С. З. т. XII № 8708.

Губернскимъ по фабричнымъ дѣламъ Присутствіямъ: Собр. узак. 1894 г. № 45, ст. 358.

<sup>3)</sup> Св. Зак., т. I, ч. I, ст. 47—49. Судебные Уставы, Св. Зак. т. XVI.

<sup>4)</sup> Св. Зак., т. I, ч. I, ст. 55—57.

<sup>5)</sup> Св. Зак., т. I, ч. I, ст. 51.



отличіе отъ административнаго)<sup>1)</sup>; 3) законъ долженъ быть обнародованъ компетентной властью, въ опредѣленной формѣ<sup>2)</sup>.

**Образованіе законовъ.** Процессъ разработки проекта закона складывается изъ слѣдующихъ моментовъ: 1) инициатива, или починъ закона, 2) составленіе законопроекта, 3) разсмотрѣніе и обсужденіе законопроекта, и 4) утвержденіе или санкція законопроекта.

**1. Возбужденіе законодательнаго вопроса.** Починъ (инициатива) закона есть право непосредственнаго возбужденія законодательнаго вопроса. Внѣшнимъ выраженіемъ этого права является *оффиціальное и обращенное къ верховной власти заявленіе* о необходимости изданія новаго закона, или отмѣны устарѣвшаго и неудобнаго. Починъ закона можетъ исходить или отъ самого правительства, или отъ частныхъ лицъ и обществъ; отсюда различіе *оффиціального* почина отъ *частнаго*. Право законодательнаго почина принадлежитъ прежде всего источнику законодательной власти—Императору, когда по Высочайшему усмотрѣнію и непосредственному повелѣнію Государя составляются проекты новыхъ законовъ; затѣмъ—тремъ высшимъ въ государствѣ органамъ исполнительной власти—сенату, синоду и министерствамъ<sup>3)</sup>, однако не иначе, какъ съ разрѣшенія въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ Императора<sup>4)</sup>. Государственный Совѣтъ, какъ законодательное учрежденіе, не имѣетъ права законодательнаго почина<sup>5)</sup>; его роль ограничивается однимъ разсмотрѣніемъ и обсужденіемъ уже возбужденныхъ законодательныхъ вопросовъ<sup>6)</sup>.

Право почина предоставляется въ извѣстной степени и условно и низшимъ установленіямъ. На основаніи ст. 52 осн. зак., «въ случаѣ неясности или недостатка существующаго закона, каждое мѣсто и правительство имѣетъ право и обязанность представлять о томъ по порядку своему начальству. Если встрѣченное сомнѣніе не разрѣшается прямымъ смысломъ закона, тогда начальство обязано представить Правительствующему Сенату и Министерству по принадлежности». Если существующій законъ не даетъ возможности разрѣшить встрѣтившееся сомнѣніе, тогда представляется два средства: или испросить отъ верховной власти аутентическое толкованіе<sup>7)</sup>, или издать новый законъ<sup>8)</sup>.

<sup>1)</sup> Св. Зак., т. I, ч. 1, ст. 49—50.

<sup>2)</sup> Св. Зак., т. I, ч. 1, ст. 57—58.

<sup>3)</sup> Св. Зак., т. I, ч. 1, ст. 49—52; сравни ст. 160 учр. мин. (т. I, ч. II).

<sup>4)</sup> Св. Зак., т. I, ч. 2, ст. 162 учрежд. мин.

<sup>5)</sup> Св. Зак., т. I, ч. 1, ст. 49.

<sup>6)</sup> Св. Зак., т. I, ч. I, ст. 50.

<sup>7)</sup> Это толкованіе можетъ быть испрошено или чрезъ Комитетъ Министровъ, на осн. ст. 177 учр. мин., или при личномъ докладѣ министра Государю, который можетъ изяснить смыслъ закона словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ (ст. 55 осн. зак.). Тотъ же путь указывается Сенату, въ ст. 227 учр. Сената.

<sup>8)</sup> Тогда, на осн. ст. 49 осн. зак. и ст. 162 учр. мин., испрашивается Высочайшее разрѣшеніе на внесеніе проекта новаго закона въ Государственный Совѣтъ.



Въ примѣненіи къ судебнымъ установленіямъ, общій порядокъ возбужденія законодательныхъ вопросовъ, указанный въ ст. 52 осн. зак., со времени судебной реформы 1864 г., измѣненъ. Въ настоящее время возбужденіе законодательныхъ вопросовъ, необходимость котораго можетъ явиться при разсмотрѣніи дѣла судебнымъ порядкомъ, предоставляется прокурорскому надзору. На осн. ст. 136 учр. суд. уст., «если при рѣшеніи дѣла судомъ обнаружена неполнота закона и прокуроръ окружнаго суда признаетъ необходимымъ возбудить законодательный вопросъ, то, независимо отъ рѣшенія дѣла судомъ, на осн. уст. уг. и гр. суд., доносить о замѣченной неполнотѣ закона прокурору судебной палаты, отъ котораго зависитъ представить возбужденный вопросъ на усмотрѣніе министра юстиціи»<sup>1)</sup>.

Отъ права законодательнаго почина въ собственномъ смыслѣ (официальнаго) слѣдуетъ отличать право частнаго ходатайства объ изданіи новаго закона. Ходатайство это, исходящее отъ частныхъ лицъ и обществъ, не влечетъ за собою непременно разсмотрѣнія дѣла законодательнымъ порядкомъ. По русскому законодательству право ходатайства признается: 1) за каждымъ отдѣльнымъ лицомъ, 2) за общественными и сословными собраніями. Право частныхъ лицъ представлять на усмотрѣніе верховной власти прошенія съ проектомъ предлагаемаго закона было опредѣлено въ учрежденіи Коммисіи прошеній<sup>2)</sup>. По ст. 60, «если Коммисія прошеній признаетъ проектъ заслуживающимъ вниманія, то испрашиваетъ<sup>3)</sup> Высочайшее повелѣніе на внесеніе его въ Государственный Совѣтъ»<sup>4)</sup>.

Право ходатайства предоставлено сословнымъ и общественнымъ собраніямъ, хотя и не въ одинаковой степени. Правомъ непосредственнаго ходатайства пользуется только дворянство, могущее въ случаяхъ важныхъ приносить всеподданнѣйшія прошенія Государю, адресуя конверты въ собственныя руки Его Императорскаго Величества<sup>5)</sup>. Земства и города,

<sup>1)</sup> Ср. также примѣчаніе 2-е къ ст. 52 осн. зак., буквально воспроизводящее ст. 136 учр. суд. уст.

<sup>2)</sup> Св. Зак., т. I, ч. II, изд. 1857 г. учрежд. Коммисіи прошеній, ст. 10.

<sup>3)</sup> По предварительному соглашенію съ подлежащими министерствами: ст. 58 и 59.

<sup>4)</sup> Высочайше утвержд. 9 іюня 1884 г. (П. С. З. т. IV, № 2505) мнѣніе Государственнаго Совѣта объ упраздненіи Коммисіи прошеній и временныя правила отъ того же числа, о принятіи и направленіи прошеній, на Высочайшее Имя приносимыхъ, не содержатъ узаконеній на подачу прошеній съ представленіемъ проектовъ. Конечно, отсутствіе указаній на право частнаго лица просить объ усовершенствованіи какой-либо отрасли законодательства не есть еще запрещеніе. О всякаго рода прошеніяхъ, подаваемыхъ частными лицами начальству, будетъ-ли это прошеніе направлено къ измѣненію законодательства, или же къ удовлетворенію какихъ-либо нуждъ административнымъ порядкомъ,—въ уставѣ о пред. и пресвч. прест. (Св. Зак. т. XIV) содержится только одно ограниченіе, чтобы они не подавались скопомъ и заговоромъ (ст. 122 и 128).

<sup>5)</sup> Св. Зак., т. IX, ст. 142—143.



а также крестьянскія общества, сельскіе и волостные сходы права непосредственнаго обращенія къ верховной власти не имѣютъ. Ихъ представленія о хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ уѣзда или губерніи, или города идутъ чрезъ губернское начальство. Само собою разумѣется, что всѣ означенныя права имѣютъ сословное и мѣстное значеніе въ томъ смыслѣ, что ходатайство сословныхъ и общественныхъ собраній не должно касаться вопросовъ государственнаго устройства и управленія и интересовъ другихъ сословій <sup>1)</sup>).

**2. Составленіе законопроекта.** Послѣдствіемъ исходящей отъ верховной власти, или принятой ею инициативы, является *составленіе самаго проекта закона*, которое можетъ быть поручено или вѣдомству, возбудившему законодательный вопросъ, или особой специальной комисіи; послѣднее имѣетъ мѣсто относительно особо важныхъ предметовъ, причемъ составъ и дѣлопроизводство подобной комисіи опредѣляется учреждающимъ послѣднюю Высочайшимъ указомъ <sup>2)</sup>).

Составленіе законопроекта предполагаетъ соображеніе готовящагося измѣненія со всѣми частями дѣйствующаго кодекса и точное изъясненіе всѣхъ мотивовъ, которые привели къ этому измѣненію. Поэтому въ представленіи подлежащаго вѣдомства по тому или другому законодательному вопросу должно быть точное указаніе: 1) на существующіе законы и учрежденія, 2) на недостатокъ ихъ или важныя неудобства, опытомъ удостовѣренныя, 3) проекта закона или учрежденія, и 4) тѣхъ статей прежняго закона, которыя новымъ постановленіемъ получаютъ отмѣну или иное измѣненіе, частью или цѣликомъ, причемъ всѣ предполагаемыя измѣненія должны быть указаны въ отмѣткахъ подъ статьями краткими словами: въ *поясненіе* такой-то статьи, въ *дополненіе*, въ *отмѣну*, въ *перемѣну*, въ *ограниченіе* или *замѣну*: это необходимо для облегченія труда Государственнаго Совѣта при соображеніи соотношенія новаго закона съ системой законодательства своднаго. Каждый законопроектъ, до поступленія его на окончательное разсмотрѣніе въ Государственный Совѣтъ, подлежитъ предварительному разсмотрѣнію въ совѣтѣ министра, если законодательный вопросъ возбужденъ въ министерствѣ. Въ случаѣ разногласія, возникшаго при предварительномъ обсужденіи законопроекта между министромъ и его совѣтомъ, въ представленіе включается изложенное вкратцѣ мнѣніе совѣта министра, чтобы Государственный Совѣтъ могъ видѣть, въ чемъ состояло означенное разногласіе. Проектъ закона долженъ быть написанъ въ формѣ закона, т. е. въ такомъ видѣ, чтобы его примѣненіе не представляло никакихъ затрудненій со стороны редакціи, и затѣмъ долж-

<sup>1)</sup> См. примѣчаніе къ ст. 112, т. IX Св. Зак., по прод. 1868 г.

<sup>2)</sup> Таковы напр. комисіи, выработавшія: Положеніе о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, 1861 г., Судебные Уставы 1864 г., Уставъ о воинской повинности, 1874 г.



но быть точно указано его мѣсто въ Сводѣ Законовъ. Въ видахъ правильного составленія проектовъ въ редакціонномъ отношеніи, въ составленіи послѣднихъ участвуетъ государственная канцелярія (отдѣленіе свода законовъ, бывшій кодификаціонный отдѣлъ). По ст. 164 учр. мин. изд. 1892 г., министръ входитъ въ сношеніе съ государственной канцеляріей «въ тѣхъ случаяхъ, когда по важности или роду предмета онъ признаетъ то нужнымъ»; въ прочихъ же случаяхъ ограничивается сообщеніемъ государственному секретарю, для свѣдѣнія, копии съ вносимаго въ Государственный Совѣтъ представленія. Законопроектъ, затрагивающій интересы различныхъ вѣдомствъ, на осн. ст. 165 учр. мин., подлежитъ предварительному разсмотрѣнію тѣхъ министерствъ, которыхъ онъ касается, и которыя приходятъ къ соглашенію путемъ всесторонней критики законопроекта. Благодаря такому разностороннему обсужденію проекта закона, Государственному Совѣту представляется возможность съ болѣею полнотою обсудить всѣ доводы за и противъ новаго закона.

**3. Обсужденіе законопроекта.** Составленный по возбужденному вопросу законопроектъ долженъ быть подвергнутъ обсужденію. Это, такъ называемое официальное обсужденіе, бываетъ двухъ видовъ: *предварительное*—при составленіи законопроекта, какъ указано выше въ п. 2, и *окончательное*. Последнее имѣетъ мѣсто въ Государственномъ Совѣтѣ (ст. 50 осн. з. и ст. 162 у. м., изд. 1892 г.), куда законопроектъ вносится съ Высочайшаго соизволенія и гдѣ онъ обсуждается: 1) въ департаментѣ или департаментахъ Совѣта, смотря по своему содержанію <sup>1)</sup>, и 2) въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта, которое обсуждаетъ его окончательно—какъ въ принципѣ, такъ и въ деталяхъ—и даетъ ему окончательную редакцію <sup>2)</sup>.

Вообще, такъ какъ роль Государственнаго Совѣта, по русскому законодательству, исключительно совѣщательная, то и окончательное обсужденіе законопроекта въ Государственномъ Совѣтѣ подготавливаетъ только матеріалъ для рѣшенія, которое имѣетъ быть принято верховной властью. Государственному Совѣту принадлежитъ не только обсужденіе законопроектовъ, но и самое изготовленіе законовъ. Ст. 43 и 85 учр. гос. сов. постановляютъ, что заключенія департаментовъ и общаго собранія излагаются такъ, чтобы, въ случаѣ Высочайшаго ихъ утвержденія, они могли перейти въ окончательное исполненіе въ томъ самомъ видѣ, въ какомъ находились въ журналѣ. Если данный законъ предполагается изложить не прямо въ формѣ мнѣнія Государственнаго Совѣта, а въ

<sup>1)</sup> Напр., если законопроектъ имѣетъ общегосударственное значеніе, то онъ поступаетъ въ департаментъ законовъ, проектъ финансовый—въ департаментъ государственной экономіи, и т. д.

<sup>2)</sup> Порядокъ разсмотрѣнія законопроектовъ и объемъ правъ и обязанностей Государственнаго Совѣта въ этомъ отношеніи подробно изложенъ ниже, стр. 30—39.



видѣ особаго устава, положенія, учрежденія, правилъ, или-же законъ предполагается обнародовать при именномъ указѣ Сенату, то Государственный Совѣтъ обсуждаетъ и проектъ самаго законоположенія, и проектъ именнаго указа какъ по содержанию, такъ и редакцію ихъ. Обыкновенно фактическое изготовленіе законодательныхъ актовъ падаетъ на государственную канцелярію. Но если форма предполагаемаго къ изданію закона почему-либо обращаетъ на себя вниманіе Государственнаго Совѣта, то онъ и о ней постановляетъ свое заключеніе. И въ томъ случаѣ, если Государь не утвердитъ ни одного изъ мнѣній, воспослѣдовавшихъ въ Совѣтѣ, а положитъ особую резолюцію, самое изложеніе именнаго указа (ст. 119 учр. гос. сов., изд. 1892 г.) или словеснаго Высочайшаго повелѣнія изготовляется въ государственной канцеляріи, причемъ словесныя Высочайшія повелѣнія излагаются за подписью предсѣдателя Государственнаго Совѣта (ст. 123 у. г. с.). Разсмотрѣнный Государственнымъ Совѣтомъ законопроектъ, вмѣстѣ съ журналомъ засѣданій, представляется на утвержденіе верховной власти (ст. 50 осн. з.).

**4. Санкція законопроекта.** Обсужденіемъ и изготовленіемъ законопроектовъ исчерпывается участіе Государственнаго Совѣта въ процессѣ образованія законовъ. Утвержденіе или санкція законопроекта, т. е. обращеніе его въ законъ, и обнародованіе закона, т. е. обращеніе его къ исполненію, совершаются непосредственнымъ дѣйствіемъ верховной власти.

Санкція закона есть самостоятельный творческій актъ верховной въ государствѣ власти, которымъ законопроекту сообщается обязательная сила закона. Санкцію законопроекта верховною властью русское законодательство признаетъ существеннымъ условіемъ обязательной его силы. По ст. 50 о. з., «всѣ предначертанія законовъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе и не иначе поступаютъ къ предназначенному ихъ совершенію, какъ дѣйствіемъ самодержавной власти». Въ силу этого «никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона, и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія самодержавной власти» (ст. 51 о. з.).

**Обнародованіе законовъ.** Санкціей законопроекта заканчивается движеніе его въ области законодательной. Лишь съ этого момента законопроектъ получаетъ обязательную силу закона, т. е. въ принципѣ дѣлается общимъ правиломъ для извѣстнаго рода дѣлъ. Но дѣйствительное приведеніе закона въ исполненіе нуждается въ особомъ актѣ—*обнародованіи закона* (*promulgatio*), которое является уже актомъ исполнительной власти. Цѣль обнародованія закона заключается въ томъ, чтобы сдѣлать законъ общеизвѣстнымъ, такъ какъ только послѣ этого государство можетъ требовать соблюденія правила, изложеннаго въ ст. 50 о. з.: «никто не можетъ отговариваться невѣдѣніемъ закона, если онъ былъ обнародованъ установленнымъ порядкомъ».



**Юридическое значеніе этого акта.** Обнародованіе закона есть актъ юридически весьма важный, такъ какъ примѣненіе закона становится обязательнымъ лишь съ момента его обнародованія. По ст. 59 о. з., «законы получаютъ силу не прежде, какъ со дня ихъ обнародованія»<sup>1)</sup>. Необходимость этого акта доказывается, во 1-хъ, тѣмъ, что на практикѣ не всегда послѣ утвержденія закона начинается приведеніе его въ дѣйствіе: иногда сама законодательная власть отдѣляетъ эти два момента довольно продолжительнымъ періодомъ времени; во 2-хъ, существенное условіе исполненія закона состоитъ въ его общеизвѣстности.

Обнародованіе закона имѣетъ цѣлью не только сдѣлать законъ общеизвѣстнымъ, но и опредѣлить срокъ, съ котораго должно начаться его дѣйствіе. Срокъ этотъ опредѣляется или со времени, назначеннаго въ самомъ законѣ, или, по общему правилу, котораго придерживается и русское право, законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія. По ст. 59 о. з., «въ присутственныхъ мѣстахъ законъ начинаетъ примѣняться и долженъ быть прилагаемъ къ дѣламъ не прежде, какъ со дня полученія его въ томъ мѣстѣ, къ исполненію котораго онъ подлежитъ». Вотъ почему каждое законодательство устанавливаетъ срокъ, по истеченіи котораго обнародованный законъ считается юридически общеизвѣстнымъ.

**Право обнародованія законовъ.** По русскому законодательству слѣдуетъ различать повелѣніе объ обнародованіи закона отъ самаго обнародованія. Первое исходитъ отъ самодержавной власти. Именной указъ Правительствующему Сенату, сопровождающій передаваемое послѣдному новое узаконеніе, оканчивается словами: «Правительствующій Сенатъ не оставитъ сдѣлать къ исполненію сего надлежащее распоряженіе»<sup>2)</sup>.

Самое обнародованіе законовъ во всеобщее свѣдѣніе возложено, начиная съ Петра I, на Правительствующій Сенатъ (ст. 57 о. з.) по I департаменту (уч. сен. ст. 19 п. 1), а въ губерніяхъ—на губернское правленіе (ст. 58 о. з.)<sup>3)</sup>. Въ данномъ случаѣ подъ обнародованіемъ разумѣется собственно разсылка законовъ присутственнымъ мѣстамъ: Сенатъ разсылаетъ ихъ центральнымъ учрежденіямъ и губернскимъ правленіямъ: эти послѣднія—всѣмъ другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ, чрезъ городскую и уѣздную полицію.

Собственно же обнародованіе совершается посредствомъ напечатанія закона въ *Собраніи узаконеній и распоряженій правительства*<sup>4)</sup>, откуда

<sup>1)</sup> На практикѣ допускается иногда по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ введеніе въ дѣйствіе нѣкоторыхъ новыхъ правилъ по телеграммамъ министровъ, до полученія соответствующаго № Собранія узаконеній.

<sup>2)</sup> Св. Зак., т. I изд. 1892, ст. 57 о. з.; сравни указъ 16 марта 1714 г. (П. С. З. т. V, № 2785).

<sup>3)</sup> Ср. также Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 716, в. 1.

<sup>4)</sup> Первоначально узаконенія обнародывались Прав. Сенатомъ въ формѣ отдѣль-



онъ можетъ быть перепечатываемъ во всѣхъ частныхъ изданіяхъ: газетахъ, журналахъ и т. д.

Процессъ обнародованія закона состоитъ въ слѣдующемъ: получивъ списокъ новаго закона, Сенатъ заслушиваетъ его въ I общемъ собраніи, затѣмъ печатаетъ его въ своей типографіи въ нужномъ числѣ экземпляровъ. Сдавъ оригиналъ закона для храненія въ сенатскій архивъ и сообщивъ въ *вѣднѣи* Синоду объ исполненіи новаго закона, съ приложеніемъ его экземпляра, Сенатъ разсылаетъ новый законъ министрамъ, губернаторамъ и въ губернскія правленія при указахъ объ его исполненіи.

**Право охраненія законовъ.** Въ Сенатѣ сосредоточивается не только обнародованіе законовъ, но и общее *охраненіе* законовъ. Оно состоитъ вообще въ наблюденіи за дѣйствительнымъ примѣненіемъ закона по точному и буквальному его смыслу и обнимаетъ собою слѣдующія права въ частности: 1) право при самомъ обнародованіи закона указывать на порядокъ и способъ его примѣненія; 2) силою изданныхъ уже законовъ разрѣшать всѣ недоразумѣнія, которыя могутъ возникнуть при примѣненіи закона, и 3) слѣдить за дѣйствительнымъ и правильнымъ примѣненіемъ законовъ и пресѣкать всякія злоупотребленія въ этомъ отношеніи. Это право во всемъ его объемѣ принадлежитъ Сенату. Поэтому всѣ законы, хотя бы они содержались въ именныхъ повелѣніяхъ, данныхъ особенно какому нибудь лицу или мѣсту, должны быть отъ тѣхъ мѣстъ и лицъ вносимы въ Сенатъ, за исключеніемъ узаконеній, подлежащихъ особенной тайнѣ. Охраненію Сената подлежатъ тѣ законы, которые обнародываются во всеобщее свѣдѣніе. Поэтому ни одно общее узаконеніе не можетъ быть приведено въ исполненіе прежде представленія въ Сенатъ <sup>1)</sup>. Эта мысль проводится въ нашемъ законодательствѣ еще со времени Петра I <sup>2)</sup>, узаконенія котораго по этому предмету вошли въ учрежденіе Сената, изданное въ 1802 г. <sup>3)</sup>. Узаконенія хра-

ныхъ печатныхъ указовъ. Съ 1 января 1863 г. повелѣно всѣ манифесты, Высочайшія повелѣнія, указы Сената, постановленія, имѣющія силу закона, — все то, что впослѣдствіе должно быть внесено въ П. С. З. Росс. Имп., — печатать въ особомъ учрежденномъ изданіи — „Собраніи узаконеній и распоряженій правительства“, которое издается въ качествѣ приложенія къ Сенатскимъ Вѣдомостямъ, по мѣрѣ накопленія матеріала. Въ циркулярномъ опредѣленіи Прав. Сената 9 окт. 1884 г. (Собр. уз. 1885 г., № 18, ст. 165) разъяснено, что распубликованіе закона въ Собр. уз. и расп. пр. имѣетъ значеніе официального его обнародованія и въ присутственномъ мѣстѣ каждый законъ воспріимлетъ свою силу и долженъ быть прилагаемъ къ дѣламъ со дня полученія въ томъ мѣстѣ листовъ Собранія узаконеній и распоряженій правительства, въ которыхъ онъ пропечатанъ.

<sup>1)</sup> Ст. 57 осн. зак., прим. 2-е; срав. уч. мин. ст. 203.

<sup>2)</sup> Указы 11 мая 1719 г., 14 мая 1723 г. и 10 авг. 1724 г. (П. С. З. №№ 3372, 4224 п. 8 и 4547).

<sup>3)</sup> 1802 г. сент. 8 (П. С. З. № 20405, п. 5): „Всѣ именные И. В. указы, кромѣ подлежащихъ особой тайнѣ, должны вноситься въ Сенатъ отъ всѣхъ мѣстъ и лицъ, которыми оны даны будутъ“. Въ 1814 г. дек. 24 (П. С. З. № 25758), Сенатъ, по предложенію министра юстиціи, подтвердилъ всѣмъ правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ объ исполненіи этой обязанности.



няться въ сенатскомъ архивѣ. Подлинныя именныя указы изъ архива никому для справокъ не выдаются, исключая того случая, когда бы они потребовались присутствіемъ Сената.

**Форма обнародованія законовъ** предполагаетъ, во 1-хъ, *способъ*, посредствомъ котораго они доводятся до всеобщаго свѣдѣнія, и во 2-хъ, *образъ* изложенія ихъ содержанія.

Для удовлетворенія перваго условія служить въ настоящее время главнымъ образомъ *печать*, хотя и теперь правительство нуждается въ нѣкоторыхъ дополнительныхъ мѣрахъ: важнѣйшіе законодательные акты прочитываются въ церквахъ и на площадяхъ<sup>1)</sup>.

Второе условіе — образъ изложенія содержанія законовъ — достигается *кодификаціей законовъ*, или сведеніемъ отдѣльныхъ постановленій дѣйствующаго права въ переработанную систему, проникнутую однимъ общимъ началомъ. Для правильнаго изложенія и затѣмъ помѣщенія, куда слѣдуетъ, новаго закона, необходимо разобрать: 1) какъ онъ относится къ законодательству минувшему и, слѣдовательно, каково его значеніе въ историческомъ развитіи соответствующихъ законовъ; 2) какія дополненія, измѣненія или нововведенія вноситъ онъ въ законодательство дѣйствующее, и 3) какое мѣсто должно быть отведено ему въ сводѣ однородныхъ съ нимъ законовъ. Такимъ образомъ кодификація преслѣдуетъ тройкую цѣль: 1) выдѣлить изъ всей массы законодательнаго матеріала тѣ положенія, которыя могутъ быть названы дѣйствующими, свести ихъ въ одно цѣлое и расположить ихъ въ извѣстной системѣ; 2) устранить противорѣчія между различными отдѣльными узаконеніями, и 3) дать не только оффиціальнымъ учрежденіямъ, но и всему обществу возможность познакомиться съ законодательствомъ во всемъ его объемѣ.

Что касается сборниковъ русскаго законодательства, то необходимо замѣтить, что они далеко не отвѣчаютъ требованіямъ кодификаціи въ научномъ смыслѣ слова, и что у насъ преобладаетъ, за немногими развѣ исключеніями (Уложеніе 1845 г., Судебныя уставы 1864 г.), система *консолидаціи законовъ*, т. е. сведеніе въ одно цѣлое отдѣльныхъ постановленій, издававшихся въ различное время, въ различныхъ формахъ и редакціяхъ, и не всегда точно между собою согласованныхъ. Тѣмъ не менѣе слово «кодификація», именно въ послѣднемъ смыслѣ, давно уже приобрѣло у насъ право гражданства, причемъ въ оффиціальныхъ сферахъ подъ ней понимается, говоря словами Сперанскаго, «систематическое приведеніе законовъ въ составъ ясный, правильный и однообразный».

Систематическое изложеніе отечественныхъ законовъ издавна было предметомъ особыхъ заботъ правительства, которое вмѣстѣ съ тѣмъ сознавало необходимость самаго тѣснаго сближенія дѣятельности собственно

<sup>1)</sup> Напр. Манифестъ 19 февр. 1861 г., объ освобожденіи крестьянъ отъ крѣпостной зависимости.



законодательной съ дѣломъ кодификаціи. Мысль эта получила осуществленіе уже въ началѣ текущаго столѣтія, при самомъ образованіи въ 1810 г. высшаго законодательнаго установленія въ Россіи—Государственнаго Совѣта, когда въ число учрежденій, при немъ состоящихъ, вошла, наравнѣ съ государственной канцеляріей, также коммисія составленія законовъ, находившаяся до того времени въ вѣдѣніи министра юстиціи <sup>1)</sup>.

31 января 1826 г. послѣдовалъ на имя предѣдательствовавшаго тогда во всѣхъ департаментахъ Государственнаго Совѣта, князя Лопухина, Высочайшій рескриптъ о преобразованіи коммисіи составленія законовъ во II Отдѣленіе Собственной Его Величества Канцеляріи <sup>2)</sup>, на которое и было возложено составленіе своднаго уложенія или свода всѣхъ дѣйствующихъ законовъ. Это дѣло было выполнено подъ руководствомъ Сперанскаго <sup>3)</sup>. По цѣли учрежденія II Отдѣленія труды его должны были заключаться: 1) въ составленіи хронологическаго сборника всѣхъ по возможности узаконеній, начиная съ уложенія царя Алексѣя Михайловича; 2) въ приведеніи ихъ въ систематическій порядокъ, съ исключеніемъ всего отмѣненнаго и недѣйствующаго, и 3) въ усовершенствованіи законовъ, или въ составленіи, на основаніи данныхъ, представляемыхъ приведеннымъ въ порядокъ законодательствомъ, а также указаній и началъ, выработанныхъ историческою жизнью нашего отечества и утвержденныхъ наукою права, возможно полныхъ и твердыхъ законовъ въ формѣ уложеній.

Осуществленіемъ двухъ первыхъ частей порученнаго II Отдѣленію дѣла явились: 1) Полное Собраніе Законовъ Россійской Имперіи и 2) Сводъ Законовъ Россійской Имперіи.

**Полное Собраніе законовъ** содержитъ въ себѣ, въ хронологическомъ порядкѣ, историческій матеріалъ русскаго законодательства, служащій для него основаніемъ и необходимый для объясненія мотивовъ и смысла дѣйствующихъ законовъ. Полныхъ Собраній три.

*Первое Полное Собраніе Законовъ*, состоящее изъ 45 томовъ (въ 48 книгахъ)—40 т. текста и 5 т. приложений—начинается съ уложенія царя Алексѣя Михайловича (29 января 1649 г.) и продолжается

<sup>1)</sup> 1-е П. С. З. № 24064, 1810 г.

<sup>2)</sup> 2-е П. С. З. № 114. Причины, вызвавшія означенное преобразование, указаны въ самомъ рескриптѣ: „При первоначальномъ обзорѣнн разнхъ частей государственнаго управленія, обративъ особенное вниманіе на Уложеніе отечественныхъ Ншихъ Законовъ, усмотрѣлъ Я, что труды, съ давнихъ лѣтъ по сей части предпріятыя, были многократно прерываемы: и потому доселѣ не достигли своей цѣли. Желая, сколь можно, удостовѣрить успѣшное ихъ совершеніе, Я призналъ нужнымъ принять ихъ въ непосредственное Мое вѣдѣніе. Для сего приказалъ Я учредить въ Собственной Моей Канцеляріи особое для нихъ отдѣленіе“.

<sup>3)</sup> Корфъ. Жизнь гр. Сперанскаго, II, стр. 303 и слѣд.



до 12 декабря 1825 г., т. е. по день издания манифеста Императора Николая I о восшествіи на престолъ.

*Второе Полное Собрание Законовъ*, состоящее изъ 55 томовъ текста и обширнаго, въ 4-хъ томахъ, алфавитнаго указателя къ нему, значительно облегчающаго пользованіе этимъ многотомнымъ изданіемъ, обнимаетъ законодательство Императоровъ Николая I и Александра II — съ 13 декабря 1825 г. по 28 февраля 1881 г. включительно. Каждый томъ Второго Полнаго Собрания Законовъ заключаетъ въ себѣ все законы истекшаго года.

*Третье Полное Собрание Законовъ*<sup>1)</sup> заключаетъ въ себѣ все законоположенія со дня восшествія на престолъ Императора Александра III. По настоящее время изданы I—XIII томы<sup>2)</sup>.

На основаніи Полнаго Собрания Законовъ составленъ **Сводъ Зак. Россійской Имперіи**, въ который было включено все дѣйствующее законодательство, доведенное до 1832 г. и распределенное въ 15 томахъ. Въ концѣ 1833 г. Сводъ былъ готовъ и изданъ; обязательную же силу получилъ лишь съ 1 января 1835 года. Задача Свода заключалась, по словамъ манифеста 31 января 1833 г. объ его изданіи<sup>3)</sup>, въ томъ, чтобы выдѣлить не потерявшіе силу законы и привести ихъ въ систему.

Въ 1842 г. послѣдовало второе изданіе Свода, отличавшееся отъ перваго увеличеніемъ числа статей почти вдвое (съ 36000 ст. изд. 1832 года до 70000 ст. изд. 1842 г.). Важнѣйшая редакціонная перемѣна состояла въ разработкѣ и включеніи въ X томъ законовъ, дѣйствовавшихъ въ Западномъ краѣ (Литовскаго статута) и въ Малороссіи (въ губерніяхъ Черниговской и Полтавской). Кромѣ того, на ряду съ составленіемъ общаго Свода былъ изданъ Сводъ мѣстныхъ узаконеній губерній прибалтійскихъ и нѣкоторыхъ мусульманскихъ законовъ, дѣйствующихъ на Кавказѣ и за Кавказомъ, въ исправленномъ текстѣ съ русскимъ переводомъ.

3-е изданіе Свода появилось въ 1857 году. Въ этомъ изданіи въ VIII томъ введены уставы счетные (ч. 2 этого тома)<sup>4)</sup>, въ XI—упра-

<sup>1)</sup> В. у. 11 іюня 1885 г. мнѣніе Гос. Сов. о дальнѣйшемъ изданіи П. С. З. Р. И. (3-е П. С. З. № 3050). Выс. повелѣніемъ 12 ноября 1892 г. государственному секретарю предоставлено, съ разрѣшенія предсѣдателя Гос. Совѣта и по соглашенію съ подлежащими министрами и главноуправляющими, издавать въ гос. типографіи, на казенный счетъ, новыя законоположенія съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ они основаны. Предоставленное означеннымъ Выс. повелѣніемъ право сохранено за государ. секретаремъ В. у. 27 дек. 1893 г. мнѣніемъ Гос. Совѣта, объ устройствѣ кодификаціонной части въ гос. канцеляріи (Собр. уз. 1894 г. № 15, ст. 101).

<sup>2)</sup> 9 апрѣля 1897 г. вышелъ XIII т. 3-го П. С. З., содержащій въ себѣ узаконенія за 1893 г. (Собрание уз. 1897 г. № 45, ст. 614).

<sup>3)</sup> П. С. З. т. VIII, № 5947.

<sup>4)</sup> Приведеніе въ систему счетныхъ правилъ, установившихся путемъ опыта, постепенно, въ разное время, было начато еще при Сперанскомъ, потомъ работы были пріостановлены и возобновились лишь въ 1839 г., но только въ 1846 г. бывшее II Отдѣленіе С. Е. В. Канцеляріи, совмѣстно съ Государственнымъ Контролеромъ, изготовило проектъ счетнаго устава, который, по разсмотрѣніи министерствами и



вление духовными дѣлами иностранныхъ исповѣданій. Кромѣ того, 1-я книга XV т. замѣнена уложеніемъ 1845 г. Хотя число томовъ осталось прежнее (15), но въ дѣйствительности ихъ 21, такъ какъ нѣкоторые томы раздѣлены на части, напр.: II т.—2 ч., VIII—2 ч., X—3 ч., XI—2 ч., XII—2 ч. Съ 1857 г. полнаго изданія Свода не было, но въ разное время издавались лишь нѣкоторые томы и части Свода. Такъ, въ разное время въ него включены: примыкающее къ I т. учрежденіе орденовъ и др. знаковъ отличія; 1 ч. II т.—общее губернское учрежденіе и учрежденіе управленія Кавказскаго и Закавказскаго края, входящее во 2 ч. II т.; уставъ о службѣ гражданской—III т., законы о состояніяхъ—IX т. и, какъ приложение къ нему, положеніе о сельскомъ состояніи и много др.

Всѣ узаконенія, выходящія послѣ изданія томовъ и частей Свода, въ отмѣну или дополненіе дѣйствующихъ законовъ, систематизируются въ порядкѣ книгъ и статей его и издаются въ видѣ «Продолженій Свода Законовъ»; каждый годъ выходитъ «Очередное Продолженіе», а, по накопленіи многихъ Продолженій, издается «Сводное Продолженіе», обнимающее всѣ измѣненія, вошедшія въ ежегодныя «Продолженія» и тѣмъ самымъ ихъ отмѣняющія.

Такъ какъ на ряду съ изданіями послѣднихъ годовъ дѣйствуютъ изданія предшествующихъ, до 1857 г. включительно, то каждый томъ снабжается *сравнительнымъ указателемъ*, заключающимъ въ себѣ свѣдѣнія объ отмѣнѣ, измѣненіи или дополненіи статей предыдущаго изданія, вмѣстѣ съ указаніемъ на измѣненіе нумераціи статей. Кромѣ того, въ каждомъ томѣ имѣется *хронологическій указатель*, въ которомъ заключаются свѣдѣнія о времени изданія того или другаго законоположенія (по Собр. узак.) и соответствующія статьи Продолженія Св. Зак.

Сводъ Законовъ есть лишь съ внѣшней стороны систематизированное собраніе дѣйствующихъ узаконеній и притомъ далеко не полное. Законодательныя постановленія, содержащіяся въ Сводѣ, не охватываютъ собою всего государственнаго права Россіи; въ немъ объединено зако-

послѣ подробнаго пересмотра въ Госуд. Контролѣ, получилъ силу закона 7 октября 1848 г. (Ср. Ж. М. Н. Пр. 1850 г. т. 68; Отчетъ Гос. Контролера за 1848 г.). Счетные уставы дѣлятся на: 1) „Общій счетный уставъ“, содержащій правила о счетахъ, книгахъ и счетныхъ документахъ, о ревизіи счетовъ, о свидѣтельствѣ наличности денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, о судопроизводствѣ по дѣламъ о нарушеніи счетныхъ уставовъ; 2) „Особенные уставы“, содержащія правила счетоводства для отдѣльныхъ министерствъ и ихъ частей. Уставы особенные имѣютъ: вѣдомство Св. Синода, учрежденія Императрицы Маріи, государственная типографія, комитетъ призьбія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ, министерства: народнаго просвѣщенія, юстиціи, финансовъ, государственныхъ имуществъ иностранныхъ дѣлъ, внутреннихъ дѣлъ, Императорскаго Двора, путей сообщенія. Съ введеніемъ новой системы счетоводства, отчетности и ревизіи, указанные счетные уставы во многомъ устарѣли и утратили свою силу. Выработываемый въ настоящее время въ государственномъ контролѣ проектъ новаго счетно-ревизіоннаго устава имѣетъ цѣлью замѣнить счетные уставы, кодифицированные во 2-й части VIII т. Св. Зак.



нодательство только по гражданской части. Многія весьма важныя постановленія не вошли въ Сводъ, напр.: постановленія, относящіяся до военной части, сухопутной и морской, законодательство, касающееся организации православной церкви, и мѣстные законы (для Финляндіи, бывшаго Царства Польскаго). Наконецъ, важнѣйшіе акты царствованія Императора Александра II, каковы Положеніе о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, и Судебные уставы, оказалось невозможнымъ ввести въ систему Свода: они составляютъ особыя къ нему приложенія.

Всѣ новѣйшія измѣненія обнародываются въ «**Собраніи узаконеній и распоряженій правительства**» — періодическомъ погодномъ изданіи, которое печатается въ видѣ приложенія къ **Сенатскимъ Вѣдомостямъ**; это изданіе является необходимымъ пособіемъ для знанія дѣйствительнаго положенія нашего законодательства въ той или другой его отрасли<sup>1)</sup>.

Кромѣ общаго Свода Законовъ у насъ дѣйствуютъ еще слѣдующіе спеціальныя законодательныя сборники:

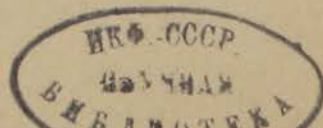
1. **Сводъ военныхъ постановленій**, напечатанный въ 1838 г., по получившей обязательную силу закона съ 1 января 1840 г. Въ этотъ Сводъ вошли всѣ военныя постановленія, начиная съ Воинскаго Устава Петра I до 1838 года. Состоитъ изъ 12 томовъ. Второе изданіе появилось въ 1859 г. Въ 1869 г. вышло третье изданіе, съ оглавленіемъ ко всему Своду; нѣкоторыя части остались однако въ изданіи 1859 года. Къ Своду 1869 г. изданы 3 продолженія (по 1 іюля 1886 г.); нѣкоторыя отдѣльныя книги вышли въ новыхъ изданіяхъ<sup>2)</sup>. Масса не сведеннаго матеріала содержится въ Высочайшихъ приказахъ, въ «приказахъ по военному вѣдомству» и въ циркулярахъ Главнаго Штаба, разбросанныхъ въ Собраніи узаконеній.

2. **Сводъ морскихъ уголовныхъ законовъ**, изданный въ 1851 г., въ одномъ томѣ, состоящемъ изъ 2-хъ книгъ. Нынѣ дѣйствующій «**Морской Уставъ**» составленъ въ 1885 г. Съ 1886 г. Канцеляріей Морскаго Министерства издается «**Сводъ Морскихъ постановленій**»; вышли I—XVIII книги. Многія узаконенія, не вошедшія въ названный Сводъ, существуютъ въ отдѣльныхъ изданіяхъ Главнаго Морскаго Штаба. Кромѣ того, нѣкоторыя военно-морскія узаконенія встрѣчаются въ общемъ Св. Зак.; учрежденіе морскаго министерства введено въ т. I ч. 2, изд. 1892 г.

3. **Сборникъ законодательныхъ постановленій, относящихся до**

<sup>1)</sup> Не имѣющія общаго значенія постановленія верховной власти или высшаго правительства, какъ напр. именныя грамоты и рескрипты, указы о назначеніяхъ на должности и о наградахъ и проч., печатаются въ Сенатскихъ Вѣдомостяхъ, выходящихъ два раза въ недѣлю.

<sup>2)</sup> Напр. Уставъ военно-судебный, дисциплинарный и др.



64456



**Царства Польскаго:** 1) Дневникъ законовъ Герцогства Варшавскаго, 1807—1812 г.г. (4 т.); Дневникъ законовъ Царства Польскаго, 1815—1871 г.г. (71 т.); позднѣйшія постановленія издаются въ Собраніи узаконеній. 2) Сборникъ узаконеній и распоряженій правительства, относящихся до губерній Царства Польскаго за 1871—1872 г.г. Постановленія Учредительнаго Комитета въ Царствѣ Польскомъ, 1865—1871 г.г. (21 т.). Сборникъ правительственныхъ распоряженій по Учредительному Комитету въ Царствѣ Польскомъ за 1864—1870 г.г., 7 том., 1867—1871 г.г. 3) Сборникъ административныхъ постановленій Царства Польскаго, 1866—1868 г.г., въ 20 томахъ.

4. Узаконенія Великаго Княжества Финляндскаго помѣщаются въ **«Сборникъ постановленій Великаго Княжества Финляндскаго»**, — издается съ 1808 по 1860 г. въ Гельсингфорсѣ на шведскомъ языкѣ, а съ 1860 г. на русскомъ и отдѣльно на шведскомъ.

Спеціально по финансовому законодательству служитъ также пособіемъ издаваемый Министерствомъ Финансовъ **«Вѣстникъ Финансовъ, промышленности и торговли. Указатель правительственныхъ распоряженій по Министерству Финансовъ»** (съ 1865 по 1882 г. онъ носилъ только это второе названіе). Есть кромѣ того сборники постановленій и распоряженій также по отдѣльнымъ отраслямъ государственныхъ доходовъ: напр. Сборникъ правительственныхъ распоряженій по управленію акцизными сборами, и др.

Важныя указанія къ разъясненію смысла законовъ даетъ кассационная практика Сената (Сборникъ рѣшеній кассационныхъ департаментовъ Сената, издается съ 1866 г.).

Не вошли въ Св. Зак. законы и указы, относящіеся къ управленію духовныхъ дѣлъ православнаго исповѣданія. Нѣкоторые законы по этому предмету были издаваемы отдѣльно, напр. Духовный регламентъ 25 января 1721 г., или въ новѣйшее время Уставъ духовныхъ консисторій 9 апрѣля 1883 года. Распоряженія по духовному вѣдомству можно найти въ издававшемся до 1893 г. «Церковномъ Вѣстникѣ» и въ издающихся нынѣ «Церковныхъ Вѣдомостяхъ»<sup>1)</sup>.

По отдѣльнымъ вѣдомствамъ издаются особыя собранія распоряженій, приказовъ и циркуляровъ, напр. по военному вѣдомству, министерствамъ: народнаго просвѣщенія, юстиціи и др.

Кромѣ этихъ изданій существуютъ еще и другія изданія, напечатанныя по распоряженіямъ оффиціальныхъ лицъ, но не имѣющія самостоятельнаго значенія, а представляющія выборки изъ Свода Зак. и другихъ непосредственныхъ источниковъ законодательства, касающіяся того или

<sup>1)</sup> Съ 1868 г., кромѣ вышеуказаннаго Пол. Собр. Зак. (см. стр. 14), издается еще Полное Собраніе Законовъ по вѣдомству православнаго исповѣданія. До настоящаго времени вышло 5 томовъ, съ 1721 по 1724 г.



другого вѣдомства. Эти изданія имѣютъ главною цѣлью облегчить чиновникамъ, служащимъ въ томъ или другомъ вѣдомствѣ, пользованіе законодательнымъ матеріаломъ. Такъ, по министерству народнаго просвѣщенія, кромѣ указаннаго выше сборника распоряженій и циркуляровъ, изданнаго самимъ министерствомъ, существуетъ еще «Собраніе постановленій по министерству народнаго просвѣщенія» въ которое внесены всѣ законоположенія по этой части, исходящія отъ верховной власти. По распоряженію государственнаго контролера изданы (послѣднее изданіе 1888 г.). «Правила и формы смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка», въ видѣ сборника, въ который вошли законоположенія изъ разныхъ томовъ Свода Законовъ <sup>1)</sup>.

Вообще для всѣхъ вѣдомствъ существуетъ центральный органъ, въ которомъ печатаются законы и Высочайшія повелѣнія; это — «Правительственный Вѣстникъ».

**Формы изданія отдѣльныхъ законодательныхъ актовъ** установлены закономъ, причѣмъ надо различать формы, установленныя для законовъ, и формы, въ которыхъ изъясляется воля верховной власти въ порядкѣ управленія. Ст. 53 осн. зак. гласитъ: «Законы издаются въ видѣ уложенія, уставовъ, учреждений, грамотъ, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія». Примѣчаніе къ этой статьѣ добавляетъ: Высочайшія повелѣнія въ *порядкѣ управленія* изъясняются сверхъ того рескриптами и приказами <sup>2)</sup>.

**Исполненіе и отмѣна закона.** Вслѣдъ за обнародованіемъ закона начинается его *исполненіе*, т. е. примѣненіе его къ дѣламъ и отношеніямъ, имъ опредѣляемымъ. Моментъ, съ котораго начинается это исполненіе, опредѣляется ст. 59 о. з., по которой: «законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня объявленія».

Сила закона сохраняется до *отмѣны* его въ установленномъ порядкѣ и замѣны его новымъ закономъ. По ст. 72 осн. зак. «всякій законъ сохраняетъ свое дѣйствіе, покуда не будетъ отмѣненъ силою новаго закона». Отмѣнить существующій законъ можетъ только та власть, которая его установила, т. е. законодательная, хотя фактически законъ можетъ быть иногда отмѣненъ силою самой жизни, когда онъ не имѣетъ примѣненія въ силу новыхъ потребностей. Фактически право представлять объ отмѣнѣ законовъ сосредоточилось въ рукахъ тѣхъ, которымъ присвоено право законодательнаго почина, т. е., главнымъ образомъ, министровъ. Порядокъ отмѣны закона тотъ же, что и при составленіи закона, и опредѣленъ въ ст. 73 о. з.

<sup>1)</sup> Въ 1897 г. вышло частное изданіе этихъ правилъ, исправленное и значительно пополненное.

<sup>2)</sup> Св. Зак., I, ч. I, изд. 1892 г.



**Права Императора въ области суда и управленія.** Право внутренняго управленія и суда, на основаніи существующихъ законоположеній, ввѣряется подчиненнымъ правительственнымъ и общественнымъ установленіямъ. Каждое изъ нихъ имѣетъ свой опредѣленный кругъ дѣль, въ предѣлахъ котораго оно дѣйствуетъ самостоятельно<sup>1)</sup>. Но на ряду съ законодательною дѣятельностью стоятъ такіе акты и мѣры, которые даже силою закона не могутъ быть предоставлены власти подчиненнаго установленія, такъ какъ въ нихъ проявляются существенные атрибуты государственнаго верховенства. Эти исключительные случаи по предметамъ подчиненнаго управленія вызываютъ непосредственную дѣятельность верховной власти. Такъ, Монарху, какъ обладателю верховной власти, принадлежитъ:

1) *Въ области правосудія:* а) Право помилованія и смяченія наказанія, какъ актъ милосердія, отмѣняющій примѣненіе закона. б) Право утвержденія нѣкоторыхъ судебныхъ приговоровъ, особенно важныхъ, причемъ эти приговоры не могутъ быть приведены въ исполненіе, впредь до восполѣдованія Высочайшаго разрѣшенія<sup>2)</sup>. в) Въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже судебное преслѣдованіе не можетъ быть начато безъ Высочайшаго разрѣшенія; сюда относятся случаи привлеченія къ отвѣтственности и суду за преступленія по должности членовъ Государственнаго Совѣта, министровъ и главноуправляющихъ, сенаторовъ всѣхъ департаментовъ, генераль-губернаторовъ и др.<sup>3)</sup>.

2) Въ порядкѣ *исполнительно-административномъ* (свѣтскомъ) верховная власть Монарха дѣйствуетъ прежде всего въ случаяхъ неправильнаго примѣненія закона, или въ случаѣ необходимости разрѣшить тѣ или другія затрудненія въ администраціи, когда эти затрудненія не могутъ быть устранены силою существующихъ законовъ. Затѣмъ Монарху принадлежитъ:

а) *право представительства государства во внѣшнихъ сношеніяхъ*, выражающееся въ: 1) *активномъ и пассивномъ правѣ посольства*, т. е. правѣ аккредитованія представителей при иностранныхъ правительствахъ и правѣ одобренія и приѣма иностранныхъ пословъ, 2) *правѣ объявленія войны и заключенія мира*, 3) *правѣ заключенія союзовъ и договоровъ съ иностранными державами*;

б) *верховное военное право*, по которому Императоръ есть глава военной силы государства—какъ сухопутной, такъ и морской—состоящей подъ Его верховнымъ командованіемъ (ст. 1 Положенія о военномъ министерствѣ 1869 г.);

в) *верховное должностное право*: на нѣкоторыя должности Мо-

<sup>1)</sup> Св. Зак., изд. 1892 г. т. I, ч. 2, ст. ст. 80 и 81.

<sup>2)</sup> Ходагайство о помилованіи и смяченіи наказанія и судебные приговоры, нуждающіеся въ верховномъ утвержденіи, докладываются Государю министромъ юстиціи.

<sup>3)</sup> Собр. узак. 1889 г. № 15, Выс. утв. 15 февр. 1889 г. мнѣніе Гос. Сов.



нархъ назначаетъ по непосредственному своему усмотрѣнію, въ другихъ—утверждаетъ, въ третьихъ—предоставляетъ подчиненнымъ властямъ, дѣйствующимъ въ этомъ случаѣ Его именемъ. Воля верховной власти относительно измѣненія въ служебномъ положеніи лицъ, состоящихъ въ государственной службѣ, выражается въ *Высочайшихъ приказахъ* (прилож. къ ст. 53);

г) *верховное право пожалованія почестей и отличій*, напр.: возведеніе въ дворянство и почетное гражданство, пожалованіе чиновъ, орденовъ, титуловъ и т. п.;

д) *верховное финансовое право*, по которому только Монархъ можетъ налагать на гражданъ общія подати и повинности, только Онъ одинъ можетъ распоряжаться наличными средствами государства; поэтому государственная роспись доходовъ и расходовъ, послѣ обсуждения ея въ Государственномъ Совѣтѣ, получаетъ силу финансоваго закона только съ момента собственноручнаго утвержденія ея Государемъ Императоромъ, непосредственному разрѣшенію Котораго подлежатъ и всѣ кредиты—дополнительные и экстраординарные,—также какъ и всѣ штаты—постоянные и учреждаемые на неопредѣленное время;

е) *верховное территориальное право*, по которому одинъ Государь Императоръ можетъ отчуждать государственныя имущества въ частныя руки или въ пользу другихъ государствъ и, наоборотъ, частную собственность на общественную пользу за соответствующее вознагражденіе.

3) Въ области *управленія церковнаго* права самодержавія опредѣляются ст. 43 осн. зак., гласящей: «въ управленіи церковномъ самодержавная власть дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Правительствующаго Синода, ею учрежденнаго». Изъ этой статьи видно, что: 1) самодержавная власть дѣйствуетъ только въ *управленіи церковномъ*<sup>1)</sup>, и 2) что она дѣйствуетъ только чрезъ *особый ею учрежденный органъ*<sup>2)</sup>. Права верховной власти по отношенію къ церкви состоятъ: 1) въ блюстителствѣ правовѣрія и чистоты церкви, 2) въ правѣ назначенія лицъ высшей церковной іерархіи, и 3) въ правѣ верховнаго надзора за дѣйствіями духовныхъ установленій.

Отношеніе верховной власти къ христіанамъ иностранныхъ исповѣданій и иновѣрцамъ опредѣляется тѣмъ, что ихъ церковныя дѣла вѣдаются «ихъ духовными властями и особыми правительствами, верховною властью къ сему предназначенными» (осн. зак. ст. 46).

<sup>1)</sup> Т. е. компетенція верховной власти ограничивается тѣми дѣлами, которыя вообще могутъ быть предметомъ церковной администраціи, не касаясь самыхъ догматовъ и обрядовъ православной вѣры.

<sup>2)</sup> Т. е., что Синодъ есть государственно-церковное установленіе, получившее свою власть отъ Монарха и дѣйствующее Его именемъ.



### III. Обь органахъ управленія.

**Существо государственныхъ должностей.** Государственная должность есть установленный закономъ постоянный объемъ правъ и обязанностей лицъ, при посредствѣ которыхъ дѣйствуетъ государство для *непрерывнаго* осуществленія своихъ задачъ. Отсюда слѣдуетъ:

1. Что государственная должность есть установленіе *постоянное*; этимъ признакомъ права и обязанности, соединяемыя съ должностью отличаются отъ случайныхъ и временныхъ порученій, которыя всякое частное лицо можетъ получить отъ государственной власти.

2. Въ понятіе должности входитъ другой существенный признакъ: *кругъ вѣдомства*, т. е. опредѣленная область государственныхъ задачъ, возложенныхъ *закономъ* на данное установленіе до тѣхъ поръ, пока онѣ, въ силу новаго закона, не будутъ переданы другому установленію. Этимъ актомъ законодательной власти устанавливается невмѣшательство другихъ мѣстъ и лицъ въ область даннаго установленія. Компетенція государственныхъ должностей опредѣляется: а) *родомъ дѣлъ*, предоставляемыхъ установленію (законодательная, судебная и административная отрасли государственной власти), б) *пространствомъ дѣйствія* власти (обще-государственные или центральныя и мѣстныя установленія) и в) *взаимнымъ отношеніемъ* высшихъ и низшихъ установленій одной и той же отрасли управленія и суда (іерархическая компетенція).

3. Государственные должности предназначены къ осуществленію *опредѣленныхъ цѣлей государства*, а потому и могутъ приобрѣтаться только способами публичнаго права, а именно актами государственной власти, которыми данное лицо призывается къ отправленію извѣстной должности; этимъ признакомъ государственныя должности противоплагаются: а) должностямъ общественнымъ (церковь, общины — сельская и городская — и другія общественныя единицы), и б) должностямъ, предназначеннымъ для личныхъ услугъ Монарха.

4. *Нравственное существо должности* выражается въ *сознаніи* должностнаго лица, что оно служитъ высшимъ интересамъ политическаго общества, а не пассивнымъ орудіемъ личныхъ цѣлей того или другаго представителя власти. Это сознаніе сообщаетъ занимающему должность лицу дѣйствительный авторитетъ и направляетъ его къ исполненію лежащаго на немъ долга.

5. Государственная должность предполагаетъ *самостоятельность* служебныхъ актовъ, совершаемыхъ носителемъ ея въ предѣлахъ предоставленной ему закономъ власти и подъ его отвѣтственностью предъ закономъ.

Организація должности опредѣляется соответствующими учрежденіями.



число должностей всякаго рода — штатами<sup>1)</sup>; какъ самые штаты, такъ и измѣненія ихъ утверждаются въ законодательномъ порядкѣ. Лицо, занимающее данную должность, называется *должностнымъ лицомъ*. Функции, права и обязанности должностнаго лица, равно какъ порядокъ назначенія его на должность и увольненія, опредѣляются законами, на основаніи которыхъ оно принимается въ службу и опредѣляется къ должностямъ, во время прохожденія службы пользуется опредѣленными закономъ правами и несетъ опредѣленныя обязанности, на основаніи точныхъ правилъ увольняется отъ службы и получаетъ при отставкѣ пенсіи и единовременныя пособія. Всѣ эти условія опредѣляются тѣми законами, которые въ нашемъ законодательствѣ названы *уставами о службѣ гражданской*. Эти уставы излагаются въ III томѣ Свода Зак.<sup>2)</sup>, состоящемъ изъ трехъ книгъ: 1) уставъ о службѣ по опредѣленію отъ правительства<sup>3)</sup>, 2) уставы о пенсіяхъ и единовременныхъ пособіяхъ и 3) уставы эмеритальныхъ кассъ гражданскаго вѣдомства<sup>4)</sup>.

Дѣятельность должностнаго лица, въ которой осуществляются задачи государства и проявляется государственная власть, обставлена особыми условіями. Одни изъ нихъ имѣютъ цѣлью обезпеченіе правъ гражданъ; сюда относятся постановленія закона о кругѣ вѣдомства и степени власти каждаго должностнаго лица и о правилахъ, которыя послѣднее должно соблюдать при отправленіи своихъ служебныхъ обязанностей. Другаго рода условія имѣютъ своею цѣлью обезпеченіе беспрепятственной дѣятельности должностныхъ лицъ; сюда относятся карательныя мѣры, подъ защитою которыхъ находятся какъ служебныя дѣйствія, такъ и личность должностныхъ лицъ, при исполненіи ими обязанностей службы.

Всѣ положенія о службѣ гражданской могутъ быть сгруппированы слѣдующимъ образомъ: а) положенія о принятіи въ гражданскую службу

<sup>1)</sup> Штатами называются узаконенія, опредѣляющія содержаніе служащихъ въ различныхъ его видахъ. Штаты, въ смыслѣ постоянныхъ окладовъ содержанія, противопоставляются респисаніямъ временныхъ должностей и присвоеннаго имъ содержанія.

<sup>2)</sup> Св. Зак. т. III изд. 1896 года.

<sup>3)</sup> Въ этотъ же томъ включено Выс. утв. 13 іюня 1886 г. (Собр. уз. 1886 г., № 76) Положеніе объ особыхъ преимуществахъ гражданской службы въ отдаленныхъ мѣстностяхъ, а также въ губерніяхъ западныхъ и Царства Польскаго (изд. 1890 г., прод. 1891, 1893 гг.).

<sup>4)</sup> а) министерства юстиціи, б) горныхъ инженеровъ, в) инженеровъ путей сообщенія, г) дѣтскихъ пріютовъ вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи, и д) С.-Петербургской пожарной команды. Уставы эмеритальныхъ кассъ военно-сухопутнаго и морскаго вѣдомствъ помѣщены: первый въ приказахъ по военному вѣдомству № 126, 8 іюля 1894 г. — Выс. утв. 20 мая 1894 г. положеніе объ эмеритальной кассѣ, съ приложеніями и правилами о введеніи его въ дѣйствіе: второй — въ Ц. С. З. т. XLVI, № 50276. — В. у. 7 дек. 1871 г. положеніе объ эмерит. кассѣ морскаго вѣдомства, съ послѣдующими къ нему измѣненіями и дополненіями: 22 мая 1879 г., 2 дек. 1885 г. и 24 февр. и 9 мая 1886 г. (Ц. С. З., т. LIV, № 59671, т. V, № 3346 и т. VI, №№ 3538 и 3683).



и опредѣленіи въ должности, б) положенія, опредѣляющія права и обязанности служащихъ, в) положенія о прекращеніи службы, и г) положенія объ актахъ служебнаго состоянія.

**Принятіе на службу и опредѣленіе къ должностямъ.** Русское законодательство отличаетъ принятіе на службу отъ опредѣленія къ должностямъ. Всѣ лица, занимающія государственныя должности, состоятъ на государственной службѣ; только для нѣкоторыхъ немногихъ должностей допускается замѣщеніе по найму. Но не всѣ лица, состоящія на государственной службѣ, занимаютъ въ то-же самое время государственныя должности: есть лица, причисленные къ различнымъ вѣдомствамъ, безъ опредѣленія ихъ на извѣстную должность. Законъ опредѣляетъ прежде всего условія принятія на службу; условія эти слѣдующія:

1. *Физическія*: а) *Полъ*. По общему правилу въ гражданскую службу принимаются только лица мужескаго пола; лицамъ же женскаго пола лишь въ видѣ исключенія открытъ доступъ на службу по вѣдомствамъ: учебному <sup>1)</sup>, телеграфному и по счетной части нѣкоторыхъ другихъ вѣдомствъ <sup>2)</sup>. б) *Возрастъ*. Причисленіе къ гражданскому вѣдомству обусловливается достиженіемъ 14-ти лѣтняго возраста, начало-же дѣйствительной службы считается съ 16 лѣтъ <sup>3)</sup>. Для занятія нѣкоторыхъ должностей требуется достиженіе общегражданскаго совершеннолѣтія, а для занятія судебной должности—достиженіе 25 лѣтняго возраста.

2. *Нравственныя*: а) *Обладаніе гражданскою честью*. Лица, подвергшіяся уголовному наказанію, лишаются права поступать на государственную службу. Временное лишеніе права вступленія на государственную службу является послѣдствіемъ выхода изъ духовнаго званія, или исключенія изъ него (ст. 10). б) *Образованіе*. Для вступленія въ гражданскую службу требуется общій образовательный цензъ, обязательный для всѣхъ безъ изыятія лицъ (ст. 17); для занятія же нѣкоторыхъ должностей въ разныхъ вѣдомствахъ, помимо общаго образованія, требуется еще спеціальное образованіе, уровень котораго опредѣляется самымъ родомъ той или другой службы <sup>4)</sup>.

3. *Религіозныя*. Различіе вѣроисповѣданія или племени не препятствуетъ поступленію на службу (ст. 4). Единственное исключеніе изъ этого составляетъ недопущеніе на гражданскую службу евреевъ, не получившихъ высшаго образованія (ст. 9, 40, 48, 49).

<sup>1)</sup> По вѣдомству учебныхъ заведеній Императрицы Маріи и др. женскихъ учебныхъ заведеній.

<sup>2)</sup> Сравни циркуляръ по Госуд. Контролю 9 сентября 1893 года № 45, о допущеніи къ занятіямъ по желѣзнодорожному контролю лицъ женскаго пола по вольному найму.

<sup>3)</sup> Т. III. Св. Зак. изд. 1896 года, ст. 14.

<sup>4)</sup> Напр. по ученой и учебной частямъ, по судебному, инженерному, артиллерійскому, духовному и др. вѣдомствамъ.



4. *Политическія*: а) *Подданство*. По ст. 6 иностранцы не могут быть принимаемы на государственную службу. Исключенія изъ этого общаго правила указаны въ статьяхъ 41—49 и нѣкоторыхъ другихъ. б) *Принадлежность къ извѣстному состоянію или словію*. Русское законодательство различаетъ два разряда лицъ: одни пользуются правомъ поступать на государственную службу въ силу своего происхожденія; другія лишены этого права и могутъ приобрѣсти его только путемъ образованія, которое даетъ слѣдующія права и преимущества: а) оно открываетъ доступъ на службу лицамъ, не имѣющимъ этого права по своему происхожденію, б) оно сообщаетъ всѣмъ лицамъ, получившимъ его, нѣкоторыя преимущества при поступленіи на службу вообще, и в) нѣкоторые виды образованія сообщаютъ лицамъ, получившимъ его, преимущественное право занимать извѣстныя должности.

Съ введеніемъ всеобщей воинской повинности, поступленіе на государственную службу обусловливается отбытіемъ въ установленномъ порядкѣ этой повинности <sup>1)</sup>.

Объ опредѣленіи къ должностямъ законъ содержитъ слѣдующія общія правила; 1) о власти, которой принадлежитъ право назначенія на должности, 2) объ условіяхъ, требуемыхъ отъ кандидата на должность, и 3) о самомъ порядкѣ назначенія. Право назначенія на должности есть одинъ изъ атрибутовъ верховной власти, но Монархъ непосредственно назначаетъ только на высшія должности (первыхъ 3-хъ классовъ: члены Государственнаго Совѣта, члены Комитета и Совѣта Министровъ, Сенаторы, члены Синода, министры и главноуправляющіе и ихъ товарищи, генералъ-губернаторы и др.), на другія—назначаетъ по представленію начальниковъ отдѣльныхъ вѣдомствъ (должности 4-го класса: директоры департаментовъ, оберъ-прокуроры Сената и прокуроры судебныхъ палатъ, ихъ товарищи, губернаторы и нѣкоторыя должности V-го класса—управляющіе мѣстными учрежденіями), наконецъ, нѣкоторыя должности замѣщаются самими начальниками по принадлежности <sup>2)</sup>.

Самый порядокъ назначенія опредѣляется слѣдующими правилами: для поступленія на службу вообще требуется подача лицомъ, желающимъ поступить на службу, прошенія, составленнаго по установленной формѣ (на Высочайшее имя) и съ приложеніемъ всѣхъ перечисленныхъ въ ст. 176—178 т. III и ст. 97 и 100 т. IV уст. о воинской повин. документовъ <sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Уставъ о воинской повинности, ст. 28 (т. IV); т. III, ст. 8.

<sup>2)</sup> На осн. статей 142 и 146 т. III уст. сл. прав. изд. 1896 г., допускается замѣщеніе по вѣдомству Государственнаго Контроля должностей: а) до VIII класса включительно—вольнаемными лицами, и б) до V класса—лицами, не имѣющими соответствующихъ чиновъ.

<sup>3)</sup> Прошенія объ опредѣленіи на службу подлежатъ оплатѣ обыкновеннымъ гербовымъ сборомъ, на осн. ст. 8 герб. устава (т. V изд. 1893 г.).



Принятіе въ службу и опредѣленіе къ должностямъ совершается приказами подлежащихъ властей, публикуемыми во всеобщее свѣдѣніе въ «Сенатскихъ Вѣдомостяхъ» и «Правительственномъ Вѣстникѣ». Принятый въ службу обязанъ принести присягу до вступленія въ отправленіе должности. Содержаніе этой присяги тождественно съ текстомъ общей вѣрноподданнической присяги (осн. зак., т. I Св. Зак., приложение V). Обязанность принесенія присяги распространяется и на вольнонаемныхъ. Принесеніе специальной присяги установлено: 1) по судебному вѣдомству (учр. суд. уст. ст. 225 и прил. II), 2) для членовъ Государственнаго Совѣта, 3) для чиновниковъ государственной канцеляріи, 4) для почетныхъ опекуновъ опекунскаго совѣта и др. Кромѣ присяги, всѣ лица, опредѣляемые къ должности, обязаны дать подписку въ томъ, что они не принадлежали и не будутъ принадлежать къ тайнымъ обществамъ, подъ какимъ-бы названіемъ они не существовали (ст. 178 прим.).

**Обязанности и права служащихъ** опредѣлены въ главѣ 5-й, раздѣлѣ III, книгѣ I устава о службѣ гражданской.

Всѣ обязанности служащихъ могутъ быть сведены къ 3 категоріямъ: 1) обязанности относительно Монарха, 2) обязанности къ другимъ служащимъ, и 3) обязанности къ частнымъ лицамъ.

*I. Обязанности служащихъ къ Монарху* состоятъ: 1) въ особой вѣрности какъ Государю, такъ и государству (ст. 706); 2) въ нелицемерномъ, добросовѣтномъ и усердномъ, согласно данной присягѣ, исполненіи возложенныхъ на нихъ должностей (ст. 707); 3) въ храненіи ввѣренной имъ и касающейся службы и пользы Государя тайны (ст. 709), и 4) въ знаніи и ненарушимомъ храненіи всѣхъ уставовъ государственныхъ (ст. 708).

*II. Обязанности служащихъ къ другимъ служащимъ* могутъ быть раздѣлены на обязанности относительно лицъ начальствующихъ и на обязанности относительно лицъ подчиненныхъ. Относительно первой категоріи законъ предписываетъ повиновеніе *закономѣрное*, т. е. подчиненное лицо обязано исполнять только законы и имѣющія служебный характеръ распоряженія начальства. Распоряженія, противныя законамъ, подчиненный не только не обязанъ исполнять, но даже подвергается отвѣтственности за ихъ исполненіе (ст. 712). Относительно обязанностей начальствующихъ къ подчиненнымъ законъ воспрещаетъ начальствующимъ позволять себѣ жестокое и неприличное обращеніе съ подчиненными и всякіе поступки, противныя законамъ и важности службы, и подвергать подчиненныхъ отвѣтственности и наказаніямъ не въ установленномъ законами порядкѣ (ст. 715).

*III. Обязанности служащихъ относительно частныхъ лицъ* состоятъ: 1) въ нелицеприятномъ къ нимъ отношеніи; 2) въ неучиненіи



имъ проволочекъ въ ихъ законныхъ требованіяхъ, и 3) въ вѣжливомъ съ ними обращеніи.

За нарушение служебнаго долга должностныя лица могутъ быть привлечены къ отвѣтственности въ гражданскомъ, административномъ и уголовномъ порядкѣ. Въ первомъ случаѣ устанавливается обязанность возмѣщенія причиненнаго нарушеніемъ служебнаго долга убытка. Порядокъ производства опредѣляется особыми положеніями устава гражданского судопроизводства. Въ административномъ и уголовномъ порядкѣ назначаются наказанія и взысканія за преступленія и проступки по должности. Главное различіе между административною и уголовною отвѣтственностью заключается въ самомъ порядкѣ производства: въ первомъ случаѣ взысканія и наказанія налагаются начальствами подвергающихся административной отвѣтственности лицъ (улож. о наказ., ст. 65), во второмъ — уголовная отвѣтственность имѣетъ мѣсто только по суду. Преданіе должностныхъ лицъ уголовному суду зависитъ отъ начальства, назначившаго обвиняемаго на должность, а относительно чиновъ первыхъ 3-хъ классовъ — отъ Высочайшаго распоряженія, на основаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта воспослѣдовавшаго.

**Прекращеніе служебныхъ обязанностей** можетъ быть: а) *временное* — во время отпуска (ст. 757—775), и б) *полное* — при увольненіи чиновника въ отставку (ст. 776—791). Въ послѣднемъ случаѣ различается: 1) увольненіе по прошенію самого служащаго (предварительно увольненія въ отставку служащій долженъ сдать всѣ находящіяся въ его завѣдываніи дѣла); увольняютъ въ отставку тѣ власти, которымъ предоставлено назначеніе на данную должность; 2) увольненіе безъ прошенія, на основ. закона 7 ноября 1850 г.<sup>1)</sup>, и 3) исключеніе изъ службы, для котораго необходимъ судебный приговоръ и которое влечетъ за собою навсегда лишеніе права поступленія на государственную и общественную службу.

Служебнымъ положеніемъ должностныхъ лицъ обусловливаются слѣдующія ихъ **права**:

1. *Право на особенную уголовную охрану ихъ безопасности и достоинства*, обусловливающую для нихъ возможность безпрепятственнаго осуществленія власти. Наше законодательство грозитъ тяжкими карами за нецвиновеніе и сопротивленіе властямъ и за оскорбленіе должностныхъ лицъ при отправленіи ими своихъ обязанностей, или по поводу отправленія ими таковыхъ (улож. о наказ., ст. 262—288, уст. мир. 29—34).

<sup>1)</sup> Высоч. утв. 7 ноября 1850 г. Положеніе Комитета Министровъ о порядкѣ увольненія отъ службы и опредѣленія вновь на службу неблагонадежныхъ чиновниковъ (П. С. З., т. XXV № 24606). Сравни ст. 788 и 838 т. III Св. Зак., уст. сл. пр., изд. 1896 г.



2. *Право на получение отъ государства содержания* во время службы и право на пенсію по оставленіи службы. Содержаніе служащихъ слагается изъ трехъ элементовъ: жалованья, столовыхъ денегъ и квартирныхъ денегъ, или квартиръ въ натурѣ. Назначеніе содержанія и его размѣръ опредѣляются: 1) должностію (размѣры-же зависятъ отъ специально установленныхъ для каждаго вѣдомства или учрежденія штатовъ), 2) особыми Высочайшими, повелѣніями, и 3) распоряженіемъ начальства (канцелярскимъ чиновникамъ и служителямъ изъ общей суммы, штатомъ на нихъ опредѣленной, по мѣрѣ трудовъ, способностей и заслугъ каждаго).

Содержаніе по оставленіи службы распадается на *пенсіи и единовременныя пособія*, выдаваемые какъ самимъ служащимъ, такъ и ихъ вдовамъ и дѣтямъ. Размѣръ этихъ пенсій и пособій опредѣляется: 1) классомъ должности, которую занималъ служащій, и 2) числомъ лѣтъ службы<sup>1)</sup>. Единовременныя пособія представляютъ однократныя денежныя выдачи должностнымъ лицамъ, оставляющимъ службу, по болѣзни и не имѣющимъ права на пенсію, или ихъ семействамъ послѣ ихъ смерти<sup>2)</sup>.

3. *Право на различныя почетныя преимущества* (663—704). Къ почетнымъ правамъ и преимуществамъ принадлежатъ: 1. *Право производства въ чины по гражданской службѣ* (ст. 244—540). Относительно *порядка производства въ чины* различаются: а) производство въ первый классный чинъ (ст. 57, 131, 132, 117, 76, 107, 138, 68, 114, 105, 71, 72, 73, 92, 93, 94, 303, 122, 295—325), б) производство въ чины до V класса включительно за выслугу лѣтъ (указъ 9 іюля 1892 г.—собр. узак. № 70 ст. 730), и в) производство во все чины безъ изъятія за отличія; въ этомъ случаѣ соблюдается срокъ представленія къ наградамъ (685) и норма, установленная для наградъ (681), составляющая извѣстный процентъ общаго числа служащихъ въ данномъ вѣдомствѣ (ст. 682 и 684). 2. *Право быть причисленнымъ къ Россійскимъ Императорскимъ и Царскимъ Орденамъ*. 3. *Право быть представленнымъ къ другимъ различнымъ наградамъ* (664), кромѣ чиновъ и орденовъ: а) Высочайшее благоволеніе — *общее*, объявляемое всему вѣдомству, и *именное*, объявляемое одному или нѣсколькимъ лицамъ поименно. Значеніе Высочайшаго именнаго благоволенія состоитъ въ сокращеніи для получившаго его лица на одинъ годъ сроковъ, установленныхъ для полученія чиновъ и орденовъ за выслугу лѣтъ; б) назначеніе *арендъ* (693—696); в) подарки отъ Высочайшаго имени (697), и г) единовременныя денежныя выдачи (685 и 700).

<sup>1)</sup> Св. Зак. т. III, изд. 1896 г. уставъ о пенсіяхъ, ст. 1—240.

<sup>2)</sup> Тамъ-же.



**Акты служебнаго состоянія** суть документы двоякаго рода: одни изъ нихъ относятся къ лицамъ, состоящимъ на службѣ; другіе выдаются лицамъ, оставившимъ службу (802—840). Акты 1-го рода имѣютъ значеніе: 1) они удостовѣряютъ *гражданскія права служащихъ*, 2) служатъ средствомъ *надзора за служащими* при прохожденіи ими службы, 3) удостовѣряютъ *права служащихъ по службѣ*, т. е. ихъ права на полученіе наградъ, на повышеніе въ чинахъ и т. п. Къ актамъ 1-го рода относятся, *формулярные (послужные) списки*, которые каждое учрежденіе обязано вести о каждомъ изъ служащихъ въ немъ отдѣльно<sup>1)</sup>. Къ актамъ второго рода относятся *аттестаты*, выдаваемые увольняемымъ въ отставку лицамъ (818—827). Аттестатъ есть документъ, свидѣтельствующій о прекращеніи служебныхъ отношеній и содержащій въ себѣ какъ свѣдѣнія о прохожденіи службы, такъ и о причинахъ ея оставленія. Аттестатъ имѣетъ двоякое значеніе: 1) онъ есть видъ на жительство, поэтому онъ называется также безсрочнымъ паспортомъ (818), и 2) онъ удостовѣряетъ обстоятельства прежняго прохожденія службы, на случай поступленія отставнаго вновь на службу<sup>2)</sup>.

**Классификація русскихъ государственныхъ установленій.** Всѣ государственныя установленія Имперіи, по степени власти и по пространству ихъ дѣйствія, можно раздѣлить на установленія управленія *высшаго* (обще-государственныя или центральныя) и установленія управленія *нисшаго* (мѣстныя). Въ свою очередь установленія первой категоріи распадаются на установленія управленія *верховнаго* и установленія управленія *подчиненнаго*. Это послѣднее дѣленіе вытекаетъ изъ смысла статей 80 и 81 о. г. з., по которымъ въ управленіи *верховномъ* власть Государя дѣйствуетъ *непосредственно*, въ дѣлахъ-же управленія *подчиненнаго* опредѣленная степень власти *ввѣряется* мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ отъ Его имени и по Его повелѣнію. Такимъ образомъ, отличительнымъ признакомъ *мѣстъ управленія подчиненнаго* является именно то, что они облечены *извѣстною долею власти* (ст. 81), тогда какъ установленія управленія *верховнаго*, не имѣя самостоятельной доли власти, принимаютъ лишь участіе въ *непосредственномъ* отправленіи Монархомъ власти *верховнаго* управленія. Къ этой категоріи установленій (имѣющихъ характеръ совѣщательныхъ при Императорѣ учрежденій) относятся: Государственный Совѣтъ, Комитетъ Министровъ, Совѣтъ Министровъ, Комитетъ Сибирской жел. дороги, Военный Совѣтъ, Адмиралтействъ-Совѣтъ, Опекунскій Совѣтъ<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Содержаніе и форма послужныхъ списковъ указаны въ ст. 823 и прим. къ ней и ст. 805—817 т. III, уст. о сл. прав., изд. 1896 г.

<sup>2)</sup> Содержаніе и форма аттестата указаны въ ст. 820 и 821 и 797 т. III.

<sup>3)</sup> На основ. п. 2 прил. къ ст. 195 (прим.) Общ. Сч. Уст. изд. 1857 г. по прод. 1890 г., изъять отъ ревизіи Госуд. Контроля.



Къ первой категоріи установленій (облеченныхъ извѣстною долею власти) относятся: Правительствующій Сенатъ, Св. Правительствующій Синодъ и Министерства и Главныя Управленія <sup>1)</sup>.

Выраженія «верховныя» и «подчиненныя» указываютъ на отношенія установленій къ правамъ верховной власти, а не на отношенія этихъ установленій между собою; названія-же «нисшія» и «высшія» указываютъ именно на взаимныя іерархическія отношенія этихъ установленій; такъ напр., Государственный Совѣтъ и Сенатъ по отношенію къ губернскимъ установленіямъ суть одинаково высшія установленія, хотя Сенатъ относится къ высшимъ мѣстамъ управленія подчиненнаго, а Государственный Совѣтъ къ области управленія верховнаго.

Установленія обѣихъ этихъ категорій составляютъ мѣста высшаго управленія (1-ая категорія—высшія мѣста управленія верховнаго, 2-ая категорія—высшія мѣста управленія подчиненнаго), власть которыхъ дѣйствуетъ на пространствѣ всей Имперіи (общегосударственныя или центральныя), въ отличіе отъ нисшихъ или мѣстныхъ органовъ управленія (губернскихъ, областныхъ и др.), власть которыхъ ограничивается предѣлами даннаго округа. Въ управленіи мѣстномъ различаются органы государственные отъ органовъ общественныхъ (органы самоуправления: дворянскаго и крестьянскаго, городскаго общественнаго управленія и учрежденія земскаго самоуправления).

## А. Органы законодательства и верховнаго управленія.

### І. Государственный Совѣтъ.

Государственный Совѣтъ есть совѣщательное учрежденіе, призванное Монархомъ подавать свои мнѣнія по вопросамъ, подлежащимъ непосредственному разрѣшенію верховной власти.

Первая попытка учредить особое *постоянное законосовѣщательное* установленіе относится къ самому началу царствованія Императора Александра I. Именно 30 марта 1801 г. <sup>1)</sup> послѣдовалъ указъ Сенату объ учрежденіи: «для разсмотрѣнія и уваженія государственныхъ дѣлъ и постановленій, вмѣсто временнаго при Дворѣ Совѣта, на особенныхъ правилахъ *Совѣта непремѣннаго*», который однако съ самаго начала своей дѣятельности усвоилъ названіе Государственнаго Совѣта <sup>2)</sup>. Совѣтъ 1801 г. долженъ былъ имѣть характеръ *постояннаго* учрежденія

<sup>1)</sup> Впрочемъ на практикѣ провести строгое дѣленіе государственныхъ установленій на двѣ указанныя категоріи крайне трудно, такъ какъ нѣкоторыя изъ перечисленныхъ учреждений, какъ напр. Военный и Адмиралтействъ-Совѣты, Комитетъ Сибирской жел. дороги, Сенатъ и др. имѣютъ смѣшанный характеръ, относясь по степени предоставленной имъ власти къ 1-ой категоріи, а по роду дѣлъ—къ второй.

<sup>1)</sup> П. С. З. № 19806.

<sup>2)</sup> Архивъ Гос. Совѣта т. III, ч. 1, стр. 2.



и былъ названъ «непремѣннымъ не въ лицахъ его составляющихъ, но въ его установленіи». Организациа, компетенція и дѣлопроизводство новаго Совѣта были опредѣлены Наказомъ Совѣту, даннымъ 5 апрѣля 1801 года. По смыслу этого Наказа, Совѣтъ признается учрежденіемъ *законосовѣщательнымъ*, призваннымъ къ тому, «чтобы постановить силу и блаженство Имперіи Всероссійской на *незыблемомъ основаніи закона*». Въ 1810 г., было издано «Образованіе Государственнаго Совѣта», которое, по словамъ манифеста 1 января 1801 г., должно было удовлетворить сознанный потребности «учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣнныхъ основаніяхъ закона» <sup>1)</sup>.

15 апрѣля 1842 г. послѣдовало новое учрежденіе Государственнаго Совѣта, появленіе котораго мотивировалось предстоящимъ тогда новымъ изданіемъ Свода Законовъ <sup>2)</sup>. Нынѣ дѣйствующее «Учрежденіе Государственнаго Совѣта», изд. 1886 г. (Св. Зак. т. I, ч. II) сохранило во всѣхъ своихъ существенныхъ чертахъ «Образованіе Государственнаго Совѣта 1810 г.». Главнѣйшія измѣненія и дополненія послѣдовали: 1) по закону 9 марта 1892 г., о согласованіи Свода Законовъ съ новыми правилами, опредѣляющими порядокъ привлеченія къ отвѣтственности высшихъ чиновъ государственнаго управленія по обвиненію въ нарушеніи долга службы <sup>3)</sup>; 2) по закону 27 декабря 1893 г., объ устройствѣ кодификаціонной части въ государственной канцеляріи <sup>4)</sup>; 3) по закону 6-го іюня 1894 г., о новомъ уставѣ государственнаго банка <sup>5)</sup>; 4) по закону 5 іюня 1895 г., объ измѣненіи порядка ревизіи государственныхъ кредитныхъ установленій <sup>6)</sup>.

Общее значеніе Государственнаго Совѣта опредѣляется статьями 1-ю и 2-ю Учрежденія: «Въ порядкѣ государственныхъ установленій Совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской власти» <sup>7)</sup>. Вторая статья гласитъ: «Посему

<sup>1)</sup> П. С. З. № 24064.

<sup>2)</sup> П. С. З. № 15518.

<sup>3)</sup> 9 марта 1892 г. постановлено: распространить на Генераль-Губернаторовъ правила объ отвѣтственности членовъ Государственнаго Совѣта и министровъ, Высочайше утвержденныя 15 февраля 1889 г. (Собр. уз. 1889 г., ст. 136 и 3-е П. С. З., т. IX, № 5787).

<sup>4)</sup> 27 декабря 1893 г. постановлено: кодификаціонный отдѣлъ при Государственномъ Совѣтѣ упразднить съ 1 января 1894 г. Въ дополненіе и измѣненіе подлежащихъ статей Учрежденія Государственнаго Совѣта (Св. Зак., т. I, ч. II, изд. 1892 г.) и Уставовъ Счетныхъ (Св. Зак., т. VIII, ч. II) постановить: въ составѣ государственной канцеляріи образуется отдѣленіе св. законовъ, на обязанности котораго возлагается разработка и изданіе свода законовъ и мѣстныхъ узаконеній Имперіи и полнаго собранія законовъ (Собр. уз. 1894 г., № 15, ст. 101).

<sup>5)</sup> Собр. уз. 1894 г., № 101, ст. 698.

<sup>6)</sup> Собр. уз. 1895 г., № 103, ст. 783.

<sup>7)</sup> Св. Зак. т. I, ч. II, учр. г. с. ст. I изд. 1886 г. Въ этой статьѣ дословно воспроизведенъ текстъ статьи 1-й «Образованія Госуд. Совѣта, 1 января 1810 г.».



всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ»<sup>1)</sup>. При сосредоточеніи всѣхъ видовъ власти въ лицѣ Императора, Государственный Совѣтъ, оставаясь законосовѣщательнымъ установленіемъ, является совѣтомъ Государя и по другимъ дѣламъ, подлежащимъ непосредственному вѣдѣнію верховной власти. Разнообразная по своему составу компетенція Государственного Совѣта не представляется чѣмъ-то замкнутымъ: по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ въ Государственный Совѣтъ могутъ быть внесены всякаго рода дѣла. Въ виду этого всѣ предметы вѣдѣнія Государственного Совѣта могутъ быть раздѣлены, на осн. ст. 23 учр.<sup>2)</sup>, на слѣдующія группы, а именно, предварительному разсмотрѣнію Государственного Совѣта подлежатъ: 1) дѣла законодательныя; 2) высшія административныя; 3) финансовыя мѣры, требующія Высочайшаго разрѣшенія; 4) частныя законы, касающіеся юридическаго положенія частныхъ лицъ физическихъ и юридическихъ и ихъ имущества; 5) дѣла судебныя, подлежащія разрѣшенію Высочайшей власти, и 6) Государственный Совѣтъ можетъ быть облеченъ чрезвычайными полномочіями.

I. Къ дѣламъ законодательнымъ относятся не только установленіе новыхъ или полная отмѣна прежнихъ законовъ, но и частныя измѣненія въ дѣйствующихъ законахъ, равно какъ толкованіе послѣднихъ. «Образованіе Государственного Совѣта 1810 г.» желало сдѣлать Государственный Совѣтъ единственнымъ мѣстомъ разсмотрѣнія законодательныхъ вопросовъ въ томъ смыслѣ, что никакой законопроектъ не можетъ быть ни утвержденъ Императоромъ безъ обсужденія его въ Совѣтѣ, ни представленъ Государю мимо Совѣта. Но уже учрежденіе министерствъ 1811 г.<sup>3)</sup> допустило въ этомъ отношеніи отступленія, которыя съ теченіемъ времени постепенно увеличивались. Мало по малу съ нимъ начали конкурировать другія установленія<sup>4)</sup>: 1) Министры, по непосредственнымъ докладамъ которыхъ стали получать Высочайшее разрѣшеніе нѣкоторые законодательные вопросы<sup>5)</sup>; 2) Комитетъ Министровъ, какъ учрежденіе, чрезъ которое верховная власть, дѣйствуя въ порядкѣ исполнительномъ, толкуетъ и изясняетъ законы<sup>6)</sup>; 3) Сенатъ<sup>7)</sup>, Синодъ, имѣющій законосовѣщательное значеніе по вопросамъ церковнымъ;

1) Текстъ второй статьи „Образованія г. с. 1810 г.“, съ нѣкоторыми измѣненіями въ изложеніи, сохраненъ въ ст. 50 о. з. изд. 1886 г.

2) Св. З. изд. 1892 г. т. I, ч. II, у. г. ст. 23.

3) П. С. З. т. XXXI № 24688.

4) Сравн. ст. 24 учр. государственнаго совѣта и ст. 55 осн. гос. зак.

5) Учр. министерствъ ст. 161 и 170; ср. ст. 24 учр. гос. сов.

6) Учр. Комитета Министровъ.

7) Учр. Сената. Кроиѣ того Высочайше утвержд. мнѣніемъ Гос. Сов. 29 мая 1869 г. (Собр. узак. № 418) предоставлено министру юстиціи подносить непосредственно на утвержденіе Государя разныя опредѣленія Сената, прежде разсматривавшіяся предварительно въ Государственномъ Совѣтѣ.



5) Адмиралтействъ-Совѣтъ <sup>1)</sup>, и 6) Военный Совѣтъ <sup>2)</sup>). Инициатива указанныхъ изъятій принадлежитъ исключительно Государю.

II. Высшіе *административные вопросы*, по скольку они требуютъ Высочайшаго разрѣшенія (учр. гос. сов., ст. 23); сюда относятся: мѣры и общія распоряженія, издаваемые въ видахъ успѣшнаго исполненія существующихъ законовъ (п. 4); общія внутреннія мѣры, въ *чрезвычайныхъ* случаяхъ приеменяемыя (п. 5); объявленіе войны, заключеніе мира и др. важныя внѣшнія мѣры, когда по усмотрѣнію обстоятельствъ онѣ могутъ подлежать предварительному общему соображенію (п. 6); дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (п. 16); дѣла по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ вносимыя (п. 24).

III. *Финансовыя мѣры*, требующія Высочайшаго утвержденія (учр. гос. сов., ст. 23), а именно: 1) Государственная роспись доходовъ и расходовъ и финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій, сверхсмѣтные кредиты, дополненіе росписанія существующихъ по разнымъ управленіямъ сборовъ и доходовъ, не подлежащихъ внесенію въ финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій, способы уравниванія государственныхъ доходовъ и расходовъ и чрезвычайныя финансовыя мѣры (п. 7). 2) Дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ въ частныя руки (п. 8). 3) Дѣла о вознагражденіи частныхъ лицъ за имущества, отчуждаемыя для нуждъ государства (п. 9). 4) Смѣты и раскладки земскихъ, губернскихъ и частныхъ повинностей въ губерніяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія (п. 10). 5) Введеніе въ пользу городскихъ поселеній новыхъ сборовъ и налоговъ, требующихъ законодательнаго учрежденія (п. 11). 6) Утвержденіе различныхъ штатовъ, хотя бы временныхъ, въ видѣ опыта (п. 12). 7) Разсмѣрѣніе отчетовъ о государственныхъ доходахъ и расходахъ (п. 13). 8) Сложеніе казенныхъ недоимокъ и взысканій (п. 14). 10) Постановленія губернскихъ земскихъ собраній и городскихъ думъ, въ которыхъ министромъ внутреннихъ дѣлъ усмотрѣно что-либо несоотвѣтствующее общимъ государственнымъ нуждамъ, или явно нарушающее интересы мѣстнаго населенія, если отъ измѣненія или отмѣны этихъ постановленій должно послѣдовать возвышеніе земскаго или городского обложенія (со времени введенія въ дѣйствіе положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. и городского положенія 1892 г. — п.п. 22 и 23).

IV. *Частные законы*, касающіеся юридическаго положенія частныхъ лицъ, физическихъ и юридическихъ и ихъ имущества, напр.: учрежденіе компаній на акціяхъ, когда ими испрашиваются особыя преимущества или исключительныя привилегіи.

<sup>1)</sup> Св. морскихъ постановленій, книга I, изд. 1886 г.; см. ниже, стр. 44.

<sup>2)</sup> Положеніе о военномъ министерствѣ; см. ниже, стр. 44.



V. *Судебныя дѣла*, подлежащія разрѣшенію Высочайшей власти, переносимыя изъ общихъ собраній Сената, когда съ разрѣшеніемъ ихъ не согласенъ министръ юстиціи, или когда въ Сенатѣ не составилось узаконеннаго большинства голосовъ ( $\frac{2}{3}$ ). Дѣла по разногласіямъ Сената съ Военнымъ и Адмиралтействъ—Совѣтами. Преданіе суду за преступленіе по должности высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ 3-хъ классовъ, какъ по судебному, такъ и по административному вѣдомствамъ <sup>1)</sup>.

VI. Наконецъ Государственный Совѣтъ можетъ быть облеченъ и *чрезвычайными* полномочіями — именно въ случаѣ продолжительнаго и дальняго отсутствія Императора, что было сдѣлано въ 1812 и 1814 годахъ.

**Личный составъ Государственнаго Совѣта** опредѣляется всецѣло волею Государя. Основаніемъ назначенія въ члены Государственнаго Совѣта служитъ непосредственно Высочайшее довѣріе <sup>2)</sup>. Слѣдовательно членомъ Государственнаго Совѣта можетъ быть назначено лицо безъ различія возраста, образованія, чина, сословія. Каждый членъ Совѣта можетъ быть во всякое время уволенъ и сами члены могутъ просить объ увольненіи ихъ отъ должности. Званіе членовъ Совѣта совмѣстимо съ должностями административными и судебными, но только не въ судебныхъ установленіяхъ, образованныхъ на основаніи судебныхъ уставовъ Императора Александра II, такъ какъ, согласно ст. 246 учр. суд. уст., никто изъ должностныхъ лицъ судебного вѣдомства не вправе занимать другой должности какъ по судебному, такъ и по административному вѣдомствамъ. Членъ Совѣта можетъ быть только почетнымъ мировымъ судьей. Министры лишь *ex officio* суть члены Государственнаго Совѣта, т. е. пока занимаютъ министерскій постъ (ст. 4). Члены Государственнаго Совѣта раздѣляются на присутствующихъ только въ общихъ собраніяхъ Совѣта и присутствующихъ и въ департаментахъ его.

**Организація Государственнаго Совѣта.** Въ составѣ Государственнаго Совѣта различаютъ двѣ инстанціи: *департаменты* и *общее собраніе* (ст. 8).

**Департаменты.** Всѣхъ департаментовъ четыре: 1) *Департаментъ законовъ*, на предварительное разсмотрѣніе котораго поступаютъ всѣ законопроекты, имѣющіе общее значеніе; 2) *Департаментъ военныхъ дѣлъ* (фактически не существующій); 3) *Департаментъ дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ*, куда поступаютъ дѣла юстиціи, управленія духовнаго и полиціи, и 4) *Департаментъ государственной экономіи*,

<sup>1)</sup> 15 февраля 1889 г. Собр. уз. № 15 (II С. З. т. IX № 5787) и особое Присутствіе при Государственномъ Совѣтѣ для предварительнаго разсмотрѣнія жалобъ на опредѣленія департаментовъ Сената.

<sup>2)</sup> По ст. 2 учр. „Государственный Совѣтъ составляется изъ особъ Высочайшею довѣренностью въ сословіе сіе призываемыхъ“.



вѣдомство котораго обнимаетъ предметы общей промышленности, наукъ, торговли, финансовъ, земскихъ повинностей, казначейства и счетовъ (ст. 25). Департаментамъ предоставляется приглашать въ свои засѣданія и постороннихъ лицъ, если отъ нихъ можно ожидать полезныхъ указаний (ст. 12). Для дѣлъ важныхъ и сложныхъ могутъ быть назначаемы, по соглашенію председателей, соединенныя засѣданія 2-хъ или 3-хъ департаментовъ (ст. 19). Каждый департаментъ состоитъ изъ назначенныхъ, по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію, председателя и членовъ, не менѣе трехъ. Министры не могутъ быть председателями департаментовъ (ст. 10). Распорядокъ и полномочія председателя и членовъ департаментовъ возобновляются каждые полгода (ст. 11). Нѣкоторыя дѣла, менѣе важныя, рѣшаются въ департаментахъ окончательно.

**Общее собраніе** состоитъ: 1) изъ членовъ департаментовъ (ст. 14); 2) изъ всѣхъ министровъ; 3) изъ членовъ, не присутствующихъ въ департаментахъ (ст. 13), подъ председательствомъ *Предсѣдателя Государственнаго Совѣта* (de jure—Государя—ст. 5, de facto—одного изъ Имъ назначенныхъ членовъ—ст. 6), полномочія котораго возобновляются ежегодно именнымъ указомъ на имя Совѣта (ст. 7). Министры, по соглашенію съ Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта, могутъ замѣнять себя своими товарищами. Для объясненій по дѣлу министры могутъ кромѣ того командировать своихъ товарищей или директоровъ департаментовъ. Эти лица не имѣютъ совѣщательнаго голоса и оставляютъ засѣданіе по выслушаніи ихъ объясненій. Засѣданія какъ департаментовъ, такъ и общаго собранія не публичны; только съ начала 1893 года еженедѣльно публикуется списокъ дѣлъ, предназначенныхъ къ разсмотрѣнію въ департаментахъ Государственнаго Совѣта.

Для дѣлопроизводства при Государственномъ Совѣтѣ состоитъ **государственная канцелярія**, которою завѣдываетъ *государственный секретарь* (ст. 16). Канцелярія дѣлится на отдѣленія, соотвѣтствующія департаментамъ Государственнаго Совѣта (ст. 17); затѣмъ особо существуютъ: отдѣленіе свода законовъ, преобразованное изъ упраздненнаго по Высочайшему повелѣнію 18 сентября 1893 г. кодификаціоннаго отдѣла при Государственномъ Совѣтѣ<sup>1)</sup> (тѣмъ-же Высочайшимъ повелѣніемъ учреждена должность *товарища государственнаго секретаря*), государственная типографія, отдѣленіе дѣлъ государственнаго секретаря и архивъ Государственнаго Совѣта<sup>2)</sup>. Отдѣленіями государственной канцеляріи

<sup>1)</sup> Именной Высочайшій указъ, данный Гос. Совѣту 18 сентября 1893 г. (Сбор. уз. № 148, ст. 1203).

<sup>2)</sup> Архивъ Государственнаго Совѣта, дѣла котораго до 1886 г. находились въ одномъ помѣщеніи съ архивомъ Правительствующаго Сената, въ 1886 г. перемѣщенъ во вновь построенное зданіе (въ Милліонной улицѣ), съ богатыми внутренними приспособленіями. Въ 1863 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе составить систематическое описаніе архива Государственнаго Совѣта и государственной канцеляріи; во исполненіе этого повелѣнія въ 1869 г. изданъ I т. въ 2-хъ ч., заключающій въ себѣ протоколы Совѣта при Дворѣ Императрицы Екатерины II.



управляютъ *статсъ-секретари*, въ вѣдѣніи которыхъ находятся помощники статсъ-секретарей, дѣлопроизводители и прочіе чины. Кромѣ того при Государственномъ Совѣтѣ состоитъ *Особое присутствіе* для предварительнаго разсмотрѣнія Всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Сената, состоящее изъ предсѣдателя и 4 членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ Государственнаго Совѣта и сенаторовъ. Оно утверждено въ 1884 г. подъ названіемъ «Временнаго Присутствія» и въ 1890 г. переименовано въ «Особое Присутствіе». Жалобы по существу имъ не разбираются. Присутствіе даетъ лишь свое заключеніе о томъ, уважительны-ли или вѣтъ выставленные въ жалобѣ доводы для переноса дѣла въ общее собраніе Сената. Заключенія эти представляются на усмотрѣніе Государя Императора.

**Дѣлопроизводство Государственнаго Совѣта.** Порядокъ движенія дѣла опредѣляется 4-мя моментами: 1) изготовленіемъ дѣла къ докладу; 2) разсмотрѣніемъ его въ департаментѣ; 3) обсужденіемъ въ общемъ собраніи, и 4) представленіемъ на Высочайшее усмотрѣніе.

1. Разсмотрѣніе дѣла въ *департаментахъ* основывается на *докладѣ*, изготовленномъ въ государственной канцеляріи. Всѣ дѣла поступаютъ въ Государственный Совѣтъ или по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, или по представленіямъ министровъ, чрезъ государственную канцелярію, и присылаются на имя государственнаго секретаря (ст. 27), который распредѣляетъ ихъ по отдѣленіямъ; послѣднія изготовляютъ ихъ къ слушанію въ департаментахъ (ст. 30 и 165). О всѣхъ дѣлахъ, приготовленныхъ къ докладу, статсъ-секретари отдѣлений представляютъ перечневые списки предсѣдателямъ департаментовъ Государственнаго Совѣта, отъ которыхъ зависитъ назначеніе дѣлъ къ слушанію. Отвѣтственность за точность свѣдѣній, изложенныхъ въ докладѣ, лежитъ на государственномъ секретарѣ, статсъ-секретаряхъ и ихъ помощникахъ (ст. 166, 167, 31, 172, 154, 155, 159). Каждое дѣло, приготовленное къ слушанію, поступаетъ въ соответствующій департаментъ (ст. 28), съ слѣдующими, однако, изъятіями изъ этого общаго правила: а) нѣкоторыя дѣла поступаютъ прямо въ общее собраніе (чрезвычайныя, внутреннія и важныя внѣшнія мѣры), и б) дѣло можетъ быть предложено прямо общему собранію по Высочайшему повелѣнію (ст. 29, 53 и 54). Разсужденія въ департаментахъ основываются на: 1) существѣ дѣла, изложенномъ въ докладѣ, который по распоряженію статсъ-секретаря читается или помощниками статсъ-секретарей или дѣлопроизводителями; 2) на объясненіяхъ министра, или лица, имъ командированнаго (ст. 33, 35 и слѣд.). Если департаментъ, въ отсутствіи министра, постановитъ заключеніе, несогласное съ его представленіемъ, то онъ обязанъ увѣдомить его объ этомъ или частнымъ образомъ чрезъ статсъ-секретаря, или официально—посредствомъ передачи журнала своего за-



сѣданія чрезъ государственнаго секретаря. Министръ, въ случаѣ согласія на измѣненія, сдѣланныя департаментомъ, подписываетъ журналъ вмѣстѣ съ другими членами (ст. 46 и 47). По соглашенію съ министромъ, дѣло можетъ быть возвращено ему или какъ несостоявшееся, или для дополненія его новыми справками. Въ случаѣ несогласія съ заключеніемъ департамента, министру предоставляется въ теченіе недѣли, представить особое мнѣніе, послѣ чего департаментъ обязанъ снова разсмотрѣть дѣло. Результатомъ пересмотра можетъ быть перемѣна журнала (въ случаѣ согласія департамента съ мнѣніемъ министра). Въ противномъ случаѣ мнѣніе министра или вносится въ журналъ, или прилагается къ нему (смотря по объему этого мнѣнія).

2. По каждому дѣлу, разсмотрѣнному въ департаментѣ, составляется особый *журналъ*, содержащій въ себѣ какъ общее мнѣніе, принятое департаментомъ, такъ и особыя мнѣнія несогласившихся съ большинствомъ членовъ (ст. 41—45).

3. Дѣла, разсмотрѣнныя въ департаментахъ, поступаютъ на окончательное сужденіе общаго собранія, за исключеніемъ слѣд. категорій дѣлъ: 1) нѣкоторыя дѣла непосредственно восходятъ изъ департамента на Высочайшее усмотрѣніе, мимо общаго собранія, а именно: постановленія департаментовъ, изъясняющія смыслъ существующихъ законовъ и приложение ихъ къ частнымъ случаямъ <sup>1)</sup>, и заключеніе департамента государственной экономіи объ ассигнованіи сверхсметныхъ кредитовъ, и 2) дѣла, окончательно (даже безъ представленія на Высочайшее утвержденіе) разрѣшаемыя собственною властью департамента: а) о возвращеніи министру его представленія, по соглашенію съ нимъ, или въ качествѣ несостоявшагося, или для дополненія его новыми справками; б) о сообщеніи дѣламъ, независимо отъ разрѣшенія ихъ по существу, законнаго направленія; в) дѣла, присылаемыя въ Совѣтъ только для свѣдѣнія (ст. 50), и г) нѣкоторыя дѣла о земскихъ повинностяхъ. За исключеніемъ вышесречисленныхъ дѣлъ, всѣ остальные переходятъ изъ департаментовъ въ общее собраніе Государственнаго Совѣта.

Правила о засѣданіяхъ въ *общемъ собраніи* распадаются на правила: 1) о порядкѣ вступленія дѣлъ (ст. 52—55); 2) о порядкѣ слушанія дѣла (ст. 64—76), и 3) о постановкѣ заключенія (ст. 77—86). Слушаніе дѣла въ *общемъ собраніи* начинается съ чтенія журнала департамента по данному дѣлу, сопровождаемаго разъясненіями председателя и государственнаго секретаря. Общихъ преній по закону не допускается (ст. 75). «Когда всѣ статьи разсужденія будутъ пройдены и

<sup>1)</sup> Но это правило не примѣняется: а) если въ департаментахъ произойдетъ разногласіе; б) если постановленіе департамента отмѣняетъ рѣшеніе Сената или мнѣніе большинства его общаго собранія, и в) къ дѣламъ, по которымъ мнѣніе министра расходится съ заключеніемъ департамента.



предметъ достаточно соображенъ» (ст. 77), председатель закрываетъ разсужденіе и приступаетъ къ голосованію. На лицъ служащихъ въ Государственномъ Совѣтѣ распространяется обязанность строгаго храненія служебной тайны (ст. 96 и 164). Постановленіе заключеній происходитъ по окончаніи преній. Если нѣтъ разногласій, то заключеніе Государственнаго Совѣта вносится въ журналъ, причемъ оно излагается такъ точно, какъ оно должно перейти потомъ въ окончательное исполненіе (ст. 86). Въ случаѣ разногласія, въ журналъ вносятся *только два мнѣнія: большинства и меньшинства* (ст. 81 п. 1). Особыя мнѣнія, не согласныя ни съ большинствомъ, ни съ меньшинствомъ, должны быть заявлены въ то самое засѣданіе, когда дѣло заслушано и обсуждено, а затѣмъ письменно должны быть доставлены на имя государственнаго секретаря въ теченіе недѣли. Въ слѣдующемъ засѣданіи особыя мнѣнія прочитываются послѣ проекта журнала, къ которому они относятся, но до его подписанія. Совѣту предоставляется право, по выслушаніи этихъ мнѣній, приступить къ новому сужденію и измѣнить прежній журналъ. При отказѣ Государственнаго Совѣта вновь обсудить дѣло, каждому члену предоставляется, не стѣняясь прежнимъ мнѣніемъ, присоединиться къ особому мнѣнію, что и отмѣчается въ журналѣ. Къ каждому мнѣнію, занесенному въ журналъ, должно быть присоединено положительное заключеніе, такъ, чтобы въ случаѣ Высочайшаго утвержденія одного изъ нихъ, оно могло быть обращено къ окончательному исполненію въ томъ самомъ видѣ, въ какомъ записано въ журналѣ. Журналъ подписывается председателемъ и членами исключительно въ Государственномъ Совѣтѣ.

Мнѣнія Государственнаго Совѣта получаютъ обязательную силу только послѣ Высочайшаго утвержденія. Всѣ дѣла, разсмотрѣнные въ Государственномъ Совѣтѣ, представляются Государю въ видѣ *меморій*, т. е. краткихъ отчетовъ о засѣданіяхъ (съ 1842 г.). Меморія подносится Государю за подписью председателя и государственнаго секретаря. Высочайшее утвержденіе имѣетъ различныя формы. Собственноручнаго утвержденія (подписи) требуютъ: 1) всѣ новые законы, 2) установленіе налоговъ и отмѣна ихъ, 3) государственная роспись, 4) новые постоянные штаты разныхъ управленій и вѣдомствъ, и 5) дѣла объ экпроприаціи (ст. 94). Законы излагаются въ извѣстной формѣ и подписываются Императоромъ. Прочія дѣла излагаются въ формѣ *мнѣній* Государственнаго Совѣта и утверждаются надписью: «Быть по сему», если дѣло рѣшено въ Государственномъ Совѣтѣ единогласно, или Государь согласенъ съ мнѣніемъ большинства. Если-же Императоръ согласенъ съ мнѣніемъ меньшинства, съ мнѣніемъ отдѣльныхъ членовъ, или постановитъ собственную резолюцію, то исполненіе по дѣлу совершается *Именнымъ*



*указомъ* (ст. 114 116)<sup>1)</sup>. Государь можетъ утверждать и словесно (ст. 55 ос. гос. зак.). Если Императоръ утверждаетъ мнѣніе Государственнаго Совѣта, единогласное или по большинству голосовъ, *словесно*, то резолюція излагается въ слѣдующей формѣ: «Его Императорское Величество воспослѣдовавшее мнѣніе въ общемъ собраніи (или департаментъ) Государственнаго Совѣта по дѣлу о томъ-то Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить»<sup>2)</sup>. Если словесно утверждено мнѣніе меньшинства, или положена собственная резолюція, то такой актъ называется объявленнымъ указомъ. Словесно утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта объявляется чрезъ председателя Государственнаго Совѣта (ст. 60 осн. з.). Резолюція подписывается председателемъ Государственнаго Совѣта, скрѣпляется государственнымъ секретаремъ и статсъ-секретаремъ.

Особыя правила дѣлопроизводства установлены для внесенія и разсмотрѣнія въ департаментъ государственной экономіи государственной росписи, финансовыхъ смѣтъ министровъ и главныхъ управленій и представленій по испрошенію сверхсмѣтныхъ кредитовъ, а также для дѣлъ о земскихъ повинностяхъ, которыя разсматриваются въ томъ-же департаментѣ не иначе, какъ въ присутствіи министровъ: финансовъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, внутреннихъ дѣлъ и удѣловъ и государственнаго контролера<sup>3)</sup>.

## II. Комитетъ Министровъ.

Комитетъ министровъ есть установленіе, въ которомъ сосредоточивается по закону разсмотрѣніе высшихъ исполнительныхъ дѣлъ, подлежащихъ Высочайшему утвержденію и которое служитъ такимъ образомъ къ проведенію въ государственное управленіе однообразныхъ началъ по различнымъ отраслямъ администраціи. Учрежденіе Комитета министровъ совпадаетъ съ учрежденіемъ министерствъ. Въ ст. 11 манифеста 8 сентября 1802 г.<sup>4)</sup> опредѣленъ порядокъ предварительнаго разсмотрѣнія докладовъ, подносимыхъ Государю всеми министрами. Самое-же названіе Комитета упоминается только въ ст. 15: «Дѣла обыкновенныя трактуются въ Комитетѣ, составленномъ единственно изъ нихъ» (министровъ). Въ началѣ Комитетъ имѣлъ характеръ чрезвычайнаго установленія. Указомъ 20 марта 1812 г.<sup>5)</sup>, предъ отбытіемъ въ армію, Императоръ

<sup>1)</sup> Форма Именнаго указа слѣд.: „Разсмотрѣвъ то-то и то-то и принявъ во вниманіе такія-то обстоятельства, повелѣваемъ . . . .“ и затѣмъ излагается самое повелѣніе.

<sup>2)</sup> Самый актъ наз. объявленнымъ Высочайшимъ повелѣніемъ.

<sup>3)</sup> Подробности внесенія, разсмотрѣнія и утвержденія государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій указаны ниже, въ главѣ III, о государственномъ бюджетѣ.

<sup>4)</sup> П. С. З. № 20406.

<sup>5)</sup> П. С. З. № 25043.



Александръ I утвердилъ первое учрежденіе Комитета, которое легло въ основаніе нынѣ дѣйствующаго положенія <sup>1)</sup>). Комитету данъ особый предсѣдатель (должность постоянная), въ составъ его введены, кромѣ министровъ, предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта, учреждена особая должность управляющаго дѣлами Комитета министровъ. Сила положенія 1812 г. подтверждена указами 1814 и 1816 гг. <sup>2)</sup>). Съ тѣхъ поръ компетенція Комитета расширялась отдѣльными узаконеніями, которыми въ особенности богато начало царствованія Императора Николая I. Въ 1836 г. Комитетъ министровъ получилъ свою особую организацію, которая съ небольшими измѣненіями существуетъ до настоящаго времени.

Кругъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ Комитету министровъ, опредѣляется ст. 23 учрежденія его <sup>3)</sup>), согласно которой Комитету принадлежать двоякаго рода предметы:

I. Дѣла, такъ называемыя *текущія*, которыя по роду своему производятся первоначально въ отдѣльныхъ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ; сюда относятся: 1) тѣ дѣла, разрѣшеніе которыхъ превышаетъ степень власти, предоставленной каждому министру въ отдѣльности (если они не могутъ быть разрѣшены на основаніи законовъ Сенатомъ и нуждаются въ Высочайшемъ разрѣшеніи); 2) дѣла, возбуждающія сомнѣніе; 3) дѣла, нуждающіяся въ соображеніи и содѣйствіи разныхъ вѣдомствъ, и 4) нѣкоторыя дѣла по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ.

II. Дѣла, въ особенности подлежащія разсмотрѣнію Комитета (по самому роду ихъ представляющія исключеніе изъ общаго правила), перечисляются въ ст. 26 учр. и могутъ быть раздѣлены на слѣдующія пять группъ: 1) Вопросы высшей полиціи. 2) Дѣла, касающіяся личнаго состава подчиненныхъ должностныхъ лицъ (выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ по представленіямъ какъ министровъ, такъ и Сената). 3) Финансовыя дѣла государства (штаты временныхъ установленій, учреждаемыхъ на срокъ). 4) Дѣла по надзору за земскимъ и городскимъ самоуправленіемъ. 5) Предположенія о разъясненіи и развитіи устава православнаго миссіонерскаго общества. Въ Комитетъ министровъ поступаютъ также записки Финляндскаго Генераль-Губернатора съ его заключеніями о дѣлахъ, которыя имѣютъ близкое отношеніе какъ къ управленію Финляндіей, такъ и къ управленію другихъ частей Имперіи (ст. 27).

Степень власти Комитета министровъ, какъ установленія совѣщательнаго по дѣламъ исполнительнымъ, опредѣляется слѣдующими правилами: 1) Комитетъ не имѣетъ инициативы по дѣламъ, подлежащимъ его раз-

<sup>1)</sup> П. С. З. № 25044.

<sup>2)</sup> П. С. З. №№ 25356 и 25620.

<sup>3)</sup> Св. Зак., т. I, ч. II, изд. 1892 г.



смотрѣнію; 2) его положенія не имѣютъ силы безъ Высочайшаго утвержденія (ст. 59); 3) онъ не имѣетъ подчиненныхъ ему исполнительныхъ органовъ.

1. Внесеніе дѣла на разсмотрѣніе Комитета министровъ зависитъ: а) отъ Высочайшаго усмотрѣнія, и б) отъ усмотрѣнія министровъ по принадлежности. Законъ указываетъ съ точностью лишь нѣкоторыя дѣла, о которыхъ министры обязаны представлять Комитету.

2. Самостоятельному рѣшенію предоставлены: а) представленія министровъ объ отклоненіи ходатайствъ земскихъ собраній, б) представленія министра внутреннихъ дѣлъ объ уничтоженіи книгъ, признанныхъ особенно вредными, в) дѣла о принятіи къ свѣдѣнію какихъ-либо донесеній, и г) дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій. Заключение Комитета по этимъ вопросамъ имѣютъ рѣшительное значеніе, но при условіи, чтобы они были единогласны и не составляли изъятій изъ существующихъ правилъ.

3. Комитетъ не имѣетъ своей исполнительной власти. Приведеніе въ дѣйствіе его положеній предоставляется министрамъ по принадлежности.

**Организація Комитета министровъ.** Комитетъ министровъ состоитъ: 1) изъ лицъ, засѣдающихъ въ немъ *ex officio*: а) всѣ министры и главноуправляющіе, и б) председатели департаментовъ Государственнаго Совѣта; 2) изъ лицъ по непосредственному усмотрѣнію Государя. Комитету предоставляется приглашать въ свои засѣданія разныхъ должностныхъ лицъ «для объясненія или для общаго съ ними сужденія». Председатель Комитета назначается Императоромъ и, по смыслу ст. 2 учрежденія, не можетъ принадлежать къ числу лицъ, засѣдающихъ въ Комитетѣ *ex officio*. Полномочія председателя постоянны.

Завѣдываніе дѣлопроизводствомъ возлагается на *канцелярію Комитета министровъ*, съ управляющимъ дѣлами Комитета во главѣ. При немъ состоятъ: помощникъ управляющаго, начальники отдѣленій и ихъ помощники. Въ завѣдываніи cadaго отдѣленія находятся дѣла одного или нѣсколькихъ министерствъ, согласно особому росписанію. Кромѣ того въ составъ канцеляріи входятъ общая экспедиція и архивъ.

Движеніе дѣлъ начинается съ канцеляріи. Всѣ дѣла присылаются въ Комитетъ на имя управляющаго Комитетомъ и распределяются по отдѣленіямъ, для приготовленія ихъ къ докладу. Дѣла назначаются къ слушанію председателемъ и притомъ «не по очереди вступленія, а по мѣрѣ ихъ важности и настоятельности разрѣшенія». Засѣданія Комитета всегда общія (*in pleno*—въ отличіе отъ Государственнаго Совѣта, гдѣ двѣ инстанціи). Заключение Комитета вносится въ журналъ. Докладъ Государю по дѣламъ, требующимъ Его утвержденія, совершается представленіемъ Ему: 1) журналовъ Комитета въ подлинникѣ, и 2) подлинныхъ представленій министровъ, по которымъ состоялось опредѣленіе Комитета.



Высочайшее утверждение совершается посредством собственноручной надписи: «*Исполнить*». Послѣ этого журналъ возвращается управляющему дѣлами Комитета для исполненія.

Въ 1891 г.<sup>1)</sup>, въ видѣ опыта, по дѣламъ желѣзнодорожнымъ были установлены слѣдующія временныя правила: 1. Дѣла о сооруженіи и эксплуатаціи желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны, или чрезъ отдачу оныхъ частнымъ предпринимателямъ, или обществамъ безъ всякаго со стороны казны пособія, пожертвованія или гарантіи, разсматриваются и разрѣшаются нынѣ существующимъ порядкомъ. 2. Всѣ желѣзнодорожныя дѣла, возникающія отъ отдачи желѣзныхъ дорогъ частнымъ предпринимателямъ или обществамъ съ правительственною гарантіей, субсидіей или инымъ пожертвованіемъ изъ средствъ казны, разсматриваются въ *соединенномъ присутствіи изъ комитета министровъ и департамента государственной экономіи*, подѣ председательствомъ председателя Комитета министровъ. 3. Сужденіе названнаго соединеннаго присутствія и окончательныя заключенія, вмѣстѣ съ проектами условій, уставовъ и т. п., представляются на Высочайшее Его Императорскаго Величества благоусмотрѣніе и утверждение, и 4. Завѣдываніе дѣлами соединеннаго присутствія возлагается на управляющаго дѣлами Комитета министровъ, а дѣлопроизводство оныхъ сосредоточивается въ канцеляріи Комитета министровъ, на основаніяхъ, опредѣленныхъ въ учрежденіи Комитета.

### III. Совѣтъ министровъ.

Совѣтъ министровъ учрежденъ 12 ноября 1861 г.<sup>2)</sup>, для предварительнаго обсужденія тѣхъ особенно важныхъ государственныхъ дѣлъ, по которымъ Государю Императору благоугодно лично выслушать обмѣнъ мнѣній между министрами и преподать руководящія указанія для большаго единства и солидарной дѣятельности отдѣльныхъ министровъ. Такимъ образомъ существенное отличіе Совѣта министровъ отъ Комитета министровъ заключается, во 1-хъ, въ томъ, что Совѣтъ министровъ не мыслимъ безъ личнаго присутствія Государя и, во 2-хъ, при помощи Совѣта министровъ Монархъ вводитъ единство между различными подчиненными ему министрами. Совѣтъ министровъ составляется подѣ личнымъ председательствомъ Государя Императора изъ всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями (ст. 4) и другихъ лицъ по непосредственному Высочайшему назначенію (ст. 5); въ засѣданіяхъ присутствуетъ также государственный секретарь для представленія изъ дѣлъ Государственнаго Совѣта свѣдѣній по законодательнымъ вопросамъ.

<sup>1)</sup> Высочайшее повелѣніе 11 декабря 1891 г., объявленное министромъ юстиціи (Собр. уз. 1892 г., ст. 105). О порядкѣ разсмотрѣнія желѣзно-дорожныхъ дѣлъ въ Соединенномъ присутствіи изъ Комитета министровъ и департамента государственной экономіи Государственнаго Совѣта (3-е II. С. З. т. XI, № 8155).

<sup>2)</sup> II. С. З. т. XXXVI, № 37619.



Учрежденіе Совѣта министровъ не ограничиваетъ компетенціи Государственнаго Совѣта и Комитета министровъ. Совѣщанія Совѣта министровъ касаются вопросовъ, такъ сказать, предшествующихъ составленію законопроекта, который впоследствии долженъ быть представленъ Государственному Совѣту; слѣдовательно, Высочайшему разрѣшенію на составленіе и внесеніе проекта должно предшествовать обсужденіе его въ Совѣтъ министровъ (ст. 2). Совѣтъ министровъ не имѣетъ строго опредѣленной компетенціи. Дѣла, вносимыя съ согласія Государя въ Совѣтъ министровъ, раздѣляются на:

1. Дѣла *законодательныя*: «первоначальныя предположенія, возникающія въ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ о необходимости отмѣнить или измѣнить какой либо изъ дѣйствующихъ законовъ» (подчиненіе законодательной инициативы контролю другихъ министровъ). Затѣмъ свѣдѣнія объ усовершенствованіи законодательнымъ порядкомъ извѣстнаго министерства и наконецъ отмѣна закона, относящагося къ министерству (ст. 2, п. 1, 2 и 3).

2. Дѣла *исполнительныя*: а) для поддержанія единства въ управленіи — «свѣдѣнія о важнѣйшихъ распоряженіяхъ каждаго министерства по его вѣдомству»; б) для контроля надъ дѣятельностью отдѣльныхъ министерствъ (ст. 2, п. 4, 5 и 6).

По усмотрѣнію Государя, обсужденію Совѣта министровъ могутъ быть предоставлены и другія дѣла; всѣ дѣла, указанные въ ст. 2, вносятся каждый разъ по особому Высочайшему повелѣнію.

**Порядокъ засѣданій и движеніе дѣлъ.** Засѣданія Совѣта министровъ не имѣютъ опредѣленныхъ сроковъ (каждый разъ по усмотрѣнію Государя). Для дѣлопроизводства Совѣтъ министровъ не имѣетъ собственной канцеляріи; оно возлагается на управляющаго дѣлами Комитета министровъ (ст. 7). Дѣла, назначенныя Государемъ къ докладу, препровождаются министрами, по принадлежности, къ управляющему за 3 дня до засѣданія. Докладъ дѣлъ возлагается на министровъ, а вмѣсто нихъ на управляющаго дѣлами Комитета министровъ; если министръ будетъ дѣлать устный докладъ, то онъ обязанъ препроводить къ управляющему справку о предметѣ доклада (ст. 8). Членамъ Совѣта рассылаются печатный реестръ дѣламъ, назначеннымъ къ докладу. Въ порядкѣ постановленія Высочайшихъ резолюцій слѣдуетъ различать два случая: а) немедленно по окончаніи преній, проектъ резолюціи излагается или министромъ на его докладѣ, или управляющимъ, по соглашенію съ министромъ, и затѣмъ представляется на Высочайшее утвержденіе, и б) дѣло по своей сложности и важности можетъ быть обращено Государемъ къ новому разсмотрѣнію безъ Него; разсмотрѣніе поручается особой комиссіи изъ членовъ Совѣта или другихъ лицъ. Результаты совѣщанія представляются Государю въ видѣ краткой меморіи чрезъ



управляющаго дѣлами Комитета Министровъ; Высочайшая резолюція излагается на меморіи и объявляется членамъ Совѣта министровъ. По законодательнымъ вопросамъ проектъ резолюціи долженъ быть сообщенъ государственному секретарю. Дѣятельность Совѣта министровъ имѣетъ исключительно подготовительный характеръ. И удостоившіяся Высочайшаго одобренія заключенія Совѣта могутъ имѣть своимъ послѣдствіемъ или устраненіе возбужденнаго вопроса, или передачу его на дальнѣйшее разсмотрѣніе подлежащихъ учреждений. Поэтому заключенія Совѣта министровъ и не подлежатъ обнародованію. Совѣтъ министровъ собирается очень рѣдко: послѣднее засѣданіе было въ 1883 году.

#### IV. Спеціальныя Совѣты.

Кромѣ Комитета и Совѣта министровъ, содѣйствующихъ Монарху въ осуществленіи Его правительственныхъ функцій по всѣмъ отраслямъ государственнаго управленія, существуютъ еще по отдѣльнымъ вѣдомствамъ *спеціальныя совѣщательныя учрежденія*, положенія которыхъ также представляются непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Таковы: **военный совѣтъ, адмиралтействъ-совѣтъ и опекунскій совѣтъ.**

1. Организациа **Военнаго Совѣта** опредѣляется положеніемъ о военномъ министерствѣ 1869 г. Военный Совѣтъ есть высшее учрежденіе по дѣламъ военнаго законодательства и хозяйства, а также по обсужденію важнѣйшихъ вопросовъ о состояніи войскъ и военныхъ заведеній (Положеніе о военномъ министерствѣ, ст. 56 и 57); ему-же принадлежитъ общее завѣдываніе дѣлами эмеритальной кассы военно-сухопутнаго вѣдомства. Военный Совѣтъ подчиняется непосредственно верховной власти, и никакое правительственное мѣсто или лицо не даетъ ему предписаній и не можетъ требовать отъ него отчетовъ. Военный Совѣтъ состоитъ изъ членовъ (18) по непосредственному Высочайшему назначенію изъ высшаго генералитета (ст. 58). Предсѣдательствуетъ въ немъ Военный Министръ. Дѣла, связанныя съ испрошеніемъ новыхъ кредитовъ (ст. 72), или имѣющія связь съ другими частями управленія, и всѣ вообще законодательныя дѣла по гражданскому управленію казачьихъ войскъ, вносятся по принадлежности въ Государственный Совѣтъ или въ Комитетъ Министровъ. На внесеніе дѣла изъ Военнаго Совѣта въ Государственный Совѣтъ испрашивается каждый разъ предварительное Высочайшее соизволеніе (ст. 80 и 81).

2. **Адмиралтействъ-Совѣтъ** (сводъ морскихъ постановленій, книга I, изд. 1886 г.) есть высшее законодательное учрежденіе въ морскомъ министерствѣ (см. учр. морскаго министерства, св. зак. т. I, ч. II, изд. 1892 года). Главный начальникъ флота и морскаго вѣдомства предсѣдательствуетъ въ Адмиралтействъ-Совѣтѣ, вице-предсѣдатель—Управляющій морскимъ министерствомъ. Кромѣ предсѣдателя и вице-предсѣдателя Совѣтъ состоитъ



изъ 5 членовъ, назначаемыхъ именными указами Пр. Сенату изъ адмираловъ и вице-адмираловъ (2-е П. С. З. № 50364, ст. 8). Отношеніе Адмиралтействъ-Совѣта къ Государственному Совѣту опредѣляется прим. 2 къ ст. 50 осн. зак. (прод. 86 г.) и выражается въ томъ, что на Высочайшее утвержденіе непосредственно изъ Адмиралтействъ-Совѣта могутъ быть подносимы не законопроекты, а лишь проекты постановленій по технической и строевой частямъ и проекты наказовъ учрежденіямъ морскаго вѣдомства, если притомъ исполненіе ихъ не требуетъ новыхъ расходовъ государственнаго казначейства.

**3. Опекунскій совѣтъ** (уставъ опекунскаго совѣта 11 декабря 1873 г. § 1 и 2 <sup>1)</sup>) есть высшее государственное учрежденіе для разсмотрѣнія дѣлъ, относящихся къ управленію вѣдомствомъ Императрицы Маріи и состоящее, — что придаетъ ему совершенно особое положеніе, — «подъ непосредственными Высочайшими Ихъ Императорскихъ Величествъ повелѣніями»; слѣдовательно Высочайшія повелѣнія исходятъ и отъ Государыни Императрицы. Эта особенность объясняется тѣмъ, что дѣла управленія вѣдомствомъ Императрицы Маріи не суть въ собственномъ смыслѣ дѣла государственнаго управленія, а скорѣе дѣла царской благотворительности. Опекунскій совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго вѣдомствомъ, изъ неопредѣленнаго числа почетныхъ опекуновъ, назначаемыхъ Высочайшею властью именными указами опекунскому совѣту (§ 7). Особой канцеляріи при опекунскомъ совѣтѣ нѣтъ, а дѣла «заготавливаются» въ подлежащихъ экспедиціяхъ собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи по вѣдомству Императрицы Маріи и докладываются старшими чиновниками этой канцеляріи (§§ 14 и 38). Дѣла, связанныя съ установленіемъ новыхъ расходовъ для государственнаго казначейства, или касающіяся другихъ вѣдомствъ, вносятся изъ опекунскаго совѣта, по принадлежности, въ Государственный Совѣтъ или въ Комитетъ министровъ, но во всякомъ случаѣ не иначе, какъ съ предварительнаго Высочайшаго соизволенія.

## Б. Высшіе органы управленія подчиненнаго.

### 1. Правительствующій Сенатъ.

Учрежденный 22 февраля 1711 г. <sup>2)</sup> Сенатъ, по ст. 1 его учрежденія, есть «верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія Имперіи, кромѣ тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости» <sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XLVIII № 52885.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. IV, №№ 2321, 2328.

<sup>3)</sup> Св. З. Р. Имп. т. I ч. II, изд. 1892 г. учр. Сената, ст. 1.



**Организація Сената.** По ст. 5 учрежденія, Сенатъ составляется изъ особъ первыхъ 3-хъ классовъ, по непосредственному избранію Императора; сенаторы назначаются какъ изъ военныхъ, такъ и изъ гражданскихъ чиновъ. Званіе сенатора соединимо и съ другими должностями «въ иныхъ установленіяхъ», какъ судебныхъ, такъ и административныхъ (ст. 7). Только сенаторы кассационныхъ департаментовъ не могутъ, ради независимости судебной власти (учр. суд. уст. 1864 г., ст. 246), соединять своего званія съ другими должностями, за исключеніемъ должности почетнаго мирового судьи, совмѣстимой съ званіемъ сенатора. Кромѣ того, законъ указываетъ кругъ лицъ, изъ которыхъ должны быть избираемы сенаторы кассационныхъ департаментовъ, а именно изъ лицъ, состоявшихъ не менѣе 3-хъ лѣтъ въ должностяхъ оберъ-прокурора, предсѣдателя, члена или прокурора судебной палаты (ст. 208). Сенаторы раздѣляются на: 1) присутствующихъ въ департаментахъ, и 2) носящихъ званіе сенатора, въ департаментахъ не присутствующихъ. Кромѣ лицъ, носящихъ званіе сенаторовъ, въ Сенатѣ *ex officio* присутствуютъ: 1) министры и замѣняющіе ихъ въ извѣстныхъ случаяхъ ихъ товарищи, 2) генералъ-губернаторы и военные губернаторы (ст. 8), и 3) въ Сенатъ могутъ быть приглашаемы постороннія лица, съ правомъ совѣщательнаго голоса.

Сенатъ по русскому праву есть сложное установленіе, въ которомъ находится цѣлый рядъ особыхъ коллегій, составленныхъ изъ сенаторовъ; эти коллегіи носятъ различныя названія: 1) *департаментовъ*, 2) *общихъ собраній*, 3) *присутствій* (*соединенное, особое, дисциплинарное*).

По ст. 13 учр. с., «по различію дѣлъ, Сенату ввѣренныхъ, каждый *департаментъ* имѣетъ опредѣленное свое вѣдомство, которое ограничивается или извѣстнымъ числомъ губерній, или самымъ родомъ дѣлъ, ему порученныхъ». Всѣ дѣла, ввѣренныя Сенату, на основаніи ст. 28 учрежденія, дѣлятся на 4 группы: 1) дѣла управленія, 2) дѣла судебныя гражданскія, 3) дѣла судебныя уголовныя, и 4) дѣла межевыя. По каждому роду дѣлъ департаменты Сената суть самостоятельныя коллегіи, съ правомъ рѣшительнаго голоса, и указы ихъ равны указамъ всего Сената.

Департаментовъ Сената въ настоящее время 8; дѣлятся они на: *административные* — I, II (крестьянскій) и герольдіи, и *судебные* — старые судебныя: IV (гражданскій), V (уголовный) и межевой, и 2 кассационныхъ, образованныхъ въ составѣ Сената съ 1864 года. Каждый департаментъ составляется изъ первоприсутствующаго и тѣхъ сенаторовъ, которые по Высочайшему усмотрѣнію назначены въ немъ присутствовать. Полномочія первоприсутствующаго возобновляются ежегодно. Въ 1-мъ департаментѣ первоприсутствующій не назначается, а предсѣдательствуетъ



въ немъ старшій въ чинѣ сенаторъ. Такое исключеніе мотивировано тѣмъ, что 1-й департаментъ является собственно административнымъ установленіемъ, хранителемъ закона, и какъ бы Особа Государя Императора есть первоприсутствующій въ этомъ департаментѣ<sup>1)</sup>. Учрежденіе первоприсутствующихъ не отмѣняетъ силы постановленія, что «единое лицо Императорскаго Величества председательствуетъ въ Сенатѣ» (ст. 4). Первоприсутствующіе въ кассационныхъ департаментахъ назначаются также по Высочайшему усмотрѣнію, причемъ полномочія ихъ не подлежатъ ежегодному возобновленію. Первоприсутствующаго замѣняетъ сенаторъ, старшій въ чинѣ, или назначенный по Высочайшему усмотрѣнію особый исправляющій должность первоприсутствующаго. Число сенаторовъ, назначаемыхъ въ департаменты, не опредѣлено и зависитъ отъ Государя, но во всякомъ случаѣ въ каждомъ департаментѣ должно присутствовать не менѣе 3-хъ (ст. 20). Надзоръ за правильностью дѣлопроизводства и рѣшенія дѣлъ, а равно самое дѣлопроизводство, возлагается въ каждомъ департаментѣ на *оберъ-прокуроровъ* Сената (въ департаментѣ герольдіи—на герольдмейстера), а канцелярскія обязанности—на товарищей оберъ-прокуроровъ, оберъ-секретарей, секретарей и ихъ помощниковъ (въ департаментѣ герольдіи—на товарищей герольдмейстера). Въ 1-мъ департаментѣ—два товарища оберъ-прокурора. Назначеніе оберъ-прокурора двойное: 1) слѣдить за правильностью дѣлопроизводства въ Сенатѣ; слѣдовательно ему принадлежитъ право протеста въ случаѣ неправильнаго рѣшенія дѣла и протестъ его имѣетъ послѣдствіемъ переносъ дѣла на разсмотрѣніе высшей инстанціи—*общаго собранія Сената*. При самомъ разсмотрѣніи дѣла сенаторами оберъ-прокуроръ обязанъ содѣйствовать скорѣйшему его исходу, или «соглашать сенаторовъ къ единогласной резолюціи». Замѣчанія оберъ-прокурора излагаются письменно, въ видѣ такъ называемаго согласительнаго предложенія (ст. 129). 2) Оберъ-прокуроръ обязанъ наблюдать за порядкомъ дѣлопроизводства, слѣдовательно онъ—главный начальникъ канцеляріи департамента Сената.

**Общія собранія Сената** суть соединенія нѣсколькихъ департаментовъ (ст. 14 учр.), являющіяся второй и высшей инстанціей, для разсмотрѣнія дѣлъ, по которымъ не состоялось или не могло вступить въ законную силу рѣшеніе одного изъ департаментовъ Сената. Такихъ общихъ собраній въ Сенатѣ 4: 1) такъ называемое *первое* составляется изъ департаментовъ I, II и герольдіи; 2) *второе*—изъ межевого, IV и V; 3) *третье* есть общее собраніе 2-хъ кассационныхъ департаментовъ, и 4) *четвертое* составляется изъ департаментовъ 1-го и двухъ кассационныхъ. Обязанности первоприсутствующаго въ общихъ собраніяхъ исполняются старшимъ по чину изъ первоприсутствующихъ департамен-

<sup>1)</sup> 2-е П. С. З. № 5113.



говъ, находящихся на лицо. Обязанности прокурорскія возлагаются непосредственно на министра юстиціи, которому при самомъ учрежденіи этой должности (1802 г.) переданы права и обязанности генераль-прокурора. Дѣлопроизводство по общимъ собраніямъ сосредоточивается въ особой и общей для нихъ канцеляріи, состоящей подъ наблюдениемъ одного изъ оберъ-прокуроровъ, по назначенію министра юстиціи (ст. 54 и 58). Кассационные департаменты (2) также имѣютъ свое общее собраніе, въ которомъ обязанности первоприсутствующаго возлагаются не на старшаго по чину изъ департаментскихъ первоприсутствующихъ, а на особое лицо (ст. 119).

Для разрѣшенія вопросовъ по пререканіямъ о подсудности между судебными и административными мѣстами и по нѣкоторымъ другимъ дѣламъ составляются **соединенныя присутствія**. Такихъ присутствій въ Сенатѣ 5: соединенныя I, II и III присутствія, когда 1-й департаментъ соединяется съ каждымъ изъ кассационныхъ департаментовъ въ отдѣльности, или же съ общимъ ихъ собраніемъ; IV — особое присутствіе для суда по государственнымъ преступленіямъ, и V — высшее дисциплинарное присутствіе для наложенія дисциплинарныхъ мѣръ на лицъ судебного вѣдомства.

**Юридическое положеніе Сенаторовъ. Ихъ права.** По ст. 248 у. с., каждый сенаторъ является, какъ-бы, совѣтникомъ короны и обязанъ предостерегать ее отъ могущаго произойти вреда. Отсюда вытекаютъ и другія права сенаторовъ, напримѣръ: право объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія (о. з. ст. 55 прим., у. с. ст. 249). Кроме того, на сенаторовъ возлагаются нѣкоторыя особыя порученія (ревизіи — съ Петра Великаго, П. С. З. № 3931).

**Отвѣтственность** сенаторовъ опредѣляется, во 1-хъ, тѣмъ, что сенаторы предаются суду за преступленія по должности не иначе, какъ на основаніи Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственного Совѣта; во 2-хъ, сенаторы за преступленія по должности судятся въ кассационныхъ департаментахъ, въ ихъ судебномъ присутствіи (у. с. ст. 248).

**Компетенція Сената.** «Безпристрастному и нелицемѣрному Сената правосудію принадлежитъ верховная ревизія суда по дѣламъ гражданскимъ, уголовнымъ и межевымъ, а равно и завѣдываніе судебною частью въ качествѣ верховнаго кассационнаго суда» (ст. 3).

Такимъ образомъ Сенатъ является не только административнымъ, но и судебнымъ установленіемъ. Судебная реформа привела къ образованію въ составѣ Сената совершенно обособленныхъ *кассационныхъ департаментовъ*, чѣмъ осуществилась старая мысль, высказанная еще въ 1802 г. гр. Румянцевымъ, о раздѣленіи Сената на судебный и правительственный.

Сенату принадлежитъ: 1) высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и



исполненія (у. с. ст. 2 и 3); 2) попеченіе о повсемѣстномъ отправленіи правосудія; 3) надзоръ за собираніемъ податей и расходами штатными; 4) прекращеніе незаконныхъ дѣйствій администраціи, сдѣлавшихся извѣстными Сенату; 5) попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, и 6) попеченіе объ охраненіи общаго спокойствія и тишины.

*Степень власти Сената вообще* опредѣляется слѣдующими постановленіями закона: 1) по всѣмъ дѣламъ, могущимъ получить рѣшеніе на основаніи существующихъ законовъ, постановленія Сената разсматриваются, какъ приговоръ послѣдней инстанціи; 2) законъ, признавая Сенатъ «верховнымъ» установленіемъ, тѣмъ самымъ подчиняетъ ему всѣ прочія установленія Имперіи (ст. 1: изъяты министерство двора, опекунскій совѣтъ и проч.); 3) постановленія Сената въ предѣлахъ его вѣдомства имѣютъ безусловную, обязательную силу; 4) только верховная власть ограничиваетъ Сенатъ, — сенатскій указъ можетъ быть пріостановленъ только именнымъ повелѣніемъ Государя Императора (ст. 223 и 224).

### *Первый департаментъ.*

Согласно ст. 24 учр., 1-й департаментъ назначенъ преимущественно для дѣлъ управленія: 1) онъ обнародываетъ законы (право, исключительно принадлежащее Сенату—ст. 26); 2) является хранителемъ правъ и преимуществъ разныхъ сословій въ Имперіи (ст. 29); 3) издаетъ административныя распоряженія (ст. 26); 4) надзираетъ за всѣми мѣстными управленіями (ст. 30); 5) производитъ судебное разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія (ст. 32); 6) вѣдаетъ дѣла административной юстиціи (возникающія изъ нарушеннаго или спорнаго права); 7) разъясняетъ смыслъ дѣйствующихъ узаконеній; 8) разрѣшаетъ сомнѣнія, возникающія при примѣненіи законовъ; 9) разсматриваетъ начеты казны и на казну.

*Права финансоваго контроля*, предоставленныя 1-му департаменту, представляютъ слабый остатокъ того времени, когда Сенатъ былъ поставленъ во главѣ финансоваго контроля, когда ревизіонъ-коллегія была подчинена непосредственно этому высшему установленію. Ст. 2 учр. с. гласитъ, что и въ настоящее время онъ «надзираетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными». Но средства осуществленія не соотвѣтствуютъ этому праву. На 1-й департаментъ возложены, по ст. 32 учр.: 1) разсмотрѣніе заключеній совѣта государственнаго контроля по дѣламъ о начетахъ на разныя вѣдомства; 2) дѣла о сложеніи безнадежныхъ взысканій и недоимокъ свыше 10.000 руб.; 3) разсмотрѣніе дѣлъ о возвратѣ изъ казны суммъ, поступившихъ въ нее неправильно. Предоставляя Сенату нѣкоторое участіе въ надзорѣ за финансовымъ управленіемъ, законъ предоставляетъ ему и извѣстныя права по



дѣламъ казеннаго управленія, т. е. въ нѣкоторыхъ хозяйственныхъ операціяхъ разныхъ вѣдомствъ. Сюда относятся: 1) разрѣшеніе на заключеніе разными вѣдомствами контрактовъ, если контрактная сумма будетъ превышать полномочія даннаго вѣдомства; 2) разрѣшеніе на измѣненіе сроковъ вызововъ или торговъ, ихъ порядка и на замѣнъ подряда комисіонерскимъ способомъ или наоборотъ; 3) толкованія контрактовъ, въ случаѣ недоумѣній или затрудненій, возникшихъ въ заключившихъ ихъ вѣдомствахъ.

#### *Департаментъ герольдіи.*

Предметы вѣдомства учрежденнаго въ 1848 г. <sup>1)</sup> *департамента герольдіи* слѣдующіе: 1) дѣла о принадлежности къ дворянскому состоянію и веденіе родословныхъ книгъ; 2) дѣла о перемѣнѣ фамилій; 3) дѣла о сочиненіи гербовъ; 4) дѣла о службѣ гражданской; 5) пересмотръ рѣшеній бывшей герольдіи Имперіи, въ случаѣ жалобъ на нихъ; 6) поясненіе и подтвержденіе законовъ, относящихся до дѣлъ, департаменту герольдіи предоставленныхъ; 7) составленіе адресъ-календаря.

#### *Департаментъ межевой.*

Управленіе межеваніемъ при Елизаветѣ Петровнѣ было сосредоточено въ рукахъ Сената. Екатерина II указомъ о генеральномъ межеваніи учредила при Сенатѣ межевую экспедицію, которая въ 1794 г. <sup>2)</sup> была преобразована въ *межевой департаментъ*.

Предметы вѣдомства межеваго департамента слѣдующіе: 1) апелляціонныя дѣла, переносимыя изъ межевой канцеляріи временъ генеральнаго межеванія; 2) дѣла по судебному разбирательству при спеціальномъ межеваніи; 3) ревизія слѣдственныхъ дѣлъ о преступленіяхъ должностныхъ лицъ по межевой части; 4) дѣла по отводу Всемилостивѣйше пожалованныхъ земель; 5) дѣла по надѣленію землями городовъ, казенныхъ крестьянъ, колонистовъ и кочевыхъ инородцевъ; 6) дѣла о выдѣлѣ участковъ изъ въѣзжихъ лѣсовъ; 7) разсмотрѣніе въ апелляціонномъ и ревизіонномъ порядкахъ гражданскихъ дѣлъ, поступающихъ изъ городовъ и областей Эриванской, Тифлисской, Кутаисской, Бакинской и Дагестанской.

#### *Департаменты судебныя.*

Предметы вѣдомства судебныхъ департаментовъ Сената — *IV гражданского* и *V уголовного* слѣдующіе: 1) охраненіе въ подчиненныхъ мѣстахъ установленнаго порядка по производству дѣлъ и исполненію рѣшеній; 2) ревизія самаго существа дѣла, поэтому: а) *гражданскому*

<sup>1)</sup> 2-ое П. С. З. № 22269.

<sup>2)</sup> П. С. З. №№ 12488, 12540, 12541 и 17227.



департаменту принадлежать всё вообще поступающія въ Сенатъ по апелляціи и ревизіи тяжёбныя дѣла и судебныя споры между частными лицами и между ними и казною, б) *уголовному* департаменту принадлежать всё поступающія въ Сенатъ дѣла уголовныя, слѣдственныя, по отзывамъ подсудимыхъ, по протестамъ губернскихъ прокуроровъ<sup>1)</sup>.

### *Кассационные департаменты (1864 г.).*

«Въ составѣ Правительствующаго Сената образуются, для завѣдыванія судебною частью, въ качествѣ верховнаго кассационнаго суда, 2 *кассационные департамента*, одинъ для уголовныхъ, другой для гражданскихъ дѣлъ»<sup>2)</sup>—для отмѣны рѣшеній, при постановленіи которыхъ были нарушены существенныя формы судопроизводства или допущено неправильное примѣненіе закона; новое разсмотрѣніе дѣла по существу передается въ такихъ случаяхъ другому суду, равной степени съ судомъ, постановившимъ прежнее рѣшеніе.

Предметы вѣдомства кассационныхъ департаментовъ раздѣляются на: 1) дѣла по разсмотрѣнію кассационныхъ жалобъ и протестовъ; 2) дѣла судебныя, разсматриваемыя департаментами въ судебномъ ихъ присутствіи; 3) дѣла по надзору за судебными установленіями. Кассационныя жалобы могутъ быть приносимы только *на окончательныя рѣшенія*, т. е. вступившія въ законную силу. *Окончательными* признаются рѣшенія: а) съѣздовъ мировыхъ судей<sup>3)</sup>; б) окружныхъ судовъ, если эти рѣшенія постановлены съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей, и в) судебныхъ палатъ<sup>4)</sup>.

**Дѣлопроизводство въ Сенатѣ.** I. *Вступленіе дѣлъ.* Дѣла вступаютъ въ Сенатъ чрезъ министерство юстиціи или непосредственно чрезъ канцеляріи Сената. 1) Чрезъ министерство юстиціи вступаютъ всё именныя Высочайшія повелѣнія, а также мнѣнія Государственнаго Совѣта, положенія Комитета министровъ и объявляемыя Сенату Высочайшія повелѣнія. 2) Чрезъ канцеляріи подлежащихъ департаментовъ вступаютъ всё остальные дѣла. Оберъ-прокуроръ, какъ начальникъ канцеляріи, отмѣчаетъ на реестрѣ время поступления бумагъ и передаетъ ихъ въ регистратуру (у. с. ст. 47—49).

II. *Изготовленіе дѣлъ къ докладу* происходитъ въ канцеляріи департамента. Дѣла готовятся къ докладу и назначаются къ слушанію оберъ-прокуроромъ, который руководствуется при этомъ установленной закономъ очередью (у. с. ст. 51—74).

III. *Сужденіе о дѣлахъ* и рѣшеніе ихъ производится въ присутствіи департаментовъ. Для рѣшенія дѣла должно быть въ присутствіи

<sup>1)</sup> Св. Зак. т. I, ч. II, ст. 22, 23, 25, 26, изд. 1892 г.

<sup>2)</sup> Ст. 114 учр. суд. устан. 1864 г. Св. З. т. XV ч. I, изд. 1883 г.

<sup>3)</sup> Ст. 172 уст. уг. суд. и ст. 184 уст. гр. суд.

<sup>4)</sup> Ст. 854 уст. уг. суд. и ст. 892 уст. гр. суд.



не менѣе 3-хъ сенаторовъ (у. с. 75—76). Порядокъ слушанія опредѣляется статьями 82—85 у. с., порядокъ голосованія—статьями 87—88.

IV. Для постановленія *рѣшенія* въ **департаментахъ** требуется *единогласіе*, за исключеніемъ слѣдующихъ дѣлъ (ст. 94 учр. с.): 1) Дѣла, производящіяся въ частномъ порядкѣ, а равно дѣла какъ по жалобамъ на присутственныя мѣста и на должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, такъ и по представленіямъ этихъ мѣстъ и лицъ, — рѣшаются въ департаментахъ Сената окончательно большинствомъ  $\frac{2}{3}$  голосовъ (ст. 95 у. с.). 2) Дѣла по представленіямъ о прекращеніи слѣдствій по государственнымъ преступленіямъ и по дѣламъ о сообществахъ, предусмотрѣнныхъ ст. 318—324 ул. о нак., по изд. 1883 г., — рѣшаются въ I департаментѣ Сената по большинству голосовъ (ст. 97). 3) Дѣла по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіяхъ по должности въ административныхъ вѣдомствахъ и по просьбамъ о вознагражденіяхъ за вредъ и убытки, причиненные этими преступленіями, а равно дѣла о преданіи суду должностныхъ лицъ означенныхъ вѣдомствъ за такія преступленія — разрѣшаются въ I департаментѣ простымъ большинствомъ (ст. 96).

Въ **общихъ собраніяхъ** дѣла рѣшаются окончательно большинствомъ голосовъ. Исключеніе составляютъ дѣла, поступающія изъ перваго департамента въ I-е и II-е общія собранія, которыя рѣшаются въ послѣднихъ не простымъ большинствомъ, а большинствомъ  $\frac{2}{3}$  голосовъ (ст. 108 у. с.).

Состоявшаяся резолюція въ департаментахъ или общихъ собраніяхъ излагается письменно въ канцеляріи, и не позднѣе 3-хъ дней представляется сенаторамъ (ст. 146); по одобреніи послѣдними, вносится въ журналъ, который не далѣе, какъ на другой день, подписывается сенаторами (ст. 151). На основаніи этихъ журналовъ составляются опредѣленія Правительствующаго Сената (ст. 67 и 152). Исполненіе по опредѣленіямъ Сената производится въ видѣ указовъ Правительствующаго Сената или въ видѣ всеподданнѣйшихъ докладовъ и рапортовъ (ст. 164).

## II. Святѣйшій Правительствующій Синодъ.

Синодъ, учрежденный 14 февраля 1721 г.<sup>1)</sup>, есть высшее установленіе церковнаго управленія, заимствующее свою власть отъ Монарха и дѣйствующее Его именемъ; положеніе его въ дѣлахъ управленія духовнаго соотвѣтствуетъ положенію Сената въ области управленія гражданскаго.

Синодъ состоитъ изъ членовъ *постоянныхъ*, Высочайше назначаемыхъ пожизненно (все митрополиты, экзархъ Грузіи), изъ которыхъ

<sup>1)</sup> П. С. З. т. VI № 3734.



одинъ (митрополитъ С.-Петербургскій и Ладожскій) называется Первенствующимъ членомъ Синода, и *временныхъ*, вызываемыхъ, по Высочайшимъ повелѣніямъ, изъ епархій (нѣкоторые епархіальные архіереи) для временнаго присутствованія въ Синодѣ. Постоянные члены назначаются изъ лицъ чернаго духовенства. Временные члены не освобождаются отъ управленія ввѣренныхъ имъ епархій. При Синодѣ состоитъ оберъ-прокуроръ, сравненный съ 1835 г. по законодательнымъ и высшимъ распорядительнымъ дѣламъ духовнаго управленія съ министрами: присутствуетъ въ высшихъ государственныхъ установленіяхъ, чрезъ него Синодъ сносится со всѣми государственными учрежденіями, онъ представляетъ Государю Императору доклады отъ имени Святѣйшаго Синода и объявляетъ послѣднему Высочайшія повелѣнія по дѣламъ духовнаго вѣдомства. Затѣмъ оберъ-прокуроръ является главнымъ начальникомъ хозяйственнаго и учебнаго управленія при Синодѣ и синодской канцеляріи; на немъ же лежитъ и составленіе ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ о состояніи церкви. При оберъ-прокурорѣ состоятъ: 1) его товарищъ, 2) чиновники за оберъ-прокурорскимъ столомъ, 3) юрисконсультъ съ помощникомъ, 4) канцелярія оберъ-прокурора, и 5) чиновники особыхъ порученій. При Синодѣ состоятъ: 1) синодальная канцелярія, 2) училищный при Святѣйшемъ Синодѣ совѣтъ, 3) учебный комитетъ, 4) хозяйственное управленіе, 5) контроль и 6) типографія. Органами Синода на мѣстахъ состоятъ 2 синодалныя конторы: московская<sup>1)</sup> и грузино-имеретинская<sup>2)</sup>, и епархіальныя управленія (епископы, ихъ викаріи и консисторіи).

Компетенція Синода слагается изъ дѣлъ троякаго рода: 1) дѣлъ управленія церковью въ собственномъ смыслѣ; 2) дѣлъ по части духовно-учебной, и 3) дѣлъ по части хозяйственнаго управленія.

I. Синоду, какъ блюстителю чистоты вѣры, принадлежитъ: а) попеченіе о церковномъ благочиніи и благоустройствѣ, б) мѣропріятія объ искорененіи расколовъ и суевѣрій, в) руководственное наблюденіе за епархіальнымъ управленіемъ, г) избраніе архіереевъ и другихъ духовныхъ властей, д) надзоръ за направленіемъ духовной письменности, е) духовный судъ, ж) духовное просвѣщеніе, з) цензура книгъ духовнаго содержанія, для чего подъ его вѣдѣніемъ дѣйствуютъ духовные цензоры, и) заботы о матеріальномъ обеспеченіи духовенства, і) дѣла брачныя и бракоразводныя. Вообще, Синодъ есть высшая административная и судебная инстанція по всѣмъ дѣламъ русской церкви.

II. Для разсмотрѣнія вопросовъ по учебно-воспитательной части и для наблюденія за состояніемъ этой части въ духовно-учебныхъ заведе-

<sup>1)</sup> Первоприсутствующій—Московскій митрополитъ, члены и прокуроръ, ср. II. С. З. №№ 3954, 6718, 11842, 11959, 29045 и 27872.

<sup>2)</sup> Предсѣдатель — экзархъ Грузіи, члены изъ чернаго и бѣлаго духовенства (коллегіальный составъ), прокуроръ и секретарь.



ніяхъ при Синодѣ учрежденъ съ 1867 г. *Учебный Комитетъ*, состоящій изъ предсѣдателя и членовъ: духовныхъ — по непосредственному избранію Синода, и свѣтскихъ — назначаемыхъ Синодомъ по предложеніямъ оберъ-прокурора. *Училищный советъ* вѣдаетъ дѣла по устройству, развитію и поддержанію церковно-приходскихъ школъ въ Имперіи. Советъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ одного изъ присутствующихъ въ Синодѣ архіереевъ, изъ членовъ духовныхъ и свѣтскихъ, назначаемыхъ Синодомъ.

III. Для завѣдыванія всѣми суммами и имуществами, состоящими въ распоряженіи Святѣйшаго Синода, при немъ состоитъ съ 1839 г. <sup>1)</sup> *Хозяйственное управленіе*, вѣдающее также хозяйственную часть духовно-учебныхъ заведеній и счетоводство по суммамъ, отпускаемымъ изъ государственнаго казначейства. *Контроль* производитъ ревизію книгъ и отчетовъ по оборотамъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, состоящихъ въ завѣдываніи Святѣйшаго Синода (спеціальныя средства) <sup>2)</sup>.

### III. Министерства.

**Понятіе о министерствахъ.** Министерства суть учрежденія, завѣдывающія отдѣльными опредѣленными отраслями управленія на всемъ пространствѣ государства. Къ министерствамъ причисляются всѣ установленія (такъ называемыя главныя управленія), которыя, хотя и не носятъ названія министерствъ, но дѣйствуютъ на правахъ послѣднихъ, сосредоточивая въ себѣ ту или другую отдѣльную отрасль администраціи <sup>3)</sup>.

**Значеніе министерствъ** опредѣляется ст. 152 у. м., согласно которой «въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства суть установленія, чрезъ которыя верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія». Это значитъ, что министерства, участвуя въ управленіи верховномъ, воспринимаютъ волю Монарха относительно ввѣренной каждому изъ нихъ отрасли управленія и проводятъ эту волю, т. е. предназначенія и намѣренія Государя, въ дѣйствительную жизнь. Такое объясненіе находитъ себѣ подтвержденіе въ ст. 155 у. м., по которой «всѣ министры въ своихъ дѣйствіяхъ подчинены непосредственно верховной власти».

**Устройство министерствъ** опредѣляется однимъ общимъ принципомъ, выраженнымъ въ ст. 1 у. м., по которой «управленіе каждымъ министерствомъ ввѣряется одному лицу по непосредственному избранію Императорскаго Величества».

*Товарищъ министра* не раздѣляетъ съ министромъ его власти и по-

<sup>1)</sup> 2-е П. С. З. №№ 9705, 10912, 10916 и 12071.

<sup>2)</sup> Отчетность въ спеціальныхъ средствахъ Синода ревизіи государственнаго контроля не подлежитъ.

<sup>3)</sup> Ст. 159 общаго наказа мин. Св. З. т. I ч. II изд. 1892 г.



лучаетъ самостоятельное значеніе во время отсутствія послѣдняго или его болѣзни, когда онъ вступаетъ во все права министра. Но на замѣну министра его товарищемъ всякій разъ требуется особое Высочайшее повелѣніе, объявляемое Сенату и обнародуемое во всеобщее свѣдѣніе (ст. 220). Законъ разсматриваетъ товарища министра, какъ одного изъ членовъ совѣта министра (ст. 221). Затѣмъ министръ можетъ возлагать на товарища присутствованіе вмѣсто себя въ Государственномъ Совѣтѣ и другихъ высшихъ установленіяхъ, причемъ онъ вступаетъ во все права и обязанности министра (ст. 222 у. м., ст. 36 у. г. с., ст. 65 у. с. по прод. 1868, 1872 и др.). Наконецъ министръ можетъ поручить своему товарищу въ управленіе какую-либо часть, но не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія (ст. 223 у. м.).

Все части министерства дѣлятся на совѣщательныя при министрѣ учрежденія и на учрежденія, подготовляющія дѣла къ докладу. Къ первымъ относятся: а) совѣтъ министра, б) общія присутствія въ департаментахъ, и в) спеціальныя совѣты, состоящія при нѣкоторыхъ департаментахъ. Ко вторымъ—департаменты и канцелярія министра.

**Совѣтъ министра** есть высшее въ министерствѣ установленіе; онъ составляется изъ директоровъ департаментовъ <sup>1)</sup> и изъ лицъ, особо назначенныхъ по Высочайшему повелѣнію (ст. 11); кромѣ того въ совѣтъ могутъ быть приглашаемы лица, отъ которыхъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній. Компетенція совѣта опредѣляется ст. 83 у. м. и дѣлится на *легальную* и *факультативную*, именно въ совѣтъ вносятся на предварительное разсмотрѣніе: а) важнѣйшія дѣла, производящіяся въ департаментахъ, какъ-то: 1) дѣла законодательнаго характера, 2) финансовыя смѣты министерства, 3) важнѣйшія распоряженія по хозяйственному управленію, 4) дѣла административной юстиціи, 5) дѣла по надзору за дѣйствіями мѣстъ и лицъ, подчиненныхъ министерству и по жалобамъ на нихъ, 6) дѣла по упущеніямъ разныхъ чиновниковъ и о преданіи ихъ суду, 7) дѣла по производству въ чины и опредѣленіямъ наградъ по департаментамъ и предположенія объ особыхъ испытаніяхъ на должности, для отправленія которыхъ требуются спеціальныя познанія; б) такія дѣла, которыя министръ найдетъ нужнымъ предложить на обсужденіе совѣта (компетенція факультативная).

Совѣтъ министра имѣетъ власть только совѣщательную, т. е. мнѣніе совѣта не обязательно для министра; но въ случаѣ переноса дѣла въ высшее государственное установленіе, въ представленіи министра, предъ его заключеніемъ, излагается вкратцѣ и мнѣніе совѣта, чтобы высшее государственное учрежденіе могло видѣть, въ чемъ заключалось разно-

<sup>1)</sup> Директоры департаментовъ суть члены совѣта министра *ex officio*.



гласіе министра съ его совѣтомъ<sup>1)</sup>). Исполненіе постановленія совѣта поручается одному изъ департаментовъ по принадлежности, т. е. тому, въ которомъ дѣло первоначально возникло.

Въ департаментахъ важныя дѣла вносятся на разсмотрѣніе **общаго присутствія департамента** (ст. 16), состоящаго изъ директора, вице-директора и начальниковъ отдѣленій (ст. 17). Порядокъ разсмотрѣнія и исполненія дѣлъ опредѣляется ст. 102 учр. мин.

Въ нѣкоторыхъ министерствахъ есть еще **спеціальныя совѣты**, напр.: совѣтъ торговли и мануфактуръ (по департаменту торговли и мануфактуръ), медицинскій, главнаго управленія по дѣламъ печати, горный совѣтъ, сельскохозяйственный совѣтъ и друг. Назначеніе этихъ спеціальныхъ совѣтовъ опредѣляется соотвѣтствующими о каждомъ изъ нихъ положеніями.

Установленіями докладывающими, по общему правилу, являются **департаменты и канцелярія министра**. Департаментовъ въ каждомъ министерствѣ нѣсколько, соотвѣтственно отраслямъ управленія, входящимъ въ составъ каждаго изъ министерствъ. Канцелярія министра назначена для личной его переписки по особенно важнымъ дѣламъ. Въ канцелярію министра поступаютъ дѣла особенно важныя, каковы: а) Высочайшія повелѣнія и указы, б) сношенія министра съ другими министрами и генераль-губернаторами, в) дѣла особенной важности по текущему управленію, г) жалобы на распоряженія начальства, подвѣдомственнаго министру, д) отзывы на распоряженія министра, и е) дѣла секретныя (ст. 40). Изъ всей этой массы дѣлъ доклады подготовляются канцеляріей по дѣламъ секретнымъ (ст. 45); всѣ остальные дѣла распределяются между департаментами, спеціально для того предназначенными, которые являются нормальными органами доклада (ст. 49). Но департаменты, кромѣ этого, имѣютъ и свою степень власти. Это объясняется исторически тѣмъ, что многіе департаменты образованы изъ тѣхъ коллегій или главныхъ управленій, которымъ нѣкогда были ввѣрены задачи центрального управленія.

Въ виду такого двоякаго значенія департаментовъ, производящіяся въ нихъ дѣла дѣлятся на 3 категоріи: текущія, чрезвычайныя и не терпящія времени (ст. 70 у. м.). Дѣла *текущія* разрѣшаются въ подлежащемъ департаментѣ, подъ наблюденіемъ и подписью директора, а исполненіе по нимъ производится въ соотвѣтствующемъ отдѣленіи (ст. 71 и 72). Подъ именемъ *чрезвычайныхъ* дѣлъ разумѣются: 1) дѣла, которыя не могутъ быть разрѣшены силою существующихъ законовъ и правилъ, и 2) особенно важныя дѣла, требующія особенныхъ мѣръ или преслѣдованія виновныхъ (ст. 74). Эти дѣла представляются на разрѣ-

<sup>1)</sup> Особое самостоятельное положеніе занимаетъ совѣтъ государственнаго контроля, см. ниже.



шеніе министра въ формѣ докладовъ, составляемыхъ въ двухъ видахъ: 1) въ видѣ записокъ, изготовленныхъ въ департаментѣ, съ проектомъ заключенія; эти записки изготовляются только по дѣламъ особенно важнымъ; 2) дѣла, не столь важныя, представляются министру въ подлинникѣ, со справками департамента. Дѣла, *не терпящія времени*, не составляя особаго рода дѣлъ и не требуя особой власти для ихъ разрѣшенія, подлежатъ лишь скорѣйшему разрѣшенію и исполняются въ департаментахъ (ст. 75 у. м.).

**Права министровъ.** По ст. 157 у. м., министрамъ предоставлены слѣдующія права: 1) опредѣленіе и увольненіе чиновниковъ, 2) надзоръ за дѣйствіями всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, съ правомъ удаленія отъ должности и преданія суду въ случаѣ важныхъ преступленій, 3) разрѣшеніе силою существующихъ законовъ всѣхъ затрудненій и сомнѣній, возникающихъ въ администраціи при исполненіи законовъ и распоряженій; въ случаяхъ, превышающихъ власть министра, послѣдній испрашиваетъ Высочайшія разрѣшенія на принятіе чрезвычайныхъ мѣръ, и 4) по ст. 158 у. м., министръ облачается *дискреціонною* властью, т. е. неограничиваемою законодательными постановленіями; но въ этихъ случаяхъ министръ обязанъ доказать: а) настоятельность самой нужды чрезвычайной мѣры, и б) невозможность ожидать разрѣшенія высшей власти, въ виду настоятельности этой нужды. Кромѣ этой дискреціонной власти, права министровъ усилены въ настоящее время *de facto* и отчасти по закону нѣкоторыми полномочіями—правомъ издавать распоряженія въ развитіе дѣйствующихъ законовъ. Общаго постановленія объ этомъ предметѣ въ сводѣ законовъ не имѣется, но эти полномочія указываются каждый разъ въ отдѣльныхъ распоряженіяхъ.

**Положеніе министровъ въ ряду другихъ государственныхъ установленій.** Права, предоставленныя министрамъ, и разнообразіе ихъ задачъ приводитъ ихъ въ соприкосновеніе со всѣми государственными установленіями и со всѣми видами власти. Поэтому въ законѣ возможно точно опредѣлено положеніе министерствъ въ ряду другихъ государственныхъ установленій.

1. *Отношеніе министерствъ къ власти законодательной.* По ст. 160 у. м., «отношенія министровъ по части законодательной состоятъ въ томъ, что они могутъ представлять о необходимости изданія новаго закона или учрежденія, или объ отмѣнѣ прежняго», т. е. министрамъ по закону предоставлены права: 1) законодательнаго почина (см. выше, стр. 6), 2) участія въ разсмотрѣніи законопроектовъ, 3) объявленія словесныхъ Высочайшихъ повелѣній (прим. къ ст. 55 о. з.), и 4) министры обязаны присутствовать въ общихъ собраніяхъ Государственнаго Совѣта, гдѣ и участвуютъ въ голосованіи наравнѣ съ прочими членами (учр. г. с., ст. 4, 35, 38, 46—48, 57 и слѣд.).



2. *Отношеніе министерствъ къ власти судебной.* По ст. 178 у. м., «судебная власть во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ», поэтому «министры никого судить и наказывать не могутъ» (ст. 179 у. м.). Тѣмъ не менѣе точное разграниченіе между судебною и высшею исполнительною властями провести трудно, потому что послѣдняя облечена нѣкоторыми функціями, наименованными функціи судебной власти. Такъ, въ вѣдѣніи министровъ сосредоточиваются разные виды карательной власти (административная юстиція, дисциплинарныя права по отношенію къ служащимъ). Кромѣ карательной власти, администраціи принадлежитъ нѣкоторое участіе въ гражданской юрисдикціи, на примѣръ по искамъ, сопряженнымъ съ казеннымъ интересомъ, требуются заключенія министра по принадлежности; по дѣламъ, сопряженнымъ съ казеннымъ интересомъ, министрамъ и главноуправляющимъ дается право «независимо отъ участвующихъ въ дѣлѣ сторонъ входить въ кассаціонныя департаменты Сената съ представленіями объ отмѣнѣ рѣшеній судебныхъ палатъ». Затѣмъ судебныя уставы предоставляютъ взаимному соглашенію министровъ возникающіе между ними споры о казенномъ имуществѣ (ст. 1297 уст. гр. суд.). Вѣдѣнію администраціи подлежитъ также разсмотрѣніе жалобъ и различныхъ несправностей по подрядамъ и поставкамъ, заключаемымъ частными лицами съ казенными управленіями (ст. 1300 уст. гр. суд.).

3. *Отношеніе министерствъ къ высшей исполнительной власти.* Министерства считаются органами верховной власти, дѣйствующей въ исполнительномъ порядкѣ, въ которомъ послѣдняя дѣйствуетъ также чрезъ Комитетъ министровъ, а высшимъ установленіемъ управленія подчиненнаго является Сенатъ. Такимъ образомъ существо предоставленной министрамъ власти приводитъ ихъ въ соприкосновеніе съ одной стороны съ Сенатомъ, съ другой — съ Комитетомъ министровъ. Эти отношенія министровъ къ Сенату и Комитету министровъ возникаютъ въ тѣхъ случаяхъ, когда разрѣшеніе извѣстныхъ дѣлъ превышаетъ степень данной имъ власти, или когда власть эта недостаточна для приведенія извѣстныхъ мѣръ въ надлежащее исполненіе, а именно: 1) когда требуется сдѣлать циркулярное предписаніе объ исполненіи даннаго закона по всемъ вѣдомствамъ; принятіе такой мѣры превышаетъ власть министра, поэтому оно должно быть издано чрезъ Сенатъ (ст. 176 у. м.); 2) отношенія министровъ къ Комитету министровъ возникаютъ въ тѣхъ случаяхъ, когда «законы и учрежденія недостаточны», т. е. когда дѣло не можетъ быть разрѣшено Сенатомъ, или когда по силѣ закона данный предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія (ст. 174 и 177 у. м.).

4. *Отношеніе министровъ между собою.* По ст. 183 учр. м., каждый министръ является самостоятельнымъ представителемъ ввѣренной ему части, которою онъ управляетъ подъ личною отвѣтственностью предъ



Императоромъ. Но по ст. 182 министры не должны расходиться въ общихъ дѣлахъ управленія и уклоняться отъ нѣкоторыхъ общихъ началъ политики, принятой верховною властью. Это единство въ общемъ направленіи министровъ поддерживается верховною властью и ближайшимъ средствомъ для такой дѣли является учрежденіе совѣта министровъ (см. стр. 42).

5. *Отношенія министровъ къ управленію подчиненному.* Хотя, по ст. 188 учр. м., подчиненныя мѣста и лица обязаны безпрекословно и съ точностью исполнять предписанія министровъ, но ст. 77 осн. зак. и ст. 190, 191 и 195 учр. м. устанавливаютъ принципъ законнаго повиновенія, т. е. подчиненныя мѣста и лица обязаны безпрекословно и съ точностью исполнять только законныя предписанія министровъ.

**Отвѣтственность министровъ.** Организация отвѣтственности слагается изъ двухъ моментовъ: а) государство должно быть вооружено *надзоромъ* за дѣятельностью министерства; этому требованію надзора соответствуетъ у насъ *система отчетности*; б) законодательство должно опредѣлить условія самой *отвѣтственности* въ тѣсномъ смыслѣ, т. е. условія возбужденія уголовного преслѣдованія противъ лицъ административнаго вѣдомства, которыя преступаютъ предѣлы своихъ полномочій, или вообще не оправдываютъ оказаннаго имъ довѣрія.

**Контроль надъ министерствами.** Согласно ст. 128 — 136 учр. м., для удостовѣренія въ правильности дѣлопроизводства по каждому департаменту и министерству производятся такъ называемыя *ревизіи*: директоръ обязанъ производить ревизію дѣлъ во всѣхъ отдѣленіяхъ департаментовъ, министръ производитъ ревизію всѣхъ департаментовъ чрезъ особо избранныхъ лицъ. Но ревизія есть актъ, исходящій отъ самого министра, и составляетъ, такъ сказать, домашнее средство министерства. Болѣе важнымъ средствомъ надзора за дѣятельностью министерствъ является отчетность. Подъ названіемъ *отчетности министровъ* разумѣется обязанность послѣднихъ представлять извѣстныя свѣдѣнія о положеніи дѣлъ въ каждомъ министерствѣ. Эти свѣдѣнія касаются: 1) Денежныхъ вопросовъ — исполненія смѣты каждого министерства. 2) Министръ представляетъ *годовой отчетъ* о состояніи управленія ввѣренной ему части на усмотрѣніе Государя. Предварительное составленіе этого отчета (ст. 175 и слѣд.) поручается отдѣльнымъ департаментамъ, и уже изъ отчетовъ послѣднихъ составляется общій министерскій отчетъ, который предварительно разсматривается въ совѣтѣ министра. Отчеты представляются на Высочайшее усмотрѣніе; окончательное ихъ разсмотрѣніе должно происходить въ Совѣтѣ министровъ<sup>1)</sup>. Въ отчетѣ должны быть

<sup>1)</sup> Ст. 2 п. 6 учр. Совѣта министровъ. Такъ какъ Совѣтъ министровъ собирается очень рѣдко, то фактически разсмотрѣніе министерскихъ отчетовъ происходитъ въ Комитетѣ министровъ.



указаны: состояніе дѣлъ за предшествующій годъ, успѣхи, сдѣланные министерствомъ въ истекшемъ году, результаты новыхъ законоположеній, изданныхъ правительствомъ, и вліяніе ихъ на ту или другую часть управленія. 3) Отъ министровъ требуются *отчеты о видахъ и предположеніяхъ*, касающихся улучшенія различныхъ частей управленія. Этого рода отчеты предполагаютъ обязанность каждаго министра представить на Высочайшее одобреніе планъ будущаго управленія и отъ времени до времени представлять объ исполненіи этого плана. Такимъ образомъ эти отчеты являются средствомъ наблюденія за совершенствованіемъ ввѣренной каждому изъ министровъ части.

**Отвѣтственность министровъ.** Отъ отчетности, какъ средства надзора за дѣятельностью министерствъ, должно отличать *отвѣтственность министровъ*, какъ средство пресѣченія неправильныхъ дѣйствій, совершающихся въ министерствѣ. Юридическая отвѣтственность министровъ, по ст. 208 учр. м., возбуждается въ случаяхъ: 1) превышенія министромъ предѣловъ предоставленной ему власти, и 2) бездѣйствія власти. Отвѣтственность министра можетъ быть возбуждена: 1) жалобами частныхъ лицъ, приносимыми непосредственно Государю Императору, чрезъ канцелярію Его Императорскаго Величества по принятію прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ; 2) донесеніями мѣстныхъ начальниковъ о незаконныхъ распоряженіяхъ министра; 3) производствомъ суда надъ должностными лицами министерства, когда окажется, что злоупотребленія этихъ лицъ были вызваны распоряженіями министра; 4) обозрѣніемъ губерній, когда окажется, что злоупотребленія въ губерніи зависѣли отъ дѣйствій министра, 5) разсмотрѣніемъ отчетовъ, поступающихъ на усмотрѣніе Императора; 6) если откроются въ подчиненныхъ мѣстахъ какія-либо злоупотребленія, вызванныя распоряженіями министра. Каждое изъ такихъ заявленій о злоупотребленіяхъ министра должно быть представлено на Высочайшее усмотрѣніе и получаетъ ходъ только съ Высочайшаго утвержденія<sup>1)</sup>; въ этомъ случаѣ дѣло передается въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ Государственнаго Совѣта, который обсуждаетъ вопросъ въ составѣ не менѣе 7 членовъ. Департаментъ сообщаетъ привлекаемымъ къ отвѣтственности лицамъ какъ о предметахъ обвиненія, такъ и объ имѣющихся доказательствахъ, и требуетъ отъ нихъ объясненій. По разсмотрѣніи представленныхъ объясненій и собраніи свѣдѣній, какія для разъясненія дѣла окажутся необходимыми, департаментъ даетъ заключеніе о дальнѣйшемъ направленіи дѣла. Мнѣніе Государственнаго Совѣта можетъ имѣть двоякое послѣдствіе: а) если окажется отсутствіе всякаго злаго умысла со стороны министра и неспособность его къ управленію, то онъ ли-

<sup>1)</sup> Законъ 15 февраля 1889 г., объ опредѣленіи порядка отвѣтственности чиновъ первыхъ трехъ классовъ (З-е П. С. 3 т. IX № 5787).



шается Высочайшаго довѣрія и устраняется отъ должности; б) если-же въ дѣйствіяхъ министра будутъ найдены признаки преступленія, то онъ предается верховному уголовному суду, на основаніи ст. 1062 уст. уг. судопр., причѣмъ предварительное слѣдствіе по дѣлу возлагается, по особому Высочайшему назначенію, на одного изъ сенаторовъ кассационныхъ департаментовъ и обвинительный актъ составляется на основаніи заключенія коммисіи Государственнаго Совѣта. Верховный уголовный судъ не есть установленіе постоянно существующее. Онъ учреждается на каждый случай по особому Высочайшему указу и составляется, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта, изъ предсѣдателей департаментовъ Государственнаго Совѣта и первоприсутствующихъ въ кассационныхъ департаментахъ Сената и въ общемъ ихъ собраніи. Прокурорскія обязанности возлагаются на министра юстиціи.

**Современная система министерствъ** образовалась путемъ чисто практическимъ, т. е. раздѣленіемъ между отдѣльными министрами разныхъ государственныхъ коллегій, приблизительно сродныхъ по своему назначенію. Съ этой цѣлью 8 сентября 1802 г. было издано первое учрежденіе министерствъ<sup>1)</sup>, по которому все управленіе было раздѣлено на 8 частей: военно-сухопутныхъ и морскихъ силъ, иностранныхъ дѣлъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, коммерціи и народнаго просвѣщенія. 25-го іюля 1810 года послѣдовало новое раздѣленіе государственныхъ дѣлъ на пять главныхъ группъ<sup>2)</sup>: 1) внѣшнія сношенія—министерство иностранныхъ дѣлъ, 2) устройство внѣшней безопасности—министерство военно-сухопутныхъ и военно-морскихъ силъ, 3) устройство государственной экономіи, 4) устройство суда гражданскаго и уголовного—министерство юстиціи и 5) устройство внутренней безопасности—министерство полиціи. Государственная экономія, по мысли законодателя, должна была обнять всѣ установленія, предназначенныя для государственнаго хозяйства и для содѣйствія народному благосостоянію; сюда были отнесены: министерства финансовъ и народнаго просвѣщенія, ревизія государственныхъ счетовъ и главное управленіе путей сообщенія; потомъ къ нимъ же было присоединено главное управленіе духовныхъ дѣлъ иностранныхъ вѣроисповѣданій. 25-го іюня 1811 года было издано общее учрежденіе министерствъ<sup>3)</sup>, которое въ главныхъ чертахъ остается безъ существенныхъ измѣненій до настоящаго времени. Не смотря на внесеніе большаго порядка въ раздѣленіи министерствъ, нельзя провести строго теоретическихъ началъ въ учрежденіи отдѣльныхъ министерствъ. Задачи, преслѣдуемая отдѣльными министерствами, носятъ довольно смѣ-

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XXVII № 20406.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XXXI № 24307.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. XXXI № 24688.



шанный характеръ, почему раздѣленіе ихъ на группы представляется крайне затруднительнымъ.

Въ настоящее время все государственное управленіе раздѣлено между слѣдующими министерствами и главными управленіями:

1. Министерство Императорскаго Двора и канцелярія Его Императорскаго Величества.
2. Министерство иностранныхъ дѣлъ.
3. Министерство военное.
4. Министерство морское.
5. Министерство финансовъ.
6. Министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ.
7. Министерство внутреннихъ дѣлъ.
8. Министерство народнаго просвѣщенія.
9. Министерство путей сообщенія.
10. Министерство юстиціи.
11. Государственный контроль.
12. Главное управленіе государственнаго коннозаводства.

Изъ числа перечисленныхъ министерствъ подробно излагаются ниже устройство и предметы вѣдомства министерства финансовъ, какъ въ виду его особаго положенія въ ряду другихъ министерствъ и того значенія, какое имѣетъ это вѣдомство на народное благосостояніе, такъ и тѣхъ общихъ задачъ, которыя по закону возложены на министерство финансовъ и государственный контроль по охранѣ государственнаго достоянія вообще и въ частности по наблюденію за правильнымъ и законнымъ движеніемъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ государства.

### Министерство финансовъ.

Министерство финансовъ учреждено, въ числѣ другихъ министерствъ, 8-го сентября 1802 г., для попеченія о различныхъ источникахъ государственныхъ доходовъ и распредѣленія этихъ доходовъ между отдѣльными вѣдомствами<sup>1)</sup>. Въ вѣдѣніе министерства финансовъ отданы: 1) бергъ-коллегія<sup>2)</sup>; 2) монетный дворъ; 3) экспедиція заготовленія и храненія вексельной и гербовой бумаги (при мануфактуръ-коллегіи) и часть экспедиціи государственнаго хозяйства, имѣвшая въ своемъ вѣдѣніи дѣла по коммерческому столу; 4) лѣсная часть<sup>3)</sup>; 5) оброчныя статьи; 6) хозяйственное управленіе казенными землями; 7) государственныя банки; 8) придворныя банкиры и комиссіонеры; 9) казенныя

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XXVII № 20406 ст. V; ср. П. С. З. т. XXXI №№ 24307 и 24686.

<sup>2)</sup> Замѣненная съ 1806 г. горнымъ департаментомъ; послѣдній отошелъ въ 1873 г. въ мин. госуд. имуществъ (П. С. З. т. XLVIII № 52910).

<sup>3)</sup> Переданная въ 1837 г. въ вѣдѣніе учрежденнаго 26 дек. 1837 г. м—ства госуд. имущ. (П. С. З. т. XII № 10834).



палаты по управленію винными подрядами, откупами и проч.; 10) составленіе государственной росписи.

По учрежденію министерствъ 25 іюня 1811 г.<sup>1)</sup> на министерство финансовъ возложено завѣдываніе источниками государственныхъ доходовъ, податями, сборами, пошлинами всякаго рода, дѣлами горными и соляными и государственными имуществами. Кромѣ того въ его вѣдѣніи сосредоточились дѣла внѣшней торговли<sup>2)</sup> и управленіе таможенною частью<sup>3)</sup>. Дѣла по движенію суммъ остались въ вѣдомствѣ государственнаго казначейства<sup>4)</sup>. Дальнѣйшія преобразованія значительно измѣнили кругъ вѣдомства разсматриваемаго министерства. Съ одной стороны компетенція его расширялась: изъ министерства внутреннихъ дѣлъ въ его вѣдомство переданы дѣла мануфактуръ и внутренней торговли<sup>5)</sup>. Въ 1821 г. государственное казначейство введено въ составъ министерства финансовъ<sup>6)</sup>. Затѣмъ, для удовлетворенія потребностей государственнаго кредита, при министерствѣ финансовъ учреждались новыя установленія. Съ другой стороны изъ вѣдомства министерства финансовъ было изъято въ 1837 г. управленіе государственными имуществами<sup>7)</sup>. Въ настоящее время министерство финансовъ вѣдаетъ слѣдующіе главные предметы: 1) источники государственныхъ доходовъ, за исключеніемъ государственныхъ имуществъ; 2) движеніе государственныхъ суммъ; 3) управленіе государственнымъ кредитомъ, т. е. доставленіе государству кредита и покрытіе государственныхъ обязательствъ; 4) дѣла по учрежденію поземельныхъ, коммерческихъ и другихъ банковъ, ссудо-сберегательныхъ товариществъ, и по надзору за ними; 5) завѣдываніе торговлею и промышленностью; 6) тарифное дѣло желѣзныхъ дорогъ<sup>8)</sup>; 7) денежныя земскія повинности (въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ не введено положеніе о земскихъ учрежденіяхъ) и 8) составленіе смѣты государственнымъ доходамъ и расходамъ (учр. м. ст. 384 и 385). Такимъ образомъ министерство финансовъ, по русскому праву, является вѣдомствомъ, непосредственно вліяющимъ на весь ходъ внутренней и внѣшней политики

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XXXI № 24688.

<sup>2)</sup> За упраздненіемъ 25 іюля 1810 г. (П. С. З. т. XXXI № 24307) м—ства коммерціи.

<sup>3)</sup> Тоже; ср. П. С. З. т. XXXI № 24307 § 8, № 24326 отд. VII п. 5 и № 24688.

<sup>4)</sup> По учрежденію 1811 г. (24688) м—ство ф. образовано изъ 4-хъ департаментовъ: госуд. имуществъ, 2) горныхъ и соляныхъ дѣлъ, 3) внѣшней торговли, и 4) разныхъ податей и сборовъ.

<sup>5)</sup> Указъ 4 сентября 1819 г.—П. С. З. т. XXXVI № 27964.

<sup>6)</sup> П. С. З. т. XXXVII, V № 28542 и 28710.

<sup>7)</sup> 2-ое П. С. З. т. XII №№ 10834 и 10907. Съ отмѣною авциза съ соли въ 1881 г. перешло въ м—ство гос. им. (гор. д—тъ) соляное управленіе (П. С. З. т. LV № 61857).

<sup>8)</sup> По закону 8 марта 1889 г. (3-е П. С. З. т. IX № 5831) въ министерствѣ финансовъ сосредоточено завѣдываніе дѣлами, касающимися руководства дѣйствіями частныхъ жел. дорогъ, а равно направленіе тарифнаго дѣла казенныхъ жел. дорогъ.



Имперіи; значеніе его въ дѣлѣ народнаго благосостоянія является громаднымъ, такъ какъ въ его вѣдѣніи находятся не только самые источники доходовъ, но ему въ значительной мѣрѣ подчинено все, что касается торговли и промышленности Имперіи.

**Министръ финансовъ.** Во главѣ министерства финансовъ поставленъ *министръ*, права и обязанности котораго опредѣляются какъ общимъ учрежденіемъ министерствъ (ст. 152—159), такъ и особыми спеціальными узаконеніями<sup>1)</sup>. Ни одинъ изъ министровъ не имѣетъ такой массы полномочій по разнымъ частямъ управленія, какъ министръ финансовъ. По одному таможенному уставу онъ можетъ своими циркулярами измѣнять почти всѣ постановленія этого устава. Затѣмъ по всѣмъ другимъ частямъ финансоваго управленія его право административныхъ распоряженій поставлено очень широко: не только порядокъ дѣятельности мѣстныхъ органовъ, но цѣлый рядъ правилъ, касающихся примѣненія даннаго закона къ мѣсту, предоставлено ему дѣлать, по соглашенію съ другими вѣдомствами, слѣдовательно, министръ финансовъ имѣетъ самую обширную компетенцію.

**Товарищъ министра финансовъ**<sup>2)</sup> занимаетъ поэтому какъ бы болѣе привилегированное положеніе, чѣмъ товарищи другихъ министровъ. По ст. 486 учр. м., «къ обязанностямъ товарища министра финансовъ относятся завѣдываніе текущими дѣлами министерства и переписка по нимъ. Онъ подписываетъ за министра исходящія бумаги, но отвѣты по его сношеніямъ обращаются къ лицу самаго министра»; на товарища министра финансовъ, сверхъ общихъ обязанностей, возлагается предсѣдательствованіе въ совѣтѣ торговли и мануфактуръ и другихъ совѣтахъ.

При министрѣ состоятъ: 1) *совѣтъ министра*<sup>3)</sup>, на общемъ основаніи (см. выше, стр. 55); 2) *совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ*<sup>4)</sup>; 3) *тарифный комитетъ*<sup>5)</sup>; 4) *общая канцелярія*; 5) *ученый комитетъ*, составленный изъ опредѣленнаго числа членовъ и ученаго секретаря; на обязанности комитета лежатъ: а) разсмотрѣніе финансовыхъ проектовъ и учрежденій, б) наблюденіе за ходомъ финансовой части въ западно-европейскихъ государствахъ и сообщеніе о всѣхъ важныхъ результатахъ министру, в) изысканіе способовъ распространенія свѣдѣній по финансовой части между чиновниками министерства финан-

<sup>1)</sup> Св. Зак. т. I ч. II изд. 1892 г. учр. мин. ф., ст. 472—485.

<sup>2)</sup> Съ 1892 г. два товарища министра финансовъ; см. Высочайшій приказъ по м—ству фин. 7-го сентября 1892 г. № 25 (Вѣстникъ финансовъ 1892 г. № 37).

<sup>3)</sup> II. С. З. т. XXXI №№ 24686 и 24688.

<sup>4)</sup> 3-е II. С. З. т. IX № 5831. Съ 8-го марта 1889 года.

<sup>5)</sup> 3-е II. С. З. т. IX № 5831.



совъ (ст. 586 учр.); комитетъ имѣеть свою библіотеку; 6) *чиновники особыхъ порученій*; 7) *юрисконсультъ съ помощниками*.

**Центральные органы министерства финансовъ.** Обширнымъ кругомъ дѣятельности министерства финансовъ опредѣляется и его составъ, т. е. распредѣленіе подлежащихъ дѣлъ по департаментамъ.

I. Завѣдываніе тарифнымъ дѣломъ сосредоточено, по закону 8 марта 1889 г. <sup>1)</sup>, въ министерствѣ финансовъ, при которомъ образованы особыя учрежденія по тарифнымъ дѣламъ: а) совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ, б) тарифный комитетъ, и в) департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ.

A. *Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ* состоитъ подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ, изъ его товарища, директоровъ департаментовъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ и торговли и мануфактуръ, 2-хъ членовъ отъ министерства путей сообщенія, по одному члену отъ министерствъ земледѣлія и государственныхъ имуществъ и внутреннихъ дѣлъ и государственнаго контроля, 3-хъ представителей земледѣльческой промышленности, 2-хъ представителей торговли и мануфактуръ, одного представителя горнозаводской промышленности и 3-хъ представителей частныхъ желѣзныхъ дорогъ <sup>2)</sup>. Вѣднію совѣта подлежатъ: а) *всѣ общіе тарифные вопросы*: установленіе правилъ относительно составленія публікаціи, введенія въ дѣйствіе и отмѣны тарифовъ, составленіе предположеній о предѣльныхъ нормахъ для провозныхъ платъ и опредѣленіе высшихъ размѣровъ дополнительныхъ и другихъ сборовъ, установленіе правилъ для сѣздовъ представителей желѣзныхъ дорогъ по тарифнымъ вопросамъ, правилъ тарифной статистики, способовъ устраненія соперничества желѣзныхъ дорогъ между собою и распредѣленія между ними сборовъ; б) *частные тарифные вопросы*, передаваемые изъ тарифнаго комитета, или возбуждаемые другими вѣдомствами; в) *возраженія* правленій желѣзныхъ дорогъ и сѣздовъ ихъ представителей на распоряженія по тарифному дѣлу департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ. Засѣданія совѣта назначаются по мѣрѣ надобности. Дѣла рѣшаются большинствомъ голосовъ. Единогласныя рѣшенія совѣта приводятся въ исполненіе немедленно, а рѣшенія, принятыя большинствомъ, приводятся въ исполненіе лишь въ томъ случаѣ, когда на сторонѣ большинства находятся всѣ присутствующіе члены отъ министерствъ и самъ министръ финансовъ и если въ теченіе мѣсяца противъ него не послѣдуетъ возраженія со стороны другихъ вѣдомствъ, имѣющихъ своихъ представителей въ совѣтѣ; въ противномъ случаѣ заключеніе совѣта вно-

<sup>1)</sup> З-е П. С. З. т. IX № 5831.

<sup>2)</sup> Члены отъ министерствъ и государственнаго контроля назначаются Высочайшею властью, по представленіямъ подлежащихъ министровъ и государственнаго контролера. Представители частныхъ желѣзныхъ дорогъ избираются общимъ сѣздомъ ихъ представителей и утверждаются министромъ финансовъ. Представители торговли, мануфактуръ, земледѣлія и горнозаводской промышленности приглашаются министрами финансовъ и земледѣлія и государственныхъ имуществъ и утверждаются верховною властью.



сится чрезъ Комитетъ министровъ на Высочайшее усмотрѣніе. Если рѣшеніе совѣта вызываетъ измѣненіе дѣйствующихъ узаконеній или Высочайше утвержденныхъ предѣльныхъ нормъ провозныхъ платъ, то оно вносится на Высочайшее утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ.

Б. *Тарифный комитетъ* состоитъ, подъ предсѣдательствомъ директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ, изъ 2-хъ членовъ отъ министерства финансовъ, по 1-му — отъ министерствъ путей сообщенія, земледѣлія и государственныхъ имуществъ и государственнаго контроля, причемъ, въ случаѣ надобности, могутъ быть приглашаемы въ его засѣданія представители желѣзныхъ дорогъ и сѣздовъ ихъ, а также и другія лица. Разсмотрѣнію комитета подлежатъ важнѣйшіе изъ частныхъ тарифныхъ вопросовъ, находящихся въ прямой связи съ потребностями населенія и нуждами промышленности и тарифные вопросы меньшей важности, передаваемые на разсмотрѣніе комитета министромъ финансовъ, директоромъ департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ, или другими вѣдомствами. Рѣшенія комитета подлежатъ исполненію, если не будутъ остановлены министромъ финансовъ, для передачи дѣла на рѣшеніе совѣта по тарифнымъ дѣламъ. Засѣданія назначаются по мѣрѣ надобности, причемъ для открытія засѣданія требуется присутствіе, кромѣ предсѣдателя, не менѣе 3-хъ членовъ. Дѣла рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ, а, въ случаѣ разногласія, переносятся въ совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ.

В. *Департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ* сосредоточиваетъ въ себѣ: 1) дѣлопроизводство совѣта по тарифнымъ дѣламъ и тарифнаго комитета; 2) сношенія съ правительственными и общественными учрежденіями, правленіями желѣзныхъ дорогъ и сѣздами ихъ представителей, а также частными обществами и лицами по желѣзнодорожнымъ дѣламъ; 3) разсмотрѣніе и обсужденіе представленій желѣзныхъ дорогъ и ихъ сѣздовъ объ измѣненіяхъ въ дѣйствующихъ тарифахъ; 4) возбужденіе и разработку тарифныхъ предположеній въ цѣляхъ охраненія интересовъ населенія, промышленности, торговли и казны; 5) рѣшеніе частныхъ тарифныхъ вопросовъ, не подлежащихъ рѣшенію тарифнаго комитета; 6) надзоръ за неуклоннымъ соблюденіемъ нормъ и правилъ относительно составленія, введенія въ дѣйствіе, примѣненія и отмѣны тарифовъ. Рѣшенія департамента могутъ быть обжалованы въ совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ и министру финансовъ.

II. *Департаментъ окладныхъ сборовъ* <sup>1)</sup> завѣдываетъ поступленіемъ прямыхъ налоговъ. Въ его вѣдѣніи состоятъ: подати разныхъ на-

<sup>1)</sup> Преобразованный въ 1863 г. (П. З. С. т. XXXVIII № 39487) изъ распорядительнаго отдѣленія департамента разныхъ податей и сборовъ и особаго управленія земскими повинностями, состоявшаго при департаментѣ государственнаго казначейства.



именованій, земскія повинности тѣхъ губерній, гдѣ не введено положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, ревизская часть (дѣла о причисленіи и исключеніи лицъ податнаго состоянія, дѣла о перечисленіяхъ изъ одного состоянія въ другое), составленіе государственной окладной книги, повѣрка окладовъ и учетъ числа душъ всѣхъ состояній, подлежащихъ платежу податей, а также пошлыны крѣпостныя и съ безмезднаго перехода имущества.

III. Въ главномъ управленіи неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей <sup>1)</sup> сосредоточено завѣдываніе акцизами <sup>2)</sup> и пошлинами канцелярскими и гербовыми. Оно вѣдаетъ управленіе разными неокладными сборами и составляетъ высшую инстанцію по наложенію административныхъ взысканій за нарушеніе уставовъ питейнаго, свеклосахарнаго и другихъ.

Съ введеніемъ съ 1895 года, на основаніи закона 8 іюня 1893 года <sup>3)</sup>, казенной продажи питей въ губерніяхъ Пермской, Оренбургской, Уфимской и Самарской и съ распространеніемъ, по закону 2 мая 1895 года <sup>4)</sup>, этой продажи на другія губерніи, главное завѣдываніе и все дѣлопроизводство по этой операціи сосредоточено въ особомъ отдѣлѣ по казенной продажѣ питей.

Съ 1872 г. при этомъ департаментѣ состоитъ повѣрочная экспедиція для акцизныхъ снарядовъ <sup>5)</sup>. Кромѣ того при немъ состоятъ: 1) статистическій отдѣлъ, въ составѣ завѣдывающаго отдѣломъ и двухъ его помощниковъ, 2) особыя должностныя лица для надзора за вывозомъ за границу обложенныхъ акцизомъ продуктовъ и издѣлій, 3) техническій комитетъ, и 4) гербовое казначейство. Къ предметамъ вѣдомства технического комитета относятся: 1) обсужденіе и разработка техническихъ вопросовъ, возникающихъ по производствамъ, обложеннымъ акцизомъ; 2) наблюденіе за техническою стороною этихъ производствъ; 3) испытаніе, повѣрка и исправленіе снарядовъ, служащихъ для учета акциза; 4) наблюденіе за дѣйствіемъ контрольныхъ снарядовъ на заводахъ, и 5) ознакомленіе чиновъ акцизнаго надзора со способами обращенія съ означенными снарядами. При комитетѣ состоятъ лабораторія и мастерскія. Гербовое казначейство завѣдываетъ приемомъ, храненіемъ и отпускомъ гербовыхъ знаковъ (гербовой бумаги, гербовыхъ марокъ,

<sup>1)</sup> Преобразованномъ съ 1896 г. (Собр. уз. 1896 г. № 66 ст. 742) изъ департамента неокладныхъ сборовъ; этотъ послѣдній департаментъ былъ переименованъ въ 1863 г. изъ департамента разныхъ податей и сборовъ (П. С. З. т. XXXVIII № 39487).

<sup>2)</sup> Съ питей, табака, сахара, прессованныхъ дрожжей, нефтяныхъ маселъ и зажигательныхъ спичекъ по всей Имперіи.

<sup>3)</sup> Собр. уз. 1893 г. № 97 ст. 822.

<sup>4)</sup> Собр. уз. 1895 г. № 85 ст. 621.

<sup>5)</sup> См. приложеніе къ ст. 9 питейнаго устава и доп. къ ст. 443 учрежд. министерствъ, по прод. 1868 г.



бандеролей, бланковъ и проч.), а также разсылкою ихъ въ казенныя палаты.

IV. Таможенная часть, т. е. взиманіе пошлинъ по установленному тарифу съ товаровъ, ввозимыхъ въ государство, а равно завѣдываніе таможенною стражею, дѣлами по преслѣдованію контрабанды, по браку товаровъ и по карантинному управленію, сосредоточены въ *департаментъ таможенныхъ сборовъ*. Съ 1885 г. при министерствѣ финансовъ состоитъ *особое присутствіе*, для предварительнаго обсужденія вопросовъ по примѣненію таможеннаго тарифа и по жалобамъ на рѣшенія департамента таможенныхъ сборовъ, изъ директоровъ и вице-директоровъ департамента торговли и мануфактуръ и таможенныхъ сборовъ, начальниковъ подлежащихъ отдѣленій указанныхъ департаментовъ и 2—3 экспертовъ, по назначенію министра финансовъ изъ техниковъ или членовъ совѣта торговли и мануфактуръ, получившихъ высшее техническое образованіе. Департаменту таможенныхъ сборовъ подчинены управленія таможенныхъ округовъ, таможни, таможенные заставы, таможенные посты и переходные пункты. Изъ вѣдѣнія департамента выдѣлено, по закону 15-го марта 1893 г. <sup>1)</sup>, *управленіе отдѣльнаго корпуса пограничной стражи*, съ подчиненіемъ послѣдняго министру финансовъ, которому присвоено званіе шефа пограничной стражи. Управленіе возложено на командира отдѣльнаго корпуса пограничной стражи, на правахъ директора департамента; при немъ штабъ корпуса изъ 3-хъ отдѣленій.

V. *Департаментъ государственнаго казначейства* <sup>2)</sup> вѣдаетъ движеніе казенныхъ суммъ по приходамъ и расходамъ всѣхъ казначействъ, главное счетоводство приходовъ и расходовъ и повѣрку кассовыхъ оборотовъ главнаго казначейства и казенныхъ палатъ.

VI. Подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ департамента государственнаго казначейства находится *главное казначейство*, учрежденное въ 1822 г. <sup>3)</sup> въ С.-Петербургѣ, въ качествѣ центральной государственной кассы. Главное казначейство обязано принимать, хранить, отпускать и вести счетоводство суммъ на расходы, производимые по общему государственному (центральному) управленію; чрезъ посредство его центральныя учрежденія производятъ расходы въ С.-Петербургѣ и открываютъ кредиты въ губерніяхъ. На главное казначейство возложено храненіе спеціальныхъ средствъ и депозитовъ центральныхъ учреждений (за исключеніемъ спеціальныхъ капиталовъ Св. Синода), суммъ эмеритальныхъ кассъ, Александровскаго комитета о раненыхъ и комитета призрѣнія

<sup>1)</sup> Собр. уз. 1893 г., № 162 ст. 1270.

<sup>2)</sup> Учрежденъ въ составѣ министерства финансовъ 2 февр. 1821 г. (П. С. З. т. XXXVII, №№ 28542, 28543 и 28710), послѣ преобразованія экспедиціи о государственныхъ доходахъ.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. XXXVII №№ 28544 и 28545 и т. XXXVIII № 28959.



заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ. Главное казначейство находится въ вѣдѣніи управляющаго и его помощника и состоитъ изъ главнаго казначея, главнаго бухгалтера и другихъ должностныхъ лицъ <sup>1)</sup>).

*VII. Монетная и пробирная части* остались въ вѣдомствѣ министерства финансовъ, послѣ перевода въ 1873 г. горнаго департамента въ вѣдомство министерства государственныхъ имуществъ. Въ настоящее время управленіе монетною частью сосредоточено въ Особенной канцеляріи по кредитной части, въ непосредственномъ вѣдѣніи которой состоитъ *С.-Петербургскій монетный дворъ* <sup>2)</sup>, управляемый начальникомъ монетнаго двора; при немъ помощникъ и общее присутствіе, образуемое, подѣ председательствомъ начальника, изъ его помощника и управляющихъ отдѣльными техническими и счетной частями. Начальникъ монетнаго двора имѣетъ общій надзоръ за дѣятельностью лицъ, его составляющихъ, и дѣйствіями двора. Помощникъ начальника наблюдаетъ за вѣрностью вѣса металловъ, принимаемыхъ на монетный дворъ, за вѣрностью вѣса монеты и издѣлій, передаваемыхъ изъ частей техническихъ въ часть казначейскую, за количествомъ и качествомъ поставляемыхъ матеріаловъ и припасовъ и проч. Отвѣтственность за вѣрность пробъ монетныхъ сплавовъ, монеты и слитковъ лежитъ на управляющемъ передѣлами, пробиреръ-контролерѣ и пробирерѣ по передѣламъ. Управляющій медальной частью и пробиреръ-контролеръ отвѣчаютъ за вѣрность пробы медалей.

*VIII. На департаментъ торговли и мануфактуръ* <sup>3)</sup> возложено попеченіе о развитіи торговли и мануфактурной промышленности. Въ вѣдѣніи департамента состоятъ дѣла по внѣшней и внутренней торговлѣ, фабрикамъ, мануфактурамъ и заводамъ, по выдачѣ торговыхъ свидѣтельствъ и билетовъ и о поступающемъ за нихъ сборѣ, по выдачѣ привилегій на изобрѣтенія (кромѣ привилегій по сельской промышленности), объ акціонерныхъ обществахъ, о торговомъ мореходствѣ, биржевыя учрежденія, надзоръ за бракомъ товаровъ, дѣла о вѣсахъ и мѣрахъ и другія дѣла, подробно указанная въ учрежденіяхъ, уставахъ, положеніяхъ и правилахъ по принадлежности.

При департаментѣ образованъ съ 1872 г. особый *совѣтъ торговли и мануфактуръ* <sup>4)</sup>, взамѣнъ прежде дѣйствовавшихъ мануфактурнаго комитета и коммерческаго совѣта <sup>5)</sup>. Совѣтъ въ С.-Петербургѣ, подѣ председательствомъ товарища министра финансовъ, состоитъ изъ 24 чле-

<sup>1)</sup> В. у. 14 мая 1893 г. штатъ главнаго казначейства (Собр. уз. № 82, ст. 689).

<sup>2)</sup> 3-е П. С. З. т. V, № 3381.

<sup>3)</sup> 4-го ноября 1819 г. П. С. З. т. XXXVI № 27964.

<sup>4)</sup> 2-е П. С. З. т. XLVII, №№ 50957 и 51717.

<sup>5)</sup> Мануфактурный комитетъ и коммерческій совѣтъ были учреждены, первый— въ 1828 г., второй— въ 1829 г., по мысли гр. Каньрина, для того, чтобы чрезъ нихъ могли выражаться нужды коммерческаго и мануфактурнаго сословія (2-е П. С. З. 1828 г. т. III № 2146 и 1829 г. т. IV № 3250).



новъ, избираемыхъ министромъ финансовъ изъ среды фабрикантовъ, торговцевъ и ученыхъ на 4 года, съ Высочайшаго утверждёнiя. Составъ совѣта возобновляется чрезъ каждые два года, причёмъ на каждое вакантное мѣсто представляется отъ совѣта 3 кандидата. Въ составѣ совѣта въ качествѣ непремѣнныхъ членовъ должны быть: механикъ, химикъ и инженеръ. Компетенція совѣта опредѣляется слѣдующими предметами: 1) обсужденіе, по предложенію министра финансовъ, вопросовъ мануфактуръ и торговли, вопросовъ объ устройствѣ мануфактурныхъ заведеній, о распредѣленіи ихъ на разряды, по степени вліянія на общественное здравіе и безопасность, о дозволеніи открытія въ С.-Петербургѣ фабрикъ, заводовъ и ремесленныхъ заведеній, представляющихъ безпокойство или опасность для сосѣднихъ жителей; 2) разсмотрѣніе прошеній о выдачѣ привилегій на изобрѣтенія, кромѣ прошеній о привилегіяхъ по сельскому хозяйству; 3) представленія правительству по вопросамъ торговымъ и промышленнымъ, по инициативѣ не менѣе какъ 3-хъ членовъ совѣта. Отдѣленіе совѣта въ Москвѣ состоитъ изъ 32 членовъ, назначаемыхъ порядкомъ, установленнымъ для С.-Петербургскаго совѣта. Предсѣдательствующій избирается отдѣленіемъ изъ среды его членовъ и утверждается министромъ финансовъ. Предметы вѣдомства Московскаго отдѣленія сходны съ задачами С.-Петербургскаго совѣта. На его обязанности лежитъ кромѣ того составленіе отчета о положеніи торговли и промышленности въ Москвѣ и Московской губерніи. Кромѣ того имѣются еще городскіе мануфактурные комитеты, подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ 6 выборныхъ членовъ отъ дворянства и купечества, въ Варшавѣ, Одессѣ и Лодзи<sup>1)</sup>. Члены комитетовъ избираются на 4 года мѣстнымъ купечествомъ и промышленниками.

При департаментѣ торговли и мануфактуръ находится *главная палата мѣръ и вѣсовъ*, учрежденная, по закону 8 іюня 1893 г.<sup>2)</sup>, для сохраненія въ государствѣ единообразія, вѣрности и взаимнаго соответствія мѣръ и вѣсовъ. Въ ближайшемъ завѣдываніи управляющаго, назначаемого, съ Высочайшаго разрѣшенія по представленію министра финансовъ, изъ лицъ, имѣющихъ спеціальную научную подготовку, главная палата мѣръ и вѣсовъ обязана: а) хранить основные образцы единицъ мѣры и вѣса, принятыхъ въ Россіи; б) хранить копіи съ образцовъ иностранныхъ единицъ вѣса и мѣры; в) изготовлять точныя копіи съ основныхъ образцовъ, служащія областнымъ и губернскимъ повѣрочнымъ учрежденіямъ для повѣрки торговыхъ мѣръ и вѣсовъ, а равно періодически вывѣрять эти копіи по основнымъ образцамъ; г) производить, по особымъ разрѣшеніямъ министра финансовъ, испытанія и вывѣрки разнаго

<sup>1)</sup> Собр. уз. 1896 г. № 26, ст. 314.

<sup>2)</sup> Собр. уз. 1893 г., № 108 ст. 889.



рода спеціальнихъ измѣрительныхъ приборовъ, за исключеніемъ спиртомѣровъ и другихъ снарядовъ, служащихъ для учета акциза; д) составлять сравнительныя таблицы русскихъ и иностранныхъ мѣръ; е) изслѣдовать и обсуждать вопросы, касающіеся мѣръ и вѣсовъ какъ по предложенію министра финансовъ, такъ и возникающихъ при производящихся въ главной палатѣ работахъ.

Главное управленіе пробирной частью сосредоточено, съ 1 іюня 1894 г. <sup>1)</sup>, въ департаментѣ торговли и мануфактуръ. Мѣстное завѣдываніе пробирною частью принадлежитъ *пробирнымъ установленіямъ*, непосредственно подчиненнымъ названному департаменту. Пробирныя управленія учреждаются по ближайшему усмотрѣнію министра финансовъ и распространяють свои дѣйствія на нѣсколько губерній, областей и отдѣльные города, составляющіе пробирный округъ даннаго пробирнаго управленія. Общія обязанности и занятія пробирныхъ учреждений заключаются въ: 1) наблюденіи за точнымъ исполненіемъ постановленій пробирнаго устава (введеннаго въ Сводъ Зак. т. XI ч. II изд. 1893 г., уставъ о промышленности); 2) испытаніи и клейменіи золотыхъ и серебряныхъ издѣлій; 3) взиманіи пробирныхъ пошлинъ и другихъ сборовъ по производству пробъ; 4) участіи въ надзорѣ за соблюденіемъ правилъ производства предназначенныхъ для торговли издѣлій изъ золота, серебра, накладнаго серебра и др.; 5) испытаніи рудъ, минеральныхъ веществъ, горючихъ матеріаловъ и вообще ископаемыхъ, а также производствѣ различныхъ химическихъ анализовъ <sup>2)</sup>. Подробности примѣненія пробирными учреждениями пробирнаго устава излагаются въ особой утверждаемой министромъ финансовъ инструкціи <sup>3)</sup>. Отчетность пробирныхъ учреждений подлежитъ ревизіи государственнаго контроля.

Высочайше утвержденнымъ 15 апрѣля 1896 г. <sup>4)</sup> положеніемъ о коммерческихъ учебныхъ заведеніяхъ на министерство финансовъ, по департаменту торговли и мануфактуръ, возложено учрежденіе, на основаніи названнаго положенія, коммерческихъ учебныхъ заведеній 4-хъ разрядовъ. Съ этой цѣлью при министерствѣ финансовъ образованъ *совѣтъ по учебнымъ дѣламъ*, подъ предѣдательствомъ товарища министра финансовъ, изъ директора департамента торговли и мануфактуръ, члена отъ министерства народнаго просвѣщенія, по назначенію министра народнаго просвѣщенія, главнаго инспектора по учебной части и другихъ чиновъ министерства финансовъ, по назначенію министра финансовъ, а также изъ членовъ, избираемыхъ изъ лицъ, обладающихъ познаніями въ дѣлѣ

<sup>1)</sup> Выс. пов. 22 апр. 1894 г.

<sup>2)</sup> Собр. уз. 1896 г. № 47, ст. 603, объ утвержденіи пробирнаго устава и штата мѣстныхъ пробирныхъ установленій.

<sup>3)</sup> Эта инструкція утверждена министромъ финансовъ 2 іюля 1897 г.

<sup>4)</sup> Собр. уз. 1896 г. № 70, ст. 775.



коммерческаго и художественно-промышленнаго образованія или же извѣстныхъ по своей торговой или промышленной дѣятельности.

На совѣтъ по учебнымъ дѣламъ возлагается обсужденіе: а) способовъ бѣльшаго распространенія коммерческихъ знаній и развитія художественно-промышленнаго образованія; б) годовыхъ отчетовъ учебныхъ заведеній вѣдомства министерства финансовъ и общихъ вопросовъ, касающихся сихъ заведеній; в) основныхъ требованій, коимъ должны удовлетворять учебныя заведенія, учреждаемыя въ различныхъ мѣстностяхъ, въ видахъ развитія въ послѣднихъ какой-либо отрасли торгово-промышленной дѣятельности; г) условій подготовки для означенныхъ учебныхъ заведеній преподавателей и приобрѣтенія права преподаванія въ нихъ специальныхъ предметовъ, а также способа повѣрки познаній лицъ, назначаемыхъ въ сіи заведенія преподавателями общеобразовательныхъ предметовъ, и д) всѣхъ вообще дѣлъ, до учебныхъ заведеній вѣдомства министерства финансовъ относящихся, которыя министр финансовъ признаетъ нужнымъ передать на разсмотрѣніе Совѣта.

Кромѣ совѣта по учебнымъ дѣламъ, при департаментѣ торговли и мануфактуръ состоитъ *учебный комитетъ*, подъ предсѣдательствомъ особо назначеннаго министромъ финансовъ лица, изъ члена отъ министерства народнаго просвѣщенія, по назначенію министра народнаго просвѣщенія и другихъ постоянныхъ членовъ, по назначенію министра финансовъ. Кромѣ того, къ участию въ трудахъ комитета предсѣдателемъ онаго могутъ быть приглашаемы и постороннія лица изъ ученыхъ и педагоговъ, съ правомъ голоса.

Къ вѣдомству учебнаго комитета относятся: а) разсмотрѣніе вопросовъ и предположеній, до педагогической части относящихся, а также проектовъ уставовъ учебныхъ заведеній, программъ преподаванія и инструкцій по учебной части; б) выборъ учебниковъ и руководствъ по специальнымъ предметамъ и обсужденіе мѣръ по изданію оныхъ, а также выборъ учебниковъ и руководствъ по общеобразовательнымъ предметамъ изъ числа одобренныхъ министерствомъ народнаго просвѣщенія и духовнымъ вѣдомствомъ, по принадлежности, и в) вообще обсужденіе вопросовъ, касающихся учебной части въ учебныхъ заведеніяхъ вѣдомства министерства финансовъ.

**Кредитныя учрежденія.** IX. Управление *кредитною частью*, соответственно различнымъ видамъ и цѣлямъ государственнаго и общественнаго кредита, сосредочено также въ министерствѣ финансовъ и ввѣрено различнымъ установленіямъ.

1. На основаніи Высочайше утвержденнаго 5 іюня 1895 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup>, права и обязанности упраздненнаго этимъ

<sup>1)</sup> Собр. уз. 1895 г., № 103, ст. 783, объ измѣненіи порядка ревизіи госуд. кредитныхъ установленій.



закономъ совѣта государственныхъ кредитныхъ установлений<sup>1)</sup> распределены между министерствомъ финансовъ, государственнымъ контролемъ и Государственнымъ Совѣтомъ, а именно: годовые отчеты государственнаго банка, государственнаго дворянскаго земельного и крестьянскаго поземельнаго банковъ составляются управляющими этими банками по принадлежности, разсматриваются въ совѣтахъ банковъ, и, по одобреніи министромъ финансовъ, препровождаются къ государственному контролеру; съ заключеніемъ послѣдняго вносятся министромъ финансовъ въ Государственный Совѣтъ, который разсматриваетъ ихъ въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства и соответствія дѣятельности ихъ съ цѣлями, указанными въ ихъ уставахъ. Государственный контроль производитъ ревизію оборотовъ государственнаго, дворянскаго земельного и крестьянскаго поземельнаго банковъ и государственной комисіи погашенія долговъ.

2. *Особенная канцелярія министра финансовъ по кредитной части* учреждена 5 декабря 1824 г.<sup>2)</sup>, для завѣдыванія займами и ссудами какъ по внѣшнему, такъ и по внутреннему кредиту. Компетенція канцеляріи слагается изъ дѣлъ: 1) вообще до кредитной части относящихся; 2) по внѣшнему кредиту: сношенія по внѣшнимъ займамъ, распоряженія о платежѣ процентовъ и капитала по нимъ, всѣ внѣшнія денежныя операціи и производство заграничныхъ расходовъ по разнымъ министерствамъ и управленіямъ, и 3) дѣла о долгахъ государственному казначейству разныхъ лицъ и обществъ. Съ упраздненіемъ съ 1 іюля 1895 года С.-Петербургской сохранный казны<sup>3)</sup>, находившіяся въ ея вѣдѣніи дѣла возложены на особенную канцелярію по кредитной части.

Ежегодные отчеты о заграничныхъ денежныхъ операціяхъ представляются въ особый *комитетъ финансовъ*, который состоитъ изъ нѣсколькихъ членовъ Государственнаго Совѣта и министра финансовъ. Онъ учрежденъ въ министерство гр. Гурьева (1802—1823 г.г.), собственно для разсмотрѣнія государственной росписи. Въ учрежденіи Государствен-

<sup>1)</sup> Для высшаго наблюденія за всѣми государственными кредитными установленіями манифестомъ 7 мая 1817 г. (И. С. З. т. XXXIV № 26834) былъ учрежденъ *совѣтъ государственныхъ кредитныхъ установлений*, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта, изъ непремѣнныхъ его членовъ — министра финансовъ и государственнаго контролера — и 6 членовъ отъ дворянства и 6 отъ купечества, избравшихся на 3 года (Св. Зак. т. XI ч. 2 уст. кред., изд. 1893 г.). Совѣтъ наблюдалъ за точнымъ исполненіемъ государственными кредитными установленіями уставовъ и законовъ, изданныхъ для ихъ руководства, ревизовалъ ежегодно счета и книги этихъ установлений и представлялъ чрезъ министра финансовъ отчетъ Государю Императору о дѣятельности каждаго изъ нихъ (за исключеніемъ сохранный и ссудной казенъ). Для предварительной повѣрки отчетовъ и ревизіи кассъ въ кредитныхъ установленіяхъ, совѣтъ избиралъ изъ своей среды *ревизионный комитетъ*, въ составѣ 4-хъ членовъ, подъ предсѣдательствомъ государственнаго контролера.

<sup>2)</sup> И. С. З. т. XXXI № 30139.

<sup>3)</sup> Собр. уз. 1895 г. № 90 ст. 653.



наго Совѣта о существованіи комитета финансовъ упоминается только мимоходомъ, въ примѣчаніи къ ст. 51, именно по поводу его участія въ вопросахъ государственнаго кредита. Никакихъ постановленій ни о составѣ комитета, ни о кругѣ его дѣятельности въ сводѣ законовъ не имѣется.

3. *Государственная коммисія погашенія долговъ* учреждена въ 1810 г. <sup>1)</sup>, для завѣдыванія погашеніемъ государственныхъ долговъ и движеніемъ ввѣренныхъ ей капиталовъ. По образованію 1817 г. <sup>2)</sup>, всѣми операціями, производившимися въ коммисіи, завѣдывало правленіе, на которое были возложены: забота объ утвержденіи государственнаго кредита, храненіе подлинной долговой книги, назначеніе суммъ на погашеніе долговъ и составленіе срочныхъ и годовыхъ вѣдомостей о движеніи ввѣренныхъ коммисіи капиталовъ. Сама коммисія завѣдывала: 1) платежемъ процентовъ по внѣшнимъ и внутреннимъ срочнымъ долгамъ и непрерывныхъ доходовъ по долгамъ безсрочнымъ; 2) платежемъ капиталовъ по всѣмъ внутреннимъ срочнымъ долгамъ и внѣшнему займу, выкупомъ безсрочныхъ долговъ, и 3) приемомъ, храненіемъ и выдачей суммъ. Съ учрежденіемъ въ 1817 г. совѣта государственныхъ кредитныхъ установленій, главный надзоръ за дѣятельностью государственной коммисіи погашенія долговъ былъ предоставленъ послѣднему <sup>3)</sup>. Съ упраздненіемъ совѣта, на основаніи закона 5 іюня 1895 г. (см. выше, стр. 72), обороты коммисіи подлежатъ ревизіи государственнаго контроля, которому предоставлено также право свидѣтельства кассы ея на общемъ основаніи <sup>4)</sup>.

4. *Государственный банкъ*, преобразованный въ 1860 г. изъ государственнаго коммерческаго банка, былъ учрежденъ «для оживленія промышленности и торговли», и открылъ свои дѣйствія 1 іюля 1860 г. <sup>5)</sup>. На банкъ были возложены двоякаго рода обязанности: финансовыя и общія коммерческія. *Финансовыя* обязанности банка заключались: а) въ ликвидаціи долговъ прежнихъ государственныхъ кредитныхъ установленій, б) въ реализаціи выкупной операціи, и в) въ веденіи особаго счета, который банкъ имѣеть съ государственнымъ казначействомъ. *Коммерческія* операціи банка были: 1) учетъ векселей и др. срочныхъ обязательствъ; 2) выдача ссудъ; 3) приемъ вкладовъ; 4) переводъ

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XXXI № 24244; ср. Св. З. т. XI ч. II, уст. кред., изд. 1893 г. и Выс. утв. 20 февраля 1895 г. мнѣніе Госуд. Сов., объ устройствѣ гос. коммисіи погашенія долговъ (Собр. уз. 1895 г. № 75 ст. 506).

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XXXIV № 26791; ср. П. С. З. т. XXXVI № 27680 и т. XXXVII № 28169.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. XXXIV № 26834.

<sup>4)</sup> Собр. уз. 1895 г., № 103, ст. 783, п. V, 1.

<sup>5)</sup> П. С. З. т. XXXV № 35847. Гос. коммерческій банкъ учрежденъ 7 мая 1817 г. (П. С. З. т. XXXIV № 26837) для облегченія и расширенія коммерческихъ оборотовъ.



денегъ; 5) покупка и продажа процентныхъ бумагъ за счетъ довѣрителей, и др. комисіонныя операціи. По уставу 1860 г. государственный банкъ состоялъ въ ближайшемъ вѣдѣніи министра финансовъ и подъ наблюдениемъ совѣта государственныхъ кредитныхъ установлецій. Операціями банка завѣдывало правленіе, состоявшее изъ управляющаго, 6 директоровъ и 3-хъ депутатовъ отъ совѣта государственныхъ кредитныхъ установлецій. Тогда-же <sup>1)</sup> въ составъ государственнаго банка введена экспедиція государственныхъ кредитныхъ билетовъ, учрежденная въ 1843 году, по случаю замѣны ассигнацій и депозитныхъ билетовъ государственными кредитными билетами <sup>2)</sup>. Мѣстными органами государственнаго банка являются *конторы* и *отдѣленія государственнаго банка*. Конторы учреждены въ 1862 г. <sup>3)</sup>. Бывшій Польскій банкъ преобразованъ, на основаніи Высочайше утвержденнаго 3 іюня 1885 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта, въ Варшавскую контору государственнаго банка <sup>4)</sup>. Въ 1863 г. постепенно учреждаются отдѣленія государственнаго банка въ разныхъ городахъ Имперіи <sup>5)</sup>.

6-го іюня 1894 г. послѣдовало Высочайшее утвержденіе новаго устава государственнаго банка <sup>6)</sup>, который, по ст. 1 этого устава, «имѣеть цѣлью облегченіе денежныхъ оборотовъ, содѣйствіе, посредствомъ краткосрочнаго кредита, отечественной торговлѣ, промышленности и сельскому хозяйству, а также упроченіе денежной кредитной системы». Государственный банкъ подчиненъ непосредственно министру финансовъ, которому принадлежитъ высшее руководство его дѣятельностью. Общее управленіе банкомъ принадлежитъ совѣту банка и управляющему. Совѣтъ банка состоитъ, подъ предсѣдательствомъ управляющаго банкомъ, изъ директора особенной канцеляріи по кредитной части, члена отъ государственнаго контроля, товарищей управляющаго банкомъ, управляющаго С.-Петербургской конторою банка, членовъ отъ министерства финансовъ <sup>7)</sup> по Высочайшему назначенію, по представленію министра финансовъ, и по одному члену отъ дворянства и купечества. Предметы вѣдомства совѣта распадаются на двѣ категоріи: къ 1-ой принадлежатъ дѣла, по которымъ постановленія совѣта представляются, чрезъ управляющаго банкомъ, на усмотрѣніе или утвержденіе министра финансовъ; ко 2-ой — дѣла, предоставленныя окончательному разрѣшенію совѣта. Управляющій

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XXXV № 35847.

<sup>2)</sup> 2-ое П. С. З. т. XVIII №№ 16903 и 16904.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. XXXVII № 37829.

<sup>4)</sup> 3-е П. С. З. т. V № 3019.

<sup>5)</sup> П. С. З. т. XXXVIII № 40411, т. XI №№ 42237, 42469, 42530, 42531—42534, 42552, 42553, 42594, 42709.

<sup>6)</sup> Собр. уз. 1894 г. № 101 ст. 698.

<sup>7)</sup> По закону 2 мая 1895 г., объ измѣненіи управленія Спб. ссудной казною (Собр. уз. 1895 г. № 90 ст. 653), управленіе этой казною возлагается на одного изъ членовъ совѣта государственнаго банка отъ министерства финансовъ.



банкомъ, назначаемый Высочайшимъ указомъ Правительствующему Сенату, въ качествѣ ближайшаго начальника банка, сосредоточиваетъ общее руководство операціями банка и общее наблюденіе за правильностью дѣлопроизводства, исполненіемъ устава и наказа банка, а также за сохранностью всѣхъ его кассъ и цѣнностей. Управляющій имѣетъ двухъ товарищей, назначаемыхъ Высочайшими приказами по министерству финансовъ, исполняющихъ различныя порученія управляющаго по управленію банкомъ.

При центральномъ управленіи банка состоятъ: 1) *отдѣлъ кредитныхъ билетовъ*, въ завѣдываніи директора, назначенный для обмѣна кредитныхъ билетовъ, выпуска ихъ въ обращеніе и уничтоженія изъятыхъ изъ обращенія билетовъ, а также для храненія размѣннаго капитала кредитныхъ билетовъ и металлическаго фонда, обезпечивающаго выпускъ билетовъ въ обращеніе; 2) *судебный отдѣлъ*, съ директоромъ отдѣла во главѣ, на который возложено общее наблюденіе за производствомъ по просроченнымъ долгамъ банку и за оставшимися за банкомъ залогами и закладами, а также составленіе разныхъ гражданскихъ актовъ, касающихся банка; 3) *юрисконсультъ*, которому можетъ быть поручено завѣдываніе судебнымъ отдѣломъ; 4) *центральная бухгалтерія*, для веденія общаго счетоводства и составленія періодическихъ балансовъ и годовыхъ отчетовъ; 5) *инспекція*, состоящая изъ инспекторовъ, назначаемыхъ министромъ финансовъ, по представленію управляющаго банкомъ, на которую возлагается контроль производимыхъ всѣми учрежденіями банка операцій и производство ревизій этихъ учрежденій, по порученію управляющаго банкомъ; 6) *канцелярія*, и 7) *управленіе сберегательными кассами*, завѣдывающее этими кассами и составляющее годовой отчетъ по ихъ операціямъ.

*Мѣстныя* учрежденія банка суть: 1) *конторы*, 2) *отдѣленія*, и 3) *агентства*. *Конторы государственнаго банка* учреждаются въ наиболѣе крупныхъ торгово-промышленныхъ центрахъ. Каждой конторѣ подчиняется, въ порядкѣ управленія и отчетности, извѣстное число отдѣленій, которыя составляютъ округъ конторы. Агентства подчиняются или отдѣленіямъ, или непосредственно конторамъ. Каждая контора, подъ начальствомъ управляющаго, состоитъ изъ директоровъ и правленія конторы. *Отдѣленіе банка* находится въ завѣдываніи управляющаго и состоитъ изъ контролеровъ. При конторахъ и отдѣленіяхъ банка, для опредѣленія размѣра кредита, который можетъ быть открытъ въ банкѣ частнымъ лицамъ, фирмамъ и учрежденіямъ, и для оцѣнки благонадежности представляемыхъ къ учету векселей, закладовъ и залоговъ по ссудамъ, учреждаются *учетно-ссудные комитеты*, состоящіе подъ предсѣдательствомъ управляющихъ конторами или отдѣленіями, изъ директора, завѣдывающаго учетно-ссудной операціей (въ отдѣленіяхъ— контролера) и членовъ



по приглашенію: по кредитамъ торговымъ и промышленнымъ—изъ лицъ, извѣстныхъ своею опытностью въ торговлѣ и промышленности, а по кредитамъ сельскохозяйственнымъ—изъ свѣдущихъ мѣстныхъ сельскихъ хозяевъ, а также управляющихъ мѣстными отдѣленіями государственнаго дворянскаго земельного и крестьянскаго банковъ (гдѣ они учреждены). Кромѣ того председателемъ могутъ быть приглашаемы въ комитетъ, по соглашенію съ подлежащими начальствами, съ правомъ совѣщательнаго голоса, чины податной инспекціи и крестьянскаго управленія, (земскіе начальники, мировые посредники), а равно свѣдущія по спеціальнымъ отраслямъ промышленности и торговли лица. *Агентства банка* состоятъ изъ агента, его помощника (въ случаѣ надобности) и писмоводителя, для производства простѣйшихъ банковыхъ операцій.

Операціи государственнаго банка раздѣляются на общія *коммерческія* и *финансовыя* (за счетъ государственнаго казначейства). Къ первымъ относятся: 1) учетъ векселей и др. срочныхъ обязательствъ; 2) выдача ссудъ и открытіе кредитовъ; 3) пріемъ вкладовъ, денежныхъ и на храненіе; 4) покупка и продажа векселей и другихъ цѣнностей, и 5) переводъ суммъ и др. комисіонныя операціи (ст. 72 уст. гос. б.). За счетъ государственнаго казначейства производятся слѣдующія операціи: 1) платежъ процентовъ по купонамъ государственныхъ займовъ, выдача новыхъ купонныхъ листовъ и обмѣнъ облигацій, производство тиражей, уплата капитала по билетамъ, вышедшимъ въ тиражъ, выдача выигрышей по выигрышнымъ займамъ и производство тѣхъ же операцій по гарантированнымъ правительствомъ займамъ, согласно особымъ распоряженіямъ министра финансовъ; 2) продажа, по порученію министра финансовъ, вновь выпускаемыхъ государственныхъ и гарантированныхъ правительствомъ бумагъ и обмѣнъ облигацій конвертируемыхъ займовъ на новыя и оплата за счетъ казны выпускаемыхъ облигацій; 3) исполненіе обязанностей по выкупной операціи, возлагаемыхъ на банкъ министромъ финансовъ; 4) пріемъ за счетъ государственнаго казначейства вѣчныхъ вкладовъ; 5) пріемъ за счетъ подлежащихъ казначействъ казенныхъ сборовъ, и 6) исполненіе обязанностей по ликвидаціи бывшихъ кредитныхъ установленій, возлагаемыхъ на банкъ дѣйствующими узаконеніями (ст. 179 уст. гос. б.).

5. *Сберегательныя кассы* учреждены по указу 30 октября 1841 г.<sup>1)</sup>, съ цѣлью дать возможность недостаточнымъ всякаго званія людямъ сберегать вѣрнымъ и выгоднымъ способомъ свои небольшіе остатки. Первоначально сберегательныя кассы были открыты при С.-Петербургской и Московской сохранныхъ казнахъ, а затѣмъ и въ другихъ мѣстахъ при приказахъ общественнаго призрѣнія<sup>2)</sup>. Въ 1860 г. эти кассы были

<sup>1)</sup> П. С. З. XVI № 14981.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XXI № 20534, годъ 1846.



подчинены министерству финансов<sup>1)</sup>, а въ 1862 г. вмѣсто нихъ были учреждены городскія сберегательныя кассы, завѣдываніе которыми было возложено на государственный банкъ, подъ наблюдениемъ министерства финансов<sup>2)</sup>. Городскія сберегательныя кассы состояли при уѣздныхъ казначействахъ или при городскихъ думахъ и ратушахъ, и находились подъ главнымъ вѣдѣніемъ государственнаго банка. Въ 1864 г. сберегательныя кассы были открыты при конторахъ и отдѣленіяхъ государственнаго банка<sup>3)</sup>, а въ 1884 г. состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта объ учрежденіи сберегательныхъ кассъ при всѣхъ губернскихъ и другихъ казначействахъ и отдѣленій этихъ кассъ въ городахъ и наиболѣе значительныхъ торговыхъ, промышленныхъ и земледѣльческихъ селеніяхъ<sup>4)</sup>. Въ 1889 г. открыты почтово-телеграфныя сберегательныя кассы (по соглашенію начальника главнаго управленія почтъ и телеграфовъ и управляющаго государственнымъ банкомъ).

1-го іюня 1895 г.<sup>5)</sup> послѣдовало Высочайшее утвержденіе новаго устава государственныхъ сберегательныхъ кассъ, которыя, согласно ст. 1 этого устава, «имѣютъ цѣлью пріемъ вкладовъ для приращенія изъ процентовъ, въ видахъ доставленія населенію способовъ къ накопленію сбереженій». Управленіе государственнымъ сберегательными кассами состоитъ при совѣтѣ государственнаго банка<sup>6)</sup>; ближайшее завѣдываніе кассами возлагается на одного изъ директоровъ государственнаго банка<sup>7)</sup>. Директору государственныхъ сберегательныхъ кассъ принадлежитъ по дѣламъ кассъ исполнительная и распорядительная власть въ предѣлахъ, указанныхъ уставомъ государственныхъ кассъ, наказомъ и особыми распоряженіями министра финансовъ. Правила производства операцій, а также порядокъ счетоводства и отчетности во всѣхъ вообще государственныхъ сберегательныхъ кассахъ опредѣляются наказомъ, разсматриваемымъ совѣтомъ государственнаго банка и утверждаемымъ министромъ финансовъ, по предварительномъ соглашеніи съ подлежащими вѣдомствами относительно кассъ, открываемыхъ при состоящихъ въ ихъ вѣдѣніи учрежденіяхъ, и съ государственнымъ контролеромъ, относительно правилъ счетоводства и отчетности. Годовой отчетъ государственныхъ сберегательныхъ кассъ составляется директоромъ этихъ кассъ, вносится управляющимъ государственнымъ банкомъ въ совѣтъ банка; по разсмо-

1) П. С. З. т. XXXV № 35895.

2) П. С. З. т. XXXVII № 38798.

3) П. С. З. т. XXXIX № 40716.

4) 3-е П. С. З. т. IV № 2047.

5) Собр. узак. 1895 г. № 98 ст. 731, уставъ государственныхъ сберегательныхъ кассъ.

6) П. 7 ст. 26 уст. гос. банка (Собр. уз. 1894 г. № 101 ст. 698); ср. ст. 15 уст. гос. сбер. кассъ.

7) Ст. 39 устава гос. банка; ср. ст. 15 уст. гос. сбер. кассъ.



трѣннѣ въ совѣтъ и одобреніи министромъ финансовъ, препровождается государственному контролеру, съ заключеніемъ котораго вносится министромъ финансовъ въ Государственный Совѣтъ. Расходы государственныхъ сберегательныхъ кассъ подлежатъ ревизіи государственнаго контроля, который можетъ производить свидѣтельствованіе хранящихся въ государственныхъ сберегательныхъ кассахъ наличныхъ денегъ и процентныхъ бумагъ порядкомъ, устанавливаемымъ государственнымъ контролеромъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ и главными начальниками подлежащихъ вѣдомствъ.

6. *Экспедиція заготовленія государственныхъ бумагъ* учреждена въ 1818 г., для заготовленія ассигнаціонной и другихъ бумагъ съ государственнымъ гербомъ <sup>1)</sup>, и состояла изъ правленія и двухъ отдѣленій. Правленію принадлежалъ общій надзоръ за производствомъ дѣлъ и работъ во всѣхъ ея частяхъ; о дѣйствіяхъ экспедиціи оно представляло министру финансовъ вѣдомости. На отдѣленія экспедиціи было возложено производство ассигнаціонной и гербовой бумаги. На основаніи Выс. утвѣрж. 31 января 1878 г. положенія <sup>2)</sup>, экспедиція состоитъ, подъ начальствомъ управляющаго и его помощника, изъ смотрителей, казначея, архитектора, чиновниковъ особыхъ порученій, правителя канцеляріи и др. должностныхъ лицъ. Приемная, магазинъ и кладовая экспедиціи и ея мастерскія для производства работъ составляютъ отдѣльныя части, которыми завѣдываютъ смотрители по принадлежности.

7. *Государственный дворянскій земельный банкъ* учрежденъ 3 іюня 1885 г. <sup>3)</sup>, съ цѣлью поддержанія землевладѣнія потомственныхъ дворянъ посредствомъ выдачи наличными деньгами долгосрочныхъ ссудъ подъ залогъ принадлежащихъ имъ земель (ст. 1). Государственный дворянскій земельный банкъ распространяетъ свои операціи на всю Европейскую Россію, за исключеніемъ Финляндіи, губерній Царства Польскаго, прибалтійскаго края и Закавказья (ст. 2), и состоитъ въ ближайшемъ вѣдѣніи министра финансовъ (ст. 3). Центральное управленіе банкомъ возложено на управляющаго, его товарища и совѣтъ банка, состоящій, подъ предсѣдательствомъ управляющаго, изъ его товарища и членовъ (не болѣе 8), назначаемыхъ министромъ финансовъ, члена государственнаго контроля <sup>4)</sup>, и изъ членовъ (не болѣе 3), избираемыхъ дворянскими собраніями. На совѣтъ банка возложено: разрѣшеніе выдачи ссудъ, выпуска закладныхъ листовъ, постановленіе о назначеніи заложенныхъ имѣній въ продажу и разсмотрѣніе ходатайствъ

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XXXV № 27496.

<sup>2)</sup> 2-ое П. С. З. т. LIII № 58137.

<sup>3)</sup> Рескриптъ, данный дворянству 21 апрѣля 1885 г. и Высоч. утв. положеніе о госуд. двор. зем. банкѣ, 3-е П. С. З. т. V № 3016 (Собр. уз. 1885 г. іюня 14-го, ст. 560).

<sup>4)</sup> Собр. узак. 1895 г. № 103 ст. 783.



заемщиковъ о льготахъ, повѣрка и утверженіе представляемыхъ отдѣленіями оцѣнокъ и расцѣнокъ имѣній, изъявленіе согласія или несогласія на раздробленіе заложенныхъ имѣній, на отчужденіе частей ихъ и на заключеніе договоровъ по этимъ имѣніямъ и разрѣшеніе предлагаемыхъ управляющимъ общихъ вопросовъ по операціямъ банка.

Производство операцій банка на мѣстахъ возложено на *отдѣленія банка*, открываемыя съ разрѣшенія министра финансовъ, отъ котораго зависитъ указаніе губерній и уѣздовъ, входящихъ въ кругъ вѣдѣнія каждаго отдѣленія. Отдѣленіе банка состоитъ изъ управляющаго, назначаемого министромъ финансовъ, членовъ-оцѣнщиковъ, назначаемыхъ имъ же, и членовъ отъ дворянства, избираемыхъ на 3 года губернскими дворянскими собраніями, въ числѣ 2-хъ отъ каждой губерніи, входящей въ районъ дѣйствій отдѣленія, и участвующихъ въ обсужденіи и рѣшеніи дѣлъ, касающихся губерній, отъ которыхъ они выбраны. На отдѣленія возложены: принятіе заявленій отъ лицъ, желающихъ получить изъ банка ссуду, повѣрка документовъ, необходимыхъ для залога и правильности произведенныхъ имѣніямъ оцѣнокъ, и представленіе на окончательное разрѣшеніе совѣта банка своихъ заключеній о выдачѣ ссудъ. Порядокъ выдачи ссудъ, опредѣленный полбженіемъ о государственномъ дворянскомъ земельномъ банкѣ <sup>1)</sup>, измѣненъ послѣдовавшими 12 октября 1889 г. именными Высочайшими указами Правительствующему Сенату и министру финансовъ, объ единовременномъ выпускѣ 5% закладныхъ съ выигрышами листовъ на сумму 80 мил. руб. нарицательнаго капитала <sup>2)</sup>. Вслѣдъ за этимъ 12 іюня 1890 г. утвержденъ новый уставъ государственнаго дворянскаго земельного банка, измѣнившій и дополнившій прежде дѣйствовавшее положеніе и вышеприведенные законодательные акты 12 октября 1889 г., въ смыслѣ расширенія района операцій банка и облегченія заемщиковъ по погашенію ссудъ <sup>3)</sup>. Высоч. утвержден. 6 іюня 1894 г. <sup>4)</sup>, мнѣніемъ Государственнаго Совѣта государственному дворянскому земельному банку предоставлено выдавать ссуды потомственнымъ дворянамъ на покупку недвижимыхъ имѣній отъ лицъ не русскаго происхожденія въ губерніяхъ: Виленской, Ковенской, Гродненской, Минской, Витебской, Могилевской, Кіевской, Волынской и Подольской. Новая льгота дарована заемщикамъ дворянскаго банка, пониженіемъ процентовъ по погашенію ссудъ, Всемилостивѣйшимъ манифестомъ 14 ноября 1894 г. <sup>5)</sup>. Наконецъ, именнымъ Высочайшимъ указомъ 29 мая 1897 г. <sup>6)</sup>, дворянамъ заемщи-

1) Собр. уз. 1885 г. іюня 14-го, ст. 560.

2) Собр. уз. 1889 г., № 117 ст. 977.

3) Собр. уз. 1890 г., № 62 ст. 584.

4) Собр. уз. 1894 г., № 115 ст. 840.

5) Собр. уз. 1894 г., № 187 ст. 1303.

6) Собр. уз. 1897 г., № 57 ст. 726.



камъ государственнаго дворянскаго земельного банка и особаго его отдѣла дарованы новыя облегченія въ исполненіи лежащихъ на нихъ предъ названнымъ банкомъ обязательствъ.

Порядокъ дѣлопроизводства и счетоводства въ центральномъ управленіи банка и его отдѣленіяхъ опредѣляется наказомъ, а производство оцѣнокъ—особыми инструкціями; наказъ и инструкціи, по разсмотрѣніи ихъ совѣтомъ банка, утверждаются министромъ финансовъ.

8. *Крестыанскій поземельный банкъ* учрежденъ 18 мая 1882 года <sup>1)</sup>, съ цѣлью облегченія крестьянамъ всѣхъ наименованій возможности увеличивать свои надѣлы покупкою продающихся земель. 27 ноября 1895 г. банку данъ новый уставъ <sup>2)</sup>, на основаніи котораго управленіе банкомъ, состоящимъ въ непосредственномъ вѣдѣніи министра финансовъ, возложено на совѣтъ банка, управляющаго банкомъ и его товарища. Совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ управляющаго, изъ его товарища и членовъ, въ числѣ не болѣе 5, назначаемыхъ министромъ финансовъ, и члена отъ государственнаго контроля <sup>3)</sup>.

По ст. 23 устава, вѣдомству совѣта банка подлежатъ:

I. Дѣла, по которымъ постановленія совѣта представляются чрезъ управляющаго банкомъ на усмотрѣніе или утвержденіе министра финансовъ: 1) предположенія объ измѣненіи или дополненіи устава банка; 2) изданіе, измѣненіе и дополненіе наказа; 3) обсужденіе смѣты расходовъ; 4) разсмотрѣніе годоваго отчета; 5) открытіе, закрытіе и устройство, на основаніи росписанія и подлежащихъ узаконеній, мѣстныхъ отдѣленій банка и опредѣленіе губерній и уѣздовъ, въ предѣлахъ которыхъ каждое изъ нихъ дѣйствуетъ; 6) выпускъ свидѣтельствъ банка; 7) разрѣшеніе ссудъ на суммы, превышающія установленные наказомъ предѣлы для окончательнаго разрѣшенія ихъ въ совѣтѣ.

II. Дѣла, предоставленныя окончательному разрѣшенію совѣта: 1) производство тиражей погашенія свидѣтельствъ банка; 2) повѣрка и утвержденіе представляемыхъ мѣстными учрежденіями оцѣнокъ и разцѣнокъ имѣній; 3) разрѣшеніе ссудъ на суммы, не превышающія предѣловъ, установленныхъ наказомъ; 4) опредѣленіе порядка хозяйственнаго завѣдыванія принадлежащими банку землями; 5) продажа земель, принадлежащихъ банку; 6) совершеніе актовъ и договоровъ отъ имени банка и выдача полномочій и довѣренностей по дѣламъ банка.

Производство операцій банка на мѣстахъ возложено на *отдѣленія банка*, учреждаемыя совмѣстно съ отдѣленіями государственнаго дворянскаго земельного банка, или самостоятельно, и на губернскихъ или

<sup>1)</sup> 3-е П. С. З. т. II, № 894. Высоч. утв. положеніе о крестыанскомъ поземельномъ банкѣ (Собр. уз. 1882 г. 31 мая, ст. 338).

<sup>2)</sup> Собр. уз. 1895 г. № 193. ст. 1627.

<sup>3)</sup> Собр. уз. 1895 г. № 103 ст. 783.



уѣздныхъ непремѣнныхъ членовъ отдѣленій. Отдѣленія состоятъ, подъ предѣдательствомъ управляющаго, назначаемаго министромъ финансовъ, изъ члена по назначенію мѣстнаго губернатора, и 2-хъ членовъ по избранію губернскаго земскаго собранія; въ тѣхъ-же губерніяхъ, гдѣ земскія учрежденія не введены,—по приглашенію губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. Отдѣленія банка исполняютъ слѣдующія обязанности: 1) принимаютъ заявленія о выдачѣ ссудъ и представляютъ объ утвержденіи ихъ; 2) содѣйствуютъ продавцамъ и покупателямъ, при совершеніи сдѣлокъ, сообщеніемъ необходимыхъ свѣдѣній; 3) выдаютъ разрѣшенныя ссуды; 4) ходатайствуютъ о льготахъ и разсрочкахъ въ платежахъ по ссудамъ въ случаѣ бѣдствій, постигшихъ заемщиковъ, и 5) дѣлаютъ распоряженія по взысканію просроченныхъ ссудъ.

**Мѣстные органы министерства финансовъ.** Дѣла финансоваго управленія на мѣстахъ сосредоточиваются въ: 1) казенной палатѣ; 2) губернскомъ акцизномъ управленіи, и 3) таможенныхъ учрежденіяхъ.

*Казенная палата* есть губернской органъ министерства финансовъ, состоящей въ вѣдѣніи департамента государственнаго казначейства. Казенная палата учреждена 6-го ноября 1775 г. Императрицей Екатериною II<sup>1)</sup>, и первоначально все казенное управленіе губерніи было сосредоточено въ казенной палатѣ<sup>2)</sup>. Съ теченіемъ времени кругъ вѣдомства казенной палаты постепенно суживался, но главныя перемѣны относятся къ царствованіямъ Императоровъ Николая I и Александра II. Инструкція казеннымъ палатамъ 1831 г.<sup>3)</sup> еще сохранила общія основанія учрежденія 1775 г. Палата состояла, подъ предѣдательствомъ вице-губернатора, изъ совѣтниковъ и ассесоровъ и завѣдывала дѣлами, касающимися управленія казеннаго и государственными имуществами, а также ревизіей счетовъ въ губерніи, и дѣлилась на 6 отдѣленій: 1) хозяйственное, 2) лѣсное<sup>4)</sup>, 3) питейныхъ сборовъ<sup>5)</sup>, 4) казначействъ, 5) соляное<sup>4)</sup> и 6) контрольное. Учрежденіе 1837 г. особаго министерства государственныхъ имуществъ<sup>6)</sup> и въ 1838 г. мѣстныхъ органовъ послѣдняго, для управленія государственными имуществами въ губерніяхъ<sup>7)</sup>, должно было въ свою очередь отразиться на компетенціи казенной палаты. Кромѣ того вице-губернаторъ былъ введенъ въ составъ губернскаго правленія, въ качествѣ старшаго члена этого установленія и помощника губерна-

1) П. С. З. т. XX № 13392, ст. 117—123 и др.

2) По опредѣленію учрежденія о губерніяхъ, „казенная палата не что иное есть, какъ соединенный департаментъ камеръ и ревизіонъ коллегій, которому поручаются въ смотрѣніе домостроительныя и казенныя дѣла губерній“.

3) П. С. З. т. VI №№ 4832 и 4833

4) Соляное и лѣсное отдѣленія существовали не во всѣхъ губерніяхъ.

5) Съ 1819 г., когда въ 29 великороссійскихъ губерніяхъ сборъ питейныхъ доходовъ взятъ въ казенное управленіе (П. С. З. т. XXXIV № 26764).

6) П. С. З. т. XI № 10834.

7) Подъ названіемъ палатъ государственныхъ имуществъ (П. С. З. т. XIII № 11189).



тора по общему управленію губерніей<sup>1)</sup>. Казенная палата получила особаго предсѣдателя<sup>2)</sup>, распалась на 5 отдѣленій: 1) ревизское, 2) питейныхъ сборовъ, 3) казначействъ, 4) соляное, и 5) контрольное, — и составлена изъ совѣтниковъ, губернскаго казначея, губернскаго контролера и одного или болѣе ассесоровъ; изъ этихъ лицъ составлялось, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя палаты, общее присутствіе послѣдней, при которой кромѣ того состояли: канцелярія, чиновники особыхъ порученій и различные надзиратели и ревизоры по акцизной части. Образованіе въ 1863 г. особыхъ акцизныхъ управленій<sup>3)</sup> и учрежденіе въ 1865 г. контрольныхъ палатъ<sup>4)</sup> еще болѣе сократили компетенцію казенной палаты. Одновременно съ этими послѣдними реформами казенная палата изъ коллегіальнаго учрежденія была обращена въ учрежденіе бюрократическое<sup>5)</sup>.

Въ настоящее время она имѣетъ 3 отдѣленія: первое, второе и третье<sup>6)</sup>. Вмѣстѣ съ тѣмъ произошли существенныя измѣненія въ самомъ устройствѣ палаты. По законамъ 30 мая 1878 г.<sup>7)</sup> и 30 апрѣля 1885 г.<sup>8)</sup>, казенная палата состоитъ изъ управляющаго, его помощника (въ столицахъ), члена отъ правительства въ губернскомъ распорядительномъ комитетѣ, начальниковъ отдѣленій. При палатѣ состоятъ: секретарь, чиновники особыхъ порученій и другіе чины<sup>9)</sup>. Общее присутствіе казенной палаты составляется, подъ предсѣдательствомъ управляющаго, изъ его помощника и начальниковъ отдѣленій. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ въ общемъ присутствіи предсѣдательствуетъ губернаторъ, именно при производствѣ торговъ и подрядовъ для вѣдомствъ, не подчиненныхъ министерству финансовъ. При производствѣ нѣкоторыхъ другихъ дѣлъ, въ общемъ присутствіи требуется присутствованіе члена отъ контрольной палаты<sup>10)</sup>, именно при производствѣ дѣлъ: 1) объ уничтоженіи билетовъ государственнаго казначейства и купоновъ отъ нихъ, обмѣненныхъ и оплаченныхъ казначействами, контрмарокъ за обывательскія подводы, зачтенныя установленнымъ порядкомъ въ подать; 2) объ уничтоженіи вышедшей изъ употребленія гербовой бумаги, испорченныхъ листовъ бланковъ ассигновокъ, испорченныхъ листовъ приходнаго журнала и расчетныхъ листовъ на полученіе пенсій. При производствѣ торговъ на подряды по военному вѣдомству въ составѣ общаго присутствія палаты долженъ на-

1) П. С. З. т. XII № 10303. В. у. 3 іюня 1837 г. общій наказъ гражданскимъ губернаторамъ.

2) Тамъ-же, п. 3.

3) П. С. З. т. XXXVI № 37197.

4) П. С. З. т. XXXIX №№ 41513 и 41604.

5) П. С. З. XLI № 43336 годъ 1867.

6) Св. З. т. II ч. I, ст. 1002 Общаго губ. учр., изд. 1892 г.

7) 2-е П. С. З. LIII № 58596.

8) 3-е П. С. З. т. V № 2906.

9) Св. З. т. II ч. 1, по прод. 79 г. ст. 833.

10) Тамъ-же, ст. 849 п. 2 и 3.



ходиться депутатъ отъ военнаго вѣдомства<sup>1)</sup>. Общіе предметы вѣдомства казенной палаты слѣдующіе: 1) счетоводство и отчетность по приходу и расходу суммъ, обрашаемыхъ въ подвѣдомыхъ палатъ кассахъ (губернскія и уѣздныя казначейства); 2) дѣла о народной переписи, о перечисленіи лицъ податнаго состоянія въ другіе классы; 3) личный составъ чиновъ, служащихъ въ вѣдомствѣ казенныхъ палатъ; 4) дѣла по производству торговъ по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ; 5) дѣла по наложенію взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія (до 300 р.) и правилъ о пошлинахъ за право торговли и промысловъ. Казенная палата не собираетъ и не устанавливаетъ никакихъ сборовъ, а только наблюдаетъ за поступленіемъ установленныхъ закономъ сборовъ и затѣмъ, чтобы не было взимаемо сборовъ, закономъ не установленныхъ; равнымъ образомъ она не допускаетъ никакого расхода безъ ассигнованія министерства финансовъ, хотя бы было объявлено именное Высочайшее повелѣніе. Изъ этого общаго положенія есть изъятіе только для мѣстностей, объявленныхъ на военномъ положеніи<sup>2)</sup>.

Кромѣ того казенная палата облечена правами административной юстиціи въ предѣлахъ, указанныхъ уставами казеннаго управленія, именно: палатѣ принадлежитъ право наложенія взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія, кромѣ дѣлъ акцизныхъ, а равно постановленіе рѣшеній по нарушеніямъ правилъ о пошлинахъ за право торговли и промысловъ<sup>3)</sup>. Вся совокупность дѣлъ, подвѣдомыхъ палатѣ, распределяется между отдѣленіями и общимъ присутствіемъ ея. Дѣла, поступающія въ общее присутствіе, дѣлятся на 2 разряда. Одни изъ этихъ дѣлъ поступаютъ въ общее присутствіе непосредственно: а) дѣла о торгахъ на подряды и поставки<sup>4)</sup>, б) уничтоженіе контрмарокъ за обывательскія подводы, в) уничтоженіе вышедшей изъ употребленія гербовой бумаги и т. п. предметовъ, г) свидѣтельствованіе губернскаго казначейства, д) дѣла по исключенію изъ оклада оброчной подати земель, неправильно включенныхъ во владѣнныя записи (старозаимочныя земли). Къ 2-му разряду относятся дѣла, поступающія въ общее присутствіе палаты изъ отдѣленій, по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ послѣдними по принадлежности: а) дѣла по наложенію взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія, когда сумма взысканія будетъ превышать 300 р. на одно лицо, б) дѣла о назначеніи слѣдствій о преданіи суду лицъ, подчиненныхъ казенной палатѣ, в) сложеніе недо-

<sup>1)</sup> Св. зак. т. II ч. I, по прод. 1879 г., ст. 836.

<sup>2)</sup> Положенія Комитета министровъ 1877 г. января 14 и іюня 25 (II. С. З. №№ 56837 и 57505).

<sup>3)</sup> 2-е II. С. З. № 41779 ст. 95, 138 и 139.

<sup>4)</sup> Казенная палата производитъ торги на всякую сумму, но утверждаетъ свою власть торги лишь на сумму до 5 тыс. руб.



имовъ по безнадежности ихъ поступления или неправильно числящихся, а также возвратъ денегъ, поступившихъ въ казну неправильно, г) дѣла о перечисленіи платежей, занесенныхъ ошибочно изъ одного сбора въ другой, и д) управляющему палатою предоставляется передать на разсмотрѣніе общаго присутствія всякое сложное или возбуждающее сомнѣніе дѣло. По ст. 879 учрежденія казенной палаты<sup>1)</sup>, члены общаго присутствія имѣютъ лишь совѣщательный голосъ, самое-же дѣло рѣшается не по большинству голосовъ, а по усмотрѣнію управляющаго палатою. Членамъ общаго присутствія предоставляется подавать особыя мнѣнія, которыя записываются въ журналъ и представляются управляющимъ палатою на усмотрѣніе министра финансовъ.

Управляющій казенною палатою, сверхъ обязанностей, лежащихъ на немъ по управленію ввѣренною частью, призывается также къ засѣданію въ различныхъ губернскихъ комитетахъ и присутствіяхъ, въ которыхъ онъ является представителемъ казеннаго интереса. Такъ, онъ есть непремѣнный членъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ и по городскимъ дѣламъ присутствій; кромѣ того онъ участвуетъ въ особыхъ присутствіяхъ судебной палаты по дѣламъ о разрѣшеніи подсудности. Исполнительной власти казенная палата не имѣетъ; ея безспорныя требованія приводятся въ исполненіе полиціей.

Съ установленіемъ, по закону 14 мая 1893<sup>2)</sup>, государственнаго квартирнаго налога, общее въ предѣлахъ губерніи или области завѣдываніе имъ возложено на мѣстную казенную палату, съ образуемымъ при ней губернскимъ или областнымъ присутствіемъ.

При казенныхъ палатахъ состоятъ *податные инспекторы и податныя присутствія*. Установленіе дополнительныхъ налоговъ на промыслы, хотя и далеко не для нихъ однихъ, вызвало учрежденіе, въ составѣ мѣстнаго финансоваго управленія, по закону 30 апрѣля 1885 г.<sup>3)</sup>, новой финансово-административной должности — податныхъ инспекторовъ, на которыхъ возложено: 1) постоянное наблюденіе за правильностью торговли во ввѣренныхъ имъ участкахъ; 2) участіе въ генеральныхъ повѣркахъ правъ на торговлю; 3) предсѣдательство въ уѣздныхъ податныхъ присутствіяхъ; 4) содѣйствіе казеннымъ палатамъ по приведенію въ извѣстность цѣнности и доходности имуществъ, подлежащихъ обложенію въ доходъ казны; 5) исполненіе другихъ обязанностей и порученій казенныхъ палатъ; между прочимъ они производятъ внезапную ревизію казначействъ, по распоряженію управляющаго казенною палатою. Такимъ образомъ податные инспекторы являются необходимымъ органомъ для приведенія въ ясность и упорядоченія свѣдѣній, касающихся платежной способности промышленниковъ и торговцевъ. Податные инспекторы

1) Св. Зак. т. II ч. 1.

2) Собр. узак. 1893 г. № 79 ст. 659.

3) П. С. З. т. V № 2907.



участвуютъ въ засѣданіяхъ уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій по дѣламъ, касающимся взиманія казенныхъ сборовъ, и вообще отбыванія денежныхъ повинностей. Эти присутствія могутъ поручать инспекторамъ повѣрку дѣйствій волостныхъ и сельскихъ должностныхъ лицъ по раскладкѣ, взиманію и расходованію денежныхъ сборовъ. О замѣченныхъ неправильностяхъ въ дѣйствіяхъ правительственныхъ и общественныхъ установленій относительно казенныхъ сборовъ податной инспекторъ, не дѣлая самъ распоряженій, доноситъ казенной палатѣ. Податные инспекторы председательствуютъ также въ городскихъ по квартирному налогу присутствіяхъ, образованныхъ по закону 14 мая 1893 г. <sup>1)</sup>, для опредѣленія причитающихся съ плательщиковъ окладовъ квартирнаго налога; эти присутствія состоятъ изъ приглашаемыхъ на 1 годъ 4—6 мѣстныхъ квартирохозяевъ. Для установленія возможно большаго единства въ дѣятельности податныхъ инспекторовъ, наблюденіе за нею поручено особому лицу при центральномъ управленіи. Податныя присутствія учреждены по закону 15 января 1885 г. специально для раскладки дополнительнаго сбора съ торговли и промысловъ <sup>2)</sup>.

Для надзора за заведеніями фабрично-заводской промышленности и за взаимными отношеніями фабрикантовъ и рабочихъ учреждена *фабричная инспекція* <sup>3)</sup>, подчиненная непосредственно департаменту торговли и мануфактуръ, въ составѣ старшихъ фабричныхъ инспекторовъ, фабричныхъ инспекторовъ, дѣлопроизводителей, завѣдывающихъ канцеляріей инспектора, и кандидатовъ на должность фабричнаго инспектора.

**Казначейства.** Органами казенной палаты, непосредственно ей подчиненными, являются *казначейства*: губернскія, областныя, уѣздныя, обружныя и мѣстныя <sup>4)</sup>. Составъ казначействъ опредѣляется по разрядамъ штатами; самое распределеніе казначействъ по разрядамъ предоставлено министру, не выходя изъ размѣра общей штатной на содержаніе ихъ суммы <sup>5)</sup>. Личный составъ казначействъ слѣдующій: казначей, ихъ помощники (въ губернскихъ городахъ), бухгалтеры, старшіе и младшіе, письмоводители, присяжные. Общія обязанности казначействъ состоятъ: 1) Въ приѣмѣ государственныхъ доходовъ, храненіи ихъ, производствѣ платежей и передвиженіи денежныхъ суммъ изъ одного казначейства въ другое или въ государственный банкъ; всѣ эти дѣйствія казначейства, какъ органы исполнительныя, совершаютъ лишь по требованіямъ распорядительныхъ управленій, сами-же по себѣ они не могутъ ни производить какихъ-либо расходовъ, ни взыскивать налоги, ни слагать

<sup>1)</sup> Собр. узак. 1893 г. № 79 ст. 659.

<sup>2)</sup> Собр. узак. 1885 г. № 12 ст. 99.

<sup>3)</sup> Собр. узак. 1894 г. № 45 ст. 358. Высоч. утвержд. 14 мая 1894 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта.

<sup>4)</sup> Св. З. т. II изд. 1892 г. ст. 1072.

<sup>5)</sup> Тамъ же, ст. 1073 и 1074.



недоимки, ни останавливать взысканіе ихъ или дѣлать отсрочки платежей. Казначейства слѣдятъ за своевременнымъ и бездоимочнымъ поступленіемъ доходовъ, представляя подлежащей казенной палатѣ свѣдѣнія о накопившихся недоимкахъ, для понужденія къ ихъ уплатѣ. Избытокъ доходовъ противъ предстоящихъ расходовъ уѣздныя казначейства передаютъ въ опредѣленные сроки въ губернскія казначейства, а эти послѣднія— въ мѣстныя отдѣленія государственнаго банка. 2) Въ приѣмѣ, храненіи и отпускѣ специальныхъ средствъ и депозитовъ правительственныхъ учреждений (кромѣ вѣдомства Святѣйшаго Синода), нѣкоторыхъ особыхъ суммъ, какъ-то кабинета Его Величества, приказовъ общественнаго призрѣнія и др. 3) Въ храненіи суммъ земскихъ, городскихъ и сословныхъ. Съ приѣмомъ и храненіемъ суммъ связано завѣдываніе ихъ поступленіемъ, поэтому казначейства рассылаютъ окладные листы по сельскимъ обществамъ. 4) Въ производствѣ нѣкоторыхъ казенныхъ операцій, напимѣръ продажа гербовой бумаги и марокъ, бандеролей, бланковъ, свидѣтельствъ, патентовъ по акцизнымъ сборамъ и пр. 5) Въ выдачѣ свидѣтельствъ на право торговли и промысловъ, билетовъ на торговля и промышленныя заведенія и паспортовъ мѣщанамъ.

Съ 1897 г. на казначейства возложено производство простѣйшихъ банковыхъ операцій на основаніи особыхъ правилъ, утвержденныхъ министромъ финансовъ <sup>1)</sup>.

*Акцизное управленіе.* До 1863 г. доходъ казны съ потребляемаго вина получался отъ отдачи права продажи вина на откупъ. Завѣдываніе питейными доходами на мѣстахъ было сосредоточено въ казенной палатѣ, въ составѣ которой находилось особое отдѣленіе питейныхъ сборовъ (см. выше). Вѣдомству той-же палаты подлежали и другіе косвенные налоги, какъ-то: акцизъ съ табака и съ производимаго въ Россіи сахара. Въ 1863 г. <sup>2)</sup> система обложенія потребляемыхъ напитковъ измѣнилась. Предметомъ налога сдѣлалось не право продажи выкуриваемаго вина, а самое его производство, причемъ налогъ установился въ двоякомъ видѣ: 1) *акциза* съ производимаго количества питей, и 2) *патентнаго сбора* съ заводовъ для приготовленія питей и издѣлій изъ вина и спирта, а также съ заведеній для продажи крѣпкихъ напитковъ.

Главное завѣдываніе акцизнымъ и патентнымъ сборами сосредоточено въ главномъ управленіи неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей (см. выше); ближайшее управленіе этою частью на мѣстахъ ввѣрено *губернскимъ акцизнымъ управленіямъ* и подчиненнымъ имъ *окружнымъ акцизнымъ управленіямъ* въ уѣздахъ. Каждое губернское акцизное управленіе завѣдываетъ акцизными сборами одной или нѣсколькихъ губерній, смотря по числу заводовъ въ каждой изъ нихъ; каждое окружное акцизное

<sup>1)</sup> См. 2-ю ч. наст. соч., подстр. прим. № 7 на стр. 87.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XXXVI № 37197.



управленіе открывається на одинъ или нѣсколько уѣздовъ. Послѣ изданій положенія объ акцизномъ управленіи, въ вѣдѣніе акцизныхъ управленій — губернскихъ и окружныхъ, — кромѣ дохода питейнаго, переданы всѣ другіе акцизные сборы.

*Губернское акцизное управленіе* состоитъ изъ управляющаго съ помощникомъ (въ нѣкоторыхъ мѣстахъ) и ревизоровъ. Управляющій акцизными сборами и состоящія при немъ лица опредѣляются и увольняются непосредственно министромъ финансовъ, по представленію главнаго управленія неокладныхъ сборовъ, тогда какъ начальники губернскихъ управленій въ собственномъ смыслѣ опредѣляются по представленію министра Высочайшими указами или приказами. Назначеніе прочихъ лицъ, служащихъ по акцизному управленію, зависитъ отъ управляющаго. Къ этимъ подчиненнымъ должностнымъ лицамъ относятся чины *окружнаго акцизнаго управленія*, которое состоитъ изъ надзирателя акцизными сборами и его помощниковъ; между ними распредѣляются участки округа, соотвѣтствующіе обыкновенно уѣздамъ. Для надзора за табачными фабриками установлены контролеры и надсмотрщики. На должности по акцизному вѣдомству могутъ быть опредѣляемы лица всѣхъ состояній, которыя, служа въ акцизномъ управленіи, пользуются содержаніемъ и всѣми служебными преимуществами, исключая правъ на чины и пенсіи, если по правамъ своего состоянія и по другимъ условіямъ, указаннымъ въ законѣ, не имѣютъ права поступать на государственную службу.

Акцизному управленію принадлежатъ слѣдующія общія права: 1) наблюденіе за исполненіемъ всѣхъ установленныхъ по производству и торговлѣ напитками правилъ; 2) ревизія заводовъ и другихъ мѣстъ, приготавливающихъ предметы, подлежащіе акцизному сбору, и 3) право преслѣдованія лицъ, нарушающихъ установленныя правила акцизнаго сбора.

Съ установленіемъ по закону 8 іюня 1893 г.<sup>1)</sup> казенной продажи питей, общее въ предѣлахъ губерніи завѣдываніе этой операціей возложено на мѣстное губернское акцизное управленіе.

Въ случаѣ нарушенія правилъ акцизнаго сбора, акцизному управленію предоставляется двоякій исходъ: а) возбуждать законное преслѣдованіе въ мѣстахъ судебныхъ, и б) право самостоятельнаго наложенія штрафовъ въ административномъ порядкѣ, при условіи обжалованія рѣшенія министерству финансовъ по главному управленію неокладныхъ сборовъ. Въ послѣднемъ случаѣ изслѣдованіе о нарушеніяхъ представляется окружнымъ надзирателемъ, съ его заключеніемъ, управляющему акцизными сборами, которому и принадлежитъ право наложенія взысканій въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ, именно: въ административномъ порядкѣ

<sup>1)</sup> Собр. уз. 1893 г. № 97 ст. 822.



разсматриваются дѣла по нарушеніямъ правилъ о сборѣ въ тѣхъ случаяхъ, когда за эти нарушенія положено только денежное взысканіе.

Хотя акцизные управленія и не входятъ въ кругъ губернскихъ установленій, подчиняясь непосредственно министру финансовъ, но законъ призналъ необходимымъ подчинить ихъ въ извѣстной мѣрѣ губернаторскому надзору. Губернаторъ есть представитель высшей правительственной власти въ губерніи; въ лицѣ его по закону сосредоточивается мѣстный надзоръ за всеми находящимися въ губерніи административными мѣстами и должностными лицами гражданскаго вѣдомства. Поэтому губернатору принадлежитъ право ревизіи акцизныхъ управленій: 1) на общемъ основаніи, причемъ ревизія можетъ простирается на различные заводы и фабрики, подчиненные контролю акцизнаго управленія, и 2) въ случаяхъ особой важности губернаторъ имѣетъ право командировать отъ себя довѣренное лицо, для ревизіи фабрикъ и заводовъ, и объ открытыхъ злоупотребленіяхъ доносить министру финансовъ.

*Мѣстныя таможенныя учрежденія.* Управление таможенною частью на мѣстахъ <sup>1)</sup> распредѣляется между *таможенными округами*, въ составъ которыхъ входитъ опредѣленное число *таможенъ*, *таможенныхъ заставъ*, *таможенныхъ постовъ* и *переходныхъ пунктовъ*. Каждымъ таможеннымъ округомъ управляетъ начальникъ округа, при которомъ состоятъ: окружной таможенный ревизоръ, штабъ-офицеръ для производства дѣлъ, касающихся пограничной стражи, чиновники особыхъ порученій, архитекторъ для производства строительныхъ работъ, секретарь (и помощникъ секретаря въ западныхъ таможенныхъ округахъ) и писцы. Кроме того въ западныхъ таможенныхъ округахъ составъ cadaго управленія увеличенъ однимъ оберъ-офицеромъ для порученій, изъ общаго состава пограничной стражи. Таможни, таможенныя заставы и переходные пункты суть особыя учрежденія для пропуска товаровъ по внѣшней торговлѣ Имперіи. Таможни, сообразно предоставленнымъ имъ правамъ по пропуску и очисткѣ пошлиной товаровъ, дѣлятся на: 1) *главныя складочныя таможни*, и 2) *таможни 1-го, 2-го и 3-го классовъ*.

<sup>1)</sup> Св. З. т. VI, изд. 1892 г. учрежденіе таможеннаго управленія.



## ГЛАВА I.

### Историческое развитие Государственного Контроля.

#### *I. Съ 2-й половины 17 столѣтія до конца царствованія Петра I (1654—1722 г.г.).*

Современное устройство государственнаго контроля въ Россіи выработалось постепенно—путемъ историческимъ, а потому, для полнаго знакомства и оцѣнки этого учрежденія, необходимо прослѣдить исторію его развитія.

Памятники русской исторіи свидѣтельствуютъ о крайне медленномъ развитіи государственной жизни нашихъ предковъ. Не говоря уже про вѣдомство контроля, зачатки котораго съ трудомъ только можно отыскать въ исторіи государственной жизни московской Руси, всѣ другія отрасли управленія находились въ полномъ неустройствѣ. Поэтому напрасно было-бы искать слѣды вѣдомства контроля какъ въ древнѣйшую эпоху русскихъ княжествъ до Владиміра Святаго, такъ и въ удѣльно-вѣчевомъ періодѣ. Контроль, если и существовалъ какой-либо, то онъ, въ силу домашняго, такъ сказать, управленія, и отправлялся домашнимъ способомъ. Да въ существованіи его врядъ-ли чувствовалась тогда необходимость. Съ одной стороны, въ виду крайне несложнаго управленія, когда всѣ части его зависѣли отъ единоличнаго усмотрѣнія князя, контроль не могъ бы имѣть большаго значенія; съ другой, вслѣдствіе отсутствія какой-либо однообразной системы управленія и точнаго раздѣленія различныхъ его частей, дѣятельность контроля была-бы, по меньшей мѣрѣ, безуспѣшна.

Только со времени Іоанна III (1464—1505) управленіе пріобрѣтаетъ нѣкоторую правильность. Конечно, объ учрежденіяхъ самаго Іоанна немного извѣстно съ достовѣрностью; тѣмъ не менѣе княженіе его справедливо можно считать началомъ новаго правительственнаго устройства. Это устройство было прямымъ результатомъ утвержденнаго имъ единодержавія и уже при ближайшихъ его преемникахъ получило полное свое развитіе. Созданіе государственнаго единства превратило частное хозяйство княжеское въ государственное.

Іоаннъ III, отказавшись платить дань татарамъ и присоединивъ къ



московскому княжеству Новгородъ и остальные удѣлы, занялся внутреннимъ устройствомъ государства. Съ этого времени княжеская власть вступаетъ въ борьбу съ боярствомъ. Съ паденіемъ послѣдняго, вмѣсто порученія различныхъ отраслей управленія нѣсколькимъ приближеннымъ лицамъ, возникаютъ отдѣльныя учрежденія — присутственныя мѣста, извѣстныя впоследствии подъ именемъ *приказовъ*, число которыхъ во второй половинѣ XVI вѣка и XVII-мъ постепенно возрастаетъ. Въ системѣ приказнаго управленія и слѣдуетъ искать зерно развитія вѣдомства контроля.

Существенныя черты новаго государственнаго устройства состояли въ слѣдующемъ: вмѣсто лицъ, прежде случайно назначавшихся для разныхъ дѣлъ, теперь управляли постоянныя присутственныя мѣста, имѣвшія определенное устройство, определенный кругъ и образъ дѣйствій. Если не было еще по многимъ частямъ управленія точныхъ законовъ, то ихъ замѣнялъ по крайней мѣрѣ установившійся уже неизмѣнный обычай. По мѣрѣ присоединенія къ великому княжеству московскому разныхъ областей, задачи управленія сдѣлались гораздо сложнѣе и разнообразнѣе, вслѣдствіе чего увеличивалось и число отдѣльныхъ органовъ управленія, завѣдывавшихъ присоединенными областями. Въ это же время могла и должна была появиться потребность контроля. Отсюда и органъ его — какой-нибудь приказъ. И дѣйствительно въ 1654 г., по случаю войны, былъ учрежденъ такой приказъ, *приказъ счетныхъ дѣлъ*, на обязанности котораго лежала первоначально повѣрка раздачи войскамъ жалованья.

Этотъ приказъ, какъ отдѣльное самостоятельное учрежденіе, въ записныхъ книгахъ<sup>1)</sup> упоминается съ 1656 по 1701 годъ. По словамъ Котошихина<sup>2)</sup>, «счетный приказъ, а въ немъ сидятъ два дьяка и вѣдаютъ и дѣлаютъ дѣла всего московскаго государства, приходъ и расходъ и остатокъ по книгамъ за многіе годы. А приходъ въ него бываетъ остаточныя деньги, которыя въ которомъ году съ кого не взяты въ царскую казну, также въ которомъ году за расходомъ что осталось въ остаткѣ; а собирая такія деньги на Москвѣ и изъ городовъ въ расходы ни въ какія не даются безъ царскаго указа». Учрежденіе его имѣло цѣлью надзоръ за поступленіемъ доходовъ и производствомъ расходовъ и собираніе остаточныхъ экономическихъ суммъ, оставшихся въ какомъ либо правительственномъ мѣстѣ, за сдѣланнымъ уже расходомъ<sup>3)</sup>. Кромѣ того въ него поступали деньги, не поступившія въ казну въ томъ году, въ которомъ онѣ должны были поступить; но самъ онъ никакихъ

<sup>1)</sup> Древняя Россійская Библіотека, Новикова. Москва 1891 г. изд. 2. ч. XX.

<sup>2)</sup> Котошихинъ. О Россіи въ царствованіе Алексѣя Михайловича, изд. 3, 1884 г. Глава VII о приказахъ.

<sup>3)</sup> Акты Археограф. Экспедиціи, т. III № 143.



расходовъ безъ царскаго указа не производилъ. Онъ занимался повѣркою дохода, расхода и остатковъ денежныхъ суммъ по книгамъ во всемъ государствѣ, для чего, по окончаніи года, все приказы представляли ему на ревизію свои приходо-расходныя книги за истекшіи годъ. Но такъ какъ эти книги представляли одни валовые итоги прихода и расхода за весь годъ по каждому отдѣльному приказу, и кромѣ того не сопровождались никакими документами, то сколько нибудь успѣшная ревизія дѣлалась фактически невозможною и сводилась къ простой ариѳметической повѣркѣ голыхъ цифръ. Крайнее разнообразіе предметовъ вѣдомства отдѣльныхъ приказовъ и отсутствіе какой либо однообразной системы въ веденіи приходо-расходныхъ книгъ еще болѣе затрудняли дѣятельность счетнаго приказа.

Съ 1656 по 1667 годъ онъ назывался *приказомъ столовыхъ и счетныхъ дѣлъ*, потому что въ это время на него была возложена повѣрка отчетности по содержанію царскаго стола.

Составъ приказа счетныхъ дѣлъ былъ образованъ по примѣру другихъ приказовъ. Во главѣ его стоялъ бояринъ<sup>1)</sup>, въ помощь которому назначалось нѣсколько дьяковъ (3), завѣдывавшихъ отдѣленіями (повытьями) или столами; въ вѣдѣніи ихъ находились подъячіе (2), на которыхъ лежали обязанности писмоводства; кромѣ того, при приказѣ состояли пристава (12), сторожа (4) и друг. Приказъ дѣлился на два отдѣленія: первое<sup>2)</sup> завѣдывало *столовымъ дѣломъ*, т. е. повѣряло отчетность по содержанію царскаго стола; второе<sup>3)</sup> — *счетнымъ дѣломъ*, т. е. повѣряло приходо-расходныя книги другихъ приказовъ за истекшіи годъ. Въ такомъ видѣ приказъ счетныхъ дѣлъ просуществовалъ безъ особенныхъ измѣненій до 1701 г., когда его обязанности были переданы въ *ближнюю канцелярію*. Это новое учрежденіе, замѣнившее упраздненную боярскую думу, было составлено изъ лицъ завѣдывавшихъ различными приказами<sup>4)</sup>.

Въ такомъ положеніи находилось дѣло контроля въ до-Петровской Руси. Хотя выдѣленіе этого вѣдомства въ особое установленіе указываетъ на появленіе сознанія необходимости существованія, для производства сколько нибудь успѣшной ревизіи правильности поступленія доходовъ и производства расходовъ, отдѣльнаго органа, вполне самостоятельнаго, не находящагося ни въ какой зависимости отъ тѣхъ вѣдомствъ, дѣйствія которыхъ ему пришлось бы повѣрять, тѣмъ не менѣе одного выдѣленія и обособленія этого учрежденія было далеко не достаточно для исполне-

<sup>1)</sup> Бояринъ Илья Даниловичъ Милославскій, 1657 — 1668 г. (Др. Росс. Вивлю-оника, Новикова. Москва 1791 г. изд. 2, ч. XX).

<sup>2)</sup> Имъ завѣдывалъ въ 1657 г. дьякъ Богданъ Арефьевъ (тамъ-же).

<sup>3)</sup> Имъ завѣдывали въ 1657—1671 г. дьяки Иванъ Ломакинъ и Семень Карый, а съ 1671 г. Давыдъ Корнилевъ сынъ Дерябинъ и Ермолай Воробьевъ (тамъ-же).

<sup>4)</sup> Въ 1703 г. ею завѣдывалъ думный дворянинъ и печатникъ Никита Моисеевичъ Зотовъ (тамъ-же).



нія возложенныхъ на него обязанностей. Приказъ счетныхъ дѣлъ, не вооруженный ни достаточными правами, ни необходимыми средствами, не могъ сдѣлать свою дѣятельность сколько нибудь плодотворною; все его усилія въ этомъ отношеніи были тщетны.

*Ближняя канцелярія*, наслѣдовавшая отъ приказа счетныхъ дѣлъ его обязанности финансоваго контроля, становится извѣстною по приказнымъ дѣламъ съ 1701 г. 14-го марта этого года былъ изданъ именной указъ<sup>1)</sup>, исполненіемъ котораго, вѣроятно, и началась дѣятельность этого учрежденія.

Этотъ указъ предписывалъ всемъ приказамъ и ратушамъ доставить въ ближнюю канцелярію подлинныя перечневыя вѣдомости о наличномъ составѣ денежной и всякой другой казны, о приходѣ и расходѣ ея съ 1 января 1701 г., о наличномъ составѣ служилыхъ людей, съ обозначеніемъ получаемыхъ ими окладовъ жалованья и проч., каковыя вѣдомости доставлять на будущее время помѣсячно, а въ январѣ погодно.

Какъ видно изъ содержанія этого указа, на ближнюю канцелярію возлагалась обязанность контроля надъ всеми центральными учрежденіями по дѣламъ государственнаго хозяйства и вообще завѣдыванія финансовою частью въ государствѣ; дѣятельность ея выражалась въ ревизіи приходо-расходныхъ книгъ и исполненіи тѣхъ или другихъ порученій, которыя изрѣдка возлагались на нее Государемъ.

Составъ ближней канцеляріи былъ вполне однороденъ съ составомъ приказовъ. Главное завѣдываніе ею было возложено на генерала-президента<sup>2)</sup>, подъ ближайшимъ надзоромъ и руководствомъ котораго состояли дьяки<sup>3)</sup> и подъячіе трехъ статей<sup>4)</sup>. Съ учрежденіемъ Сената часть ихъ была переведена въ канцелярію послѣдняго<sup>5)</sup>.

Сущность дѣятельности ближней канцеляріи въ области финансовой составляли вообще хозяйственные вопросы государственнаго управленія. Въ этомъ отношеніи ей были подчинены все приказы. Финансовое хо-

<sup>1)</sup> Викторовъ. Описаніе записныхъ книгъ и бумагъ старинныхъ дворцовыхъ приказовъ 1584—1725 г. Москва, 1877 г. 2 тома.

<sup>2)</sup> Думнаго дворянина и печатника Никиту Моисеевича Зотова (Др. Р. Вивліоника Новикова).

<sup>3)</sup> Въ 1703 г. были дьяки Иванъ Чередѣевъ, Иванъ Молчановъ и Ѳедоръ Дубасовъ (тамъ-же).

<sup>4)</sup> Оклады денежнаго жалованья подъячихъ были слѣдующіе:

старымъ по . . . . .	150 руб. въ годъ.
средней статьи по . . . . .	70 " " "
молодымъ 1-й статьи по . . . . .	50 " " "
" 2-й " " . . . . .	30 " " "
" 3-й " " . . . . .	20 " " "

(тамъ-же).

<sup>5)</sup> Указомъ 20 марта 1711 г. велѣно было взять туда изъ ближней канцеляріи дьяка Ивана Молчанова, стараго подъячаго Докудовскаго и двухъ молодыхъ подъячихъ (тамъ-же).



зяйство государства въ периодъ дѣятельности ближней канцеляріи (первое десятилѣтіе 18-го столѣтія) представляло полный хаосъ: съ одной стороны не было спеціальнаго учрежденія, которое сосредоточивало-бы въ себѣ веденіе государственнаго хозяйства и завѣдываніе всеми денежными сборами и расходами въ государствѣ; съ другой—до 1710 г. не было даже никакихъ попытокъ опредѣлить общее количество государственныхъ доходовъ и расходовъ, составлять ежегодныя смѣты, въ которыхъ доходы и расходы были-бы приведены въ точное соотвѣтствіе между собою. Поступленіе доходовъ было разбросано по всемъ приказамъ, вслѣдствіе чего размѣръ ихъ не могъ быть опредѣленъ съ точностью. То же слѣдуетъ сказать и о расходахъ. Многіе приказы по самому своему назначенію принуждены были производить значительные расходы, между тѣмъ въ своемъ распоряженіи имѣли лишь очень скудные источники дохода, и потому ни въ какомъ случаѣ не могли обойтись одними собственными средствами, а были принуждены пополнять недостатокъ ихъ на счетъ другихъ болѣе богатыхъ приказовъ. Но эти пополненія шли исключительно на удовлетвореніе окладныхъ расходовъ приказа, въ то время какъ было еще множество неокладныхъ экстраординарныхъ расходовъ. Въ послѣднихъ случаяхъ приказамъ приходилось испрашивать дополнительныя суммы, для чего они должны были обращаться въ ближнюю канцелярію, какъ къ главному вѣдомству по государственнымъ финансамъ.

Финансовый контроль, какъ сказано выше, составлялъ самую главную обязанность ближней канцеляріи: съ этимъ назначеніемъ она начала свою дѣятельность, съ нимъ-же она и заканчиваетъ свое существованіе. Повѣрка приходо-расходныхъ книгъ производилась при совмѣстномъ участіи въ ней спеціально командированныхъ для этой цѣли въ ближнюю канцелярію дьяковъ и подъячихъ. Внѣшняя, формальная сторона ревизіи состояла въ томъ, что книги по ихъ повѣркѣ закрѣплялись дьяками какъ контролирующаго, такъ и контролируемаго учреждений. По существу же ревизія состояла въ томъ, что «онѣ приходъ въ этой ближней канцеляріи свидѣтельствуютъ подлинными отписками, выписками, указами и челобитными, а расходъ—указами и росписками» <sup>1)</sup>. Приходо-расходныя книги и именныя указы за скрѣпою дьяковъ поступали въ ближнюю канцелярію вмѣстѣ съ подлинными дѣлами и документами. Если ихъ не присылали, то ближняя канцелярія требовала, чтобы «отписки и выписки, съ чего вносили въ приходъ, собравъ все, что есть противъ приходныхъ книгъ 1710 г., прислать немедленно».

Неизвѣстно, однако, съ какою правильностью и аккуратностью подавались въ ближнюю канцелярію приходо-расходныя вѣдомости въ по-

<sup>1)</sup> Архивъ министерства юстиціи. Прав. сенатъ, книга 37 л. 584.



слѣдующіе годы и съ какимъ успѣхомъ производилась ихъ повѣрка, хотя подача ихъ въ ближнюю канцелярію продолжалась до 1710 г. включительно.

Съ 1711 г. обязанности контроля перешли временно (на 3 года) къ Сенату, принявшему отъ ближней канцеляріи значеніе высшаго финансоваго и контрольнаго учрежденія. На него было возложено, во 1-хъ, собирать денегъ, какъ можно больше, «понеже деньги суть артерією войны» <sup>1)</sup>, во 2-хъ, смотрѣть о расходахъ во всемъ государствѣ.

Сенатъ немедленно приступилъ къ болѣе точному ознакомленію со средствами и потребностями государства, и, нуждаясь, конечно, для разсмотрѣнія всѣхъ расходовъ и исключенія лишнихъ и непроизводительныхъ, въ точныхъ свѣдѣніяхъ о всѣхъ доходахъ и расходахъ, онъ затребовавъ указомъ 13 апрѣля 1711 г. <sup>2)</sup> высылки изъ губерній, въ возможно скоромъ времени, приходо - расходныхъ книгъ, назначивъ для того, опредѣленные сроки, о чемъ подтвердилъ въ своемъ указѣ 11 декабря 1711 г., которымъ повелѣвалось подавать «о приходѣ и расходѣ вѣдомости Московской губерніи помѣсячно и по приказамъ, а съ другихъ губерній по третямъ, а тѣ трети дѣлать по мѣсячно-жъ и въ канцелярію Правительствующаго Сената подавать прежде поданія въ ближнюю канцелярію» <sup>3)</sup>. За промедленіе и неполныя свѣдѣнія Сенатъ грозилъ наложеніемъ штрафовъ.

Но вскорѣ, къ сожалѣнію, оказалось, что эта задача ему не по силамъ; Сенатъ не имѣлъ времени самъ заниматься ревизіей присылаемыхъ изъ губерній и приказовъ вѣдомостей, такъ что уже въ слѣдующемъ 1712 г. онъ принужденъ былъ сосредоточить ревизию счетовъ въ канцеляріи Сената, подъ руководствомъ оберъ-коммисара князя М. И. Вадбольскаго, опредѣливъ къ нему нѣсколько человекъ «добрыхъ» дьяковъ и подъячихъ, которые бы разсматривали счета, дѣлали выписки, таблицы и обо всемъ доносили Сенату. Для производства ревизіи Вадбольскому была дана подробная инструкція, а именно указомъ 12 февраля 1712 г. <sup>4)</sup>, велѣно «для подлиннаго въ приходахъ и расходахъ усмотрѣнія» прислать изъ губерній въ канцелярію Правительствующаго Сената приходо-расходныя книги 1710 г., «за руками самихъ сборщиковъ», а также подлинныя и перечневыя вѣдомости «за руками-жъ ландрихтеровъ»; то же предписано дѣлать и на будущее время. Такимъ образомъ на оберъ-коммисара Сената были возложены слѣдующія обязанности: 1) принимать къ ревизіи исключительно тѣ приходо-расходныя книги и вѣдомости, которыя при освидѣтельствованіи окажутся за надлежащею скрѣпою («за руками самихъ

1) П. С. З. т. IV № 2330. Именной указъ Сената 2 марта 1711 г.

2) П. С. З. т. IV № 2349. Указъ Сената 13 апрѣля 1711 г.

3) П. С. З. т. IV № 2458. Указъ Сената 11 декабря 1711 г.

4) П. С. З. т. IV № 2481. Указъ Сената.



сборщиковъ»), 2) дѣлать изъ этихъ книгъ и вѣдомостей подробныя выписки, съ показаніемъ отдѣльно года взиманія доходовъ, остатковъ отъ прежнихъ лѣтъ, недоимокъ и новыхъ расходовъ, въ сравненіи съ расходами предыдущихъ лѣтъ, 3) показывать отдѣльно сборы съ посадовъ и уѣздовъ, 4) составлять подробный перечень главныхъ статей расхода, 5) составлять по губерніямъ краткіе своды приходо- и расходовъ, 6) дѣлать замѣчанія объ утайкѣ или уменьшеніи доходовъ и о превышеніи расходовъ, сравнивая и тѣ и другіе съ табелью 1710 г., 7) изъ сопоставленія всѣхъ перечисленныхъ данныхъ составлять общій сводъ, 8) въ случаѣ замѣченныхъ ошибокъ допрашивать присланныхъ дьяковъ и подъячихъ и показанія на допросѣ представлять въ доношеніяхъ въ канцелярію Правительствующаго Сената, 9) книги, признанныя правильными, если онѣ необходимы для сбора недоимокъ или для счета расходчиковъ, отсылать обратно въ губерніи, и 10) по окончаніи ревизіи приходо-расходныхъ книгъ и составленія вѣдомостей за 1710 г., продолжать таковыя-же за слѣдующій 1711 г., для чего посылать изъ канцеляріи Правительствующаго Сената указы о присылкѣ приходныхъ книгъ и вѣдомостей съ дьяками и подъячими. Въ заключеніе указъ грозитъ оберъ-коммисару и дьякамъ наказаніемъ за неправильныя съ ихъ стороны дѣйствія при исполненіи вышеизложенныхъ обязанностей.

Какъ видно, обязанности контроля были довольно сложныя и требовали усидчиваго, и внимательнаго труда надъ составленіемъ различныхъ сводовъ и вѣдомостей. Но, вѣроятно, новый порядокъ контроля не сопровождался благопріятными результатами и потому былъ скоро оставленъ. Дѣйствительно въ именномъ указѣ изъ ближней канцеляріи отъ 22 января 1714 г. читаемъ: «Великій Государь, будучи въ С.-Петербургѣ въ консиліи, указалъ по Именному Своему указу всѣ губерніи и Собственныя Канцеляріи и приказы, денежныя дворы и соляной сборъ въ приходѣ и расходѣ считать въ ближней канцеляріи съ начала губерній, какъ они опредѣлены по табелямъ съ 1710 по 1714 г., итого 4 года»<sup>1)</sup>,

Такимъ образомъ финансовый контроль опять всецѣло былъ переданъ въ ближнюю канцелярію. Сенатскимъ указомъ 20 октября 1714 года было велѣно дьяковъ и подъячихъ, которые были присланы изъ губерній и уже уѣхали обратно, снова выслать въ Москву «для того, что по именному Его Великаго Государя указу то счетное дѣло велѣно вѣдать въ ближней канцеляріи и тѣ приходныя и расходныя книги взять имъ отъ него Вадбольскаго, быть въ С.-Петербургѣ къ отчету и явиться и оныя книги объявить въ ближнюю канцелярію тайному совѣтнику и ближней канцеляріи генералу-президенту графу Магнусу Наклеванги Никитѣ Моисеевичу Зотову съ товарищи»<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> П. С. Зак. т. V № 2763.

<sup>2)</sup> П. С. Зак. т. V № 2851.



Указомъ 22 января 1714 <sup>1)</sup> на ближнюю канцелярію возлагалась обязанность обревизовать прихода-расходныя книги за 4 предшествовавшіе года, такъ какъ ревизія, за неприсылкой изъ губерній книгъ, остановилась на 1710 г. Книги, подлежащія ревизіи, предписано требовать не всѣ разомъ, а по одному году, въ виду того, что во всѣхъ губерніяхъ должны были остаться списки съ нихъ для выбора недомокъ, а составленіе этихъ списковъ требовало не мало времени. Для присылки книгъ назначены сроки съ такимъ расчетомъ, чтобы всѣ книги за 4 года были высланы въ ближнюю канцелярію въ теченіе полутора года. Далѣе въ указѣ излагаются правила относительно того, какъ и въ какомъ порядкѣ должна производиться повѣрка отчетныхъ вѣдомостей (п. 2). Въ случаяхъ неаккуратной доставки книгъ, ближней канцеляріи предоставлялось право налагать «по разсмотрѣнію» на губернаторовъ и судей штрафъ, а Правительствующему Сенату вмѣнялось въ обязанность «по доношеніямъ изъ ближней канцеляріи на ослушниковъ и впрочемъ безъ чего быть невозможно, чинить вспоможеніе». Что же касается книгъ, обревизованныхъ въ канцеляріи Сената, то ихъ также велѣно передать въ ближнюю канцелярію «къ оному-жъ счетному дѣлу, чтобы труды были не вдвое и въ счетномъ бы дѣлѣ остановки не было». Кромѣ того изъ канцеляріи Сената велѣно давать справки о тѣхъ книгахъ, которыя находятся въ ней или отосланы ею въ губерніи. На будущее время предписывалось для болѣе правильной и быстрой повѣрки назначить по приходу и расходу отдѣльныхъ дьяковъ и подъячихъ, отъ которыхъ требовать ежедневныя и мѣсячныя вѣдомости, завести настольныя книги для ежедневныхъ записей прихода и расхода, денежную казну держать за печатями дьяковъ, и до окончанія повѣрки дьяковъ не мѣнять и не увольнять; губернаторамъ, подъ страхомъ большихъ штрафовъ, вмѣнялось въ обязанность слѣдить за точнымъ исполненіемъ этого указа. Наконецъ указъ обязываетъ судей и губернаторовъ доставлять по прежнему «неотмѣнно» въ ближнюю канцелярію мѣсячныя, третныя и годовыя вѣдомости за текущій годъ, «чтобы Его Царскому Величеству о приходахъ и расходахъ и объ остаткахъ всего государства было извѣстно всегда». Таково содержаніе указа 22 января 1714 г., въ силу котораго финансовый контроль снова долженъ былъ сосредоточиться въ ближней канцеляріи.

Труденъ и сложенъ былъ практиковавшійся въ ближней канцеляріи способъ ревизіи прихода-расходныхъ книгъ. Этимъ же объясняется отчасти и самая медленность послѣдней. Напр., книги, представленныя въ ближнюю канцелярію изъ приказа артиллеріи за 1711 и 1712 гг., были обревизованы только въ 1717 году. Но если причиной такой ме-

<sup>1)</sup> П. С. Зак. т. V № 2763.



дленности ревизіи является самая трудность ея, то это зависѣло и, можетъ быть даже въ еще большей степени, отъ несвоевременной доставки въ ближнюю канцелярію приходо-расходныхъ книгъ. Лучшимъ доказательствомъ этому служить цѣлый рядъ подтвердительныхъ указовъ самой ближней канцеляріи и Сената о присылкѣ вѣдомостей. Даже угрозы штрафовъ и наказаній, о которыхъ упоминалось чуть-ли не въ каждомъ изъ такихъ указовъ, не могли заставить губернаторовъ и судей быть болѣе аккуратными и старательными: ревизія все-таки запаздывала на цѣлые годы. Такъ напр., изъ указа Сената 15 ф. 1716 г. <sup>1)</sup> видно, что приходо-расходныя книги за 1714 г. поданы только изъ посольской, воинской, адмиралтейской и С.-Петербургской канцеляріи городовыхъ дѣлъ, «а изъ прочихъ канцелярій и изъ приказовъ губерній того 1714 г. съ подлинными приходными и расходными книгами и дѣлами и счетными списками дьяковъ и подъячихъ ни откуда не прислано, а за тою неприсылкою въ счетномъ дѣлѣ учинилась остановка».

Въ 1714 г. ближняя канцелярія уже приступила къ ревизіи книгъ 1709 и 1710 гг. Тогда же присланы были въ нее изъ 31 приказа приходо-расходныя книги (31 кн.) 1709 г., изъ которыхъ въ ближней канцеляріи была «учинена подлинная и изъ нея перечневая особая книга». Тотчасъ же при ревизіи были обнаружены различныя неправильности. Оказалось, напр., что дьяки воинскаго приказа «въ то время, какъ приходъ и расходъ деньгамъ и прочему былъ, нерадѣніемъ своимъ взятыя и даныя въ приходныхъ и расходныхъ книгахъ не замѣчали и отписей плательщикамъ не давали, а Его Великаго Государя жалованье на 710 г. взяли». Вслѣдствіе этого дьякамъ было приказано выписать въ концѣ каждой книги всѣ «незамѣченныя» въ ней мѣста, а «подъячимъ, которые въ томъ 710 г. у прихода и расхода были, за ихъ лѣность и нерадѣніе, что они приходныхъ и расходныхъ книгъ дьякамъ для замѣчиванья взятыя и даныя не подносили, учинить въ воинскомъ приказѣ наказаніе—бить батоги, вмѣсто кнута, нещадно, чтобъ на то смотря, впредь таковыя другіе лѣнныя и нерадѣтельны не были». Вмѣстѣ съ тѣмъ на будущее время было предписано, чтобы приходо-расходныя книги представлялись къ провѣркѣ «со всякимъ осмотрѣніемъ», безъ незамѣченныхъ мѣстъ, и чтобы въ счетныхъ спискахъ «всякаго неисправленія отнюдь бы не было, дабы въ счетномъ дѣлѣ ни малой остановки не учинилось» <sup>2)</sup>.

Кромѣ ревизіи приходо-расходныхъ книгъ, ближняя канцелярія была обязана исполнять разныя порученія, которыя возлагались на нее иногда Государемъ. Такъ, напр., въ 1717 г. ближней канцеляріи было поручено

<sup>1)</sup> П. С. Зак. т. V № 2995.

<sup>2)</sup> П. С. Зак. т. V № 2912.



чено составить морскіе штаты. Опреѣленіе ея «о сформированіи флота и комплектѣ въ ономъ кораблей, пушекъ и нижнихъ чиновъ военныхъ и морскихъ служителей» и составляетъ послѣднее извѣстіе о ней <sup>1)</sup>). Болѣе позднихъ извѣстій о ближней канцеляріи нигдѣ уже не встрѣчается, такъ что надо думать, что въ 1717 или 1718 г. она прекратила свое кратковременное существованіе, а вѣрнѣе—была преобразована въ *ревизионъ-коллегію*. Въ пользу этого предположенія говоритъ уже самое свойство дѣятельности послѣдней, которая, какъ будетъ указано ниже, сосредоточила въ себѣ вѣдомство финансоваго контроля.

Съ 1719 г. начинаютъ дѣйствовать новыя учрежденія—*коллегіи*, отличавшіяся новымъ составомъ, болѣе точнымъ распредѣленіемъ предметовъ вѣдомства въ каждой изъ нихъ, новымъ дѣлопроизводствомъ и проч. Эти коллегіи окончательно упразднили старые московскіе приказы и канцеляріи, существованіе которыхъ Петръ I терпѣлъ лишь до тѣхъ поръ, пока не нашелъ первую возможность замѣнить ихъ учрежденіями, болѣе цѣлесообразными и соотвѣтствующими новому строю общественной и государственной жизни.

Учрежденіе коллегій вмѣсто прежнихъ приказовъ задумано Петромъ I, по совѣту Лейбница <sup>2)</sup> и по примѣру шведскихъ коллегій, еще въ 1711 г., но лишь 11 дек. 1717 г. назначены президенты въ будущія коллегіи, а затѣмъ совѣтники и ассесоры <sup>3)</sup>. Назначенныя въ каждую коллегію лица прежде всего должны были заняться составленіемъ для своихъ коллегій особыхъ регламентовъ, которые опредѣляли бы кругъ ихъ дѣйствій и обязанностей, по образцу шведскихъ, измѣняя послѣдніе сообразно особеннымъ обстоятельствамъ государства російскаго <sup>4)</sup>. Но дѣло сочиненія регламентовъ подвигалось впередъ крайне медленно. Поэтому указомъ 2 октября 1718 г. <sup>5)</sup>, повелѣно было всѣмъ президентамъ коллегій собираться въ Сенатъ по 2 дня въ недѣлю, вторникъ и четвергъ, исключительно для этого дѣла. Въ такихъ приготовленіяхъ прошелъ весь 1718 г.

Съ 1719 г. коллегіи были открыты въ С.-Петербургѣ, а въ 1720 г., подъ названіемъ *генеральнаго регламента*, издано было подробное учрежденіе для коллегій, которымъ точно опредѣлены: 1) составъ и устройство присутствія коллегіи и канцеляріи, 2) разные роды засѣданій присутствія, 3) внѣшнее устройство присутствія, 4) благочиніе присутствія, 5) составъ и устройство канцеляріи и архива присутственныхъ мѣстъ, 6) порядокъ подчиненія въ присутствіи, 7) вступленіе, движеніе и исполненіе дѣлъ словесныхъ и письменныхъ, 8) порядокъ

<sup>1)</sup> П. С. З. т. V № 3112.

<sup>2)</sup> Пекарскій. Наука и литература при Петрѣ I.

<sup>3)</sup> П. С. З. № 3128, сравни № 3718.

<sup>4)</sup> Указъ 28 апр. 1718 г. П. С. З. № 3197.

<sup>5)</sup> П. С. З. № 3231.



сношеній присутственныхъ мѣсть, 9) отвѣтственность ихъ, 10) предѣлы власти каждаго порознь, и 11) обязанности лицъ, ихъ составляющихъ. Кромѣ того многія коллегіи имѣли особые регламенты.

Подъ именемъ коллегій первоначально образованы слѣдующія 9: *иностранныхъ дѣлъ, камеръ, юстицъ, ревизіонъ, воинская, адмиралтейская, коммерцъ, штатсъ-конторъ, бергъ и мануфактуръ-коллегіи*. Съ учрежденіемъ, въ числѣ указанныхъ девяти коллегій, 3-хъ финансовыхъ: *камеръ* — для завѣдыванія всѣми доходами<sup>1)</sup>, *штатсъ-конторъ* — для завѣдыванія всѣми расходами и для изысканія вмѣстѣ съ камеръ-коллегіей мѣрь къ увеличенію доходовъ и уменьшенію расходовъ<sup>2)</sup>, и *ревизіонъ-коллегіи* — для ревизіи всѣхъ счетовъ<sup>3)</sup>, Сенатъ приобрѣлъ себѣ могущественныхъ помощниковъ.

Назначеніе *камеръ-коллегіи* состояло въ управленіи государственными доходами, почему она называлась также коллегіей казенныхъ сборовъ<sup>4)</sup>. Но, управляя государственными доходами, камеръ-коллегія не управляла расходами, между тѣмъ какъ эти двѣ отрасли управленія имѣютъ между собою неразрывную связь. Впрочемъ, если не прямое, такъ косвенное вліяніе на управленіе расходами камеръ-коллегія имѣла постоянно. Вліяніе это обнаруживалось въ томъ, что всѣ государственныя учрежденія должны были доставлять ей ежегодныя вѣдомости о расходахъ, а въ особенности штатсъ-конторъ-коллегіи вмѣнялось въ обязанность заранѣе увѣдомлять ее о предстоящихъ чрезвычайныхъ расходахъ, дабы она могла къ покрытію ихъ принять зависящія отъ нея мѣры. Но особенное вліяніе камеръ-коллегіи на управленіе государственными расходами выражалось въ томъ, что она разсмагивала штатъ всѣхъ расходовъ, «дабы могла видѣть, всѣ-ли расходы основаніе имѣютъ, и не можно-ль по правости и достоинству, безъ обиды на будущія времена чего въ остаткѣ удерживать».

*Штатсъ-конторъ-коллегія* завѣдывала государственными расходами. На основаніи своего регламента, Высочайше утвержденнаго 13 февраля 1719 г., она должна была заранѣе собирать свѣдѣнія о всѣхъ предстоявшихъ расходахъ и для каждаго изъ нихъ составлять особый штатъ, разсмагивая при томъ, нѣтъ-ли какихъ расходовъ лишнихъ и, если есть такіе, представлять о нихъ Сенату.

Въ дополненіе къ этимъ двумъ коллегіямъ, указомъ 12 декабря 1718 г.<sup>5)</sup> учреждена, для повѣрки счетовъ по государственнымъ доходамъ и расходамъ какъ въ деньгахъ, такъ и въ вещахъ, *ревизіонъ-*

<sup>1)</sup> Регламентъ камеръ-коллегіи. П. С. З. № 3466.

<sup>2)</sup> Регламентъ штатсъ-конторъ-коллегіи (13 февр. 1719 г.). П. С. З. № 3303.

<sup>3)</sup> Инструкція ревизіонъ-коллегіи (4 декабря 1722 г.), т. V № 4127.

<sup>4)</sup> Президентомъ ея былъ кн. Дм. Мих. Голицынъ, вице-президентомъ — баронъ Нпротъ.

<sup>5)</sup> П. С. З. 1718 г. № 3255, п. 4.



*коллегія*. А по генеральному регламенту коллегіямъ <sup>1)</sup> ей же поручено судить и наказывать чиновниковъ коллегіи за преступленія по государственнымъ доходамъ и отчетности. Тѣмъ-же регламентомъ опредѣленъ составъ «камеръ и прочихъ коллегій — конторъ, которыя токмо счетныя дѣла управляютъ».

Мѣстными органами ревизіонъ-коллегіи были *земскіе камериры* <sup>2)</sup>, которые повѣряли отчетность о сборѣ доходовъ, разсматривали, не было ли сдѣлано злоупотребленій и проч. По расходамъ они наблюдали, чтобы не было никакихъ расходовъ безъ разрѣшенія штатсъ-конторъ-коллегіи. Соображенія свои и вѣдомости они представляли ежегодно въ камеръ и ревизіонъ-коллегіи. Камериры были обязаны, какъ камеръ-коллегіи, такъ и штатсъ-конторъ и ревизіонъ-коллегіямъ, доставлять при рапортахъ вѣдомости о разныхъ доходахъ, расходахъ и счетахъ въ опредѣленные мѣсячные, четвертные, третные и годовичные сроки. За просрочку въ доставленіи требуемыхъ ревизіонъ-коллегіей изъясненій или свѣдѣній налагался на камерировъ штрафъ по 2 руб. въ день. То же наказаніе назначалось за недоставленіе въ срокъ, по истеченіи года, главной переписной земской и доимочныхъ книгъ.

Дѣятельность ревизіонъ-коллегіи по повѣркѣ всѣхъ государственныхъ доходовъ и расходовъ состояла въ слѣд. По окончаніи каждаго года всѣ мѣста и лица, завѣдывавшія денежными суммами, представляли свои прихода-расходныя книги прежде всего въ тѣ коллегіи и канцеляріи, отъ которыхъ они непосредственно зависѣли. Здѣсь повѣрялись предварительно всѣ книги, составлялись перечневые изъ нихъ выписки и представлялись въ ревизіонъ-коллегію (не позднѣе однако 3-хъ мѣсяцевъ по окончаніи года); подлинныя-же книги оставались въ архивахъ отчетныхъ учреждений. Ревизіонъ-коллегія разсматривала, всѣ-ли приходы и расходы произведены были на законномъ основаніи, «безъ всякаго предосужденія и убытка казны Его Величества чинены». Въ случаѣ сомнѣній ревизіонъ-коллегія имѣла право требовать на ревизію подлинныя книги и документы отчетныхъ мѣстъ.

Такимъ образомъ ревизіонъ-коллегія контролировала дѣйствія всѣхъ другихъ коллегій и равныхъ съ ними мѣстъ, по крайней мѣрѣ по отношенію къ финансовому управленію; только отчеты по военному вѣдомству впослѣдствіе не подлежали ея разсмотрѣнію. О найденныхъ неправильностяхъ она доносила Сенату, и, при его содѣйствіи, производила взысканія. Несмотря однако на существованіе ревизіонъ-коллегіи, которая, будучи подчинена Сенату, была лишена самостоятельности и свободы въ своей ревизіонной дѣятельности, послѣдній, какъ высшее финансовое и ревизіонное учрежденіе, не былъ освобожденъ отъ контроль-

<sup>1)</sup> 28 февр. 1720 г. П. С. З. № 3534 гл. LI и № 3877.

<sup>2)</sup> Инструкція земскимъ камерирамъ, изд. 7 янв. 1719 г. П. С. З. т. V № 3296.



ныхъ обязанностей; вѣдомости о приходѣ, сосредоточившіяся въ камеръ и штатсъ-конторъ коллегіяхъ, представлялись ими какъ въ ревизіонъ-коллегію, такъ и въ Сенатъ, такъ что ревизія производилась вдвойнѣ. Для устраненія этой ненормальности Петръ I именнымъ указомъ 12 янв. 1722 г. <sup>1)</sup> приказалъ «ревизіонъ-коллегіи быть при Сенатѣ, понеже едино дѣло есть, что и Сенатъ дѣлаеть, и не раземотря тогда учинено было».

*П. Съ 1722 г. до учрежденія министерствъ при Александрѣ I (1722—1810 г.г.).*

Переименованная въ *ревизіонъ-контору*, ревизіонъ-коллегія вошла въ составъ канцеляріи Сената, подъ начальствомъ оберъ-прокурора Бибикова. Тогда-же (4 дек. 1722 г.) дана ревизіонъ-конторѣ инструкція <sup>2)</sup>, точно опредѣлившая ея обязанности относительно веденія счетовъ, надзора за правильнымъ собираніемъ доходовъ и производствомъ расходовъ, повѣрки отчетности и возбужденія отвѣтственности всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, наблюденія за тѣмъ, чтобы приходъ и расходъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ производился согласно съ указами, регламентами и инструкціями; съ этою цѣлью счета должны были повѣряться по представляемымъ отъ всѣхъ мѣстъ и лицъ ежемѣсячнымъ рапортамъ и годовымъ отчетамъ. Сенатъ очень строго требовалъ представленія вѣдомостей въ ревизіонъ-контору, угрожая держаніемъ членовъ коллегій и канцелярій подъ арестомъ, до тѣхъ поръ, пока вѣдомости не будутъ поданы, и штрафами.

Такимъ образомъ Петръ I четыре раза мѣнялъ устройство ревизіоннаго органа; но ревизія отъ этого не выигрывала, главнымъ образомъ вслѣдствіе уклоненія присутственныхъ мѣстъ отъ присылки отчетовъ, несмотря на понужденія и угрозы. И уже Екатерина I говоритъ въ одномъ изъ своихъ указовъ, что «ревизія счетовъ существуетъ только именемъ, а на самомъ дѣлѣ счету никогда не бывало» <sup>3)</sup>.

Ревизіонъ-контора вновь преобразована въ отдѣльное самостоятельное учрежденіе — «дабы крѣпкое смотрѣніе было за приходами и расходами», — подъ прежнимъ своимъ названіемъ ревизіонъ-коллегіи, но подъ особымъ наблюденіемъ Сената (ук. 7 марта 1726 г.). Президентомъ ревизіонъ-коллегіи былъ назначенъ генералъ Бибииковъ, которому вмѣнено въ обязанность ежемѣсячно докладывать *верховному тайному совѣту* объ успѣхѣ ревизіи. Но успѣха не было. Эта неуспѣшность и породила вѣроятно мысль дать высшему надъ государственнымъ финансовымъ хозяйствомъ контролю, который сосредоточивался въ то время въ вер-

<sup>1)</sup> П. С. З. № 3877, п. 3.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. V № 4127.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. VII № 5017, указъ 7 іюля 1727 г.



ховномъ тайномъ совѣтѣ<sup>1)</sup>, значеніе органа только наблюдательнаго, какимъ онъ былъ въ до-Петровское уже время, въ *приказахъ большой казны и счетномъ*, а также и по инструкціи ревизіонъ-конторѣ 1722 г. Для ревизіи дѣлъ военной, адмиралтейской и коммерческой коллегій была учреждена особая *временная коммисія*.

При Петрѣ II ревизіонъ-коллегія была переведена вмѣстѣ съ прочими государственными учрежденіями въ Москву; но ревизія ничего конечно отъ этого не выиграла.

Адмиралтействъ-коллегія получила право самостоятельнаго расходования средствъ, безъ представленія своихъ отчетовъ въ ревизіонъ-коллегію. Это распоряженіе имѣло роковое вліяніе на успѣхъ ревизіоннаго дѣла въ Россіи. Установленныя въ пользу разныхъ мѣстъ изытія и учрежденіе для ихъ ревизіи особыхъ счетныхъ экспедицій и конторъ лишили ревизію государственной отчетности необходимой полноты и единства и разорвали естественную связь между счетоводствомъ различныхъ установленій.

Въ регламентѣ, данномъ ревизіонъ-коллегіи Императрицей Анной Іоанновной, выражается неудовольствіе на безуспѣшность ревизіи и неисполненіе указовъ Петра Великаго. Дѣйствительно, съ 1719 по 1733 г. не было сдѣлано ни одной полной годовой ревизіи. Ревизіонъ-коллегія опять была переведена въ С.-Петербургъ. Для усиленія ея средствъ учреждено въ 1731—1732 гг. 9 счетныхъ коммисій<sup>2)</sup>, соединенныхъ потомъ въ 1733 г. въ одну *генеральную счетную коммисію*<sup>3)</sup>, для обревизованія счетовъ за 1719 — 1732 гг., а на ревизіонъ-коллегію возложена ревизія счетовъ съ 1832 г., согласно данному ей регламенту<sup>4)</sup>. Кроме того грудь ревизіонъ-коллегіи былъ облегченъ еще въ 1727 г. возложеніемъ ревизіи счетовъ за 1719 — 1726 гг. на камеръ-коллегію. Такъ какъ содержаніе генеральной счетной коммисіи не окупалось налагаемыми ею начетами, то она упразднена въ 1736 г., а вмѣсто нея учреждена для повѣрки старыхъ отчетовъ *контора* при ревизіонъ-коллегіи, за медленностью дѣйствій тоже вскорѣ закрытая; взысканіе же начетовъ поручено вновь открытой *домочной коммисіи*. Но и эта коммисія дѣйствовала безуспѣшно и въ 1741 г. была закрыта<sup>5)</sup>.

Регламентъ ревизіонъ-коллегіи 1733 г.<sup>6)</sup>, будучи развитіемъ инструкціи Петра I, представлялъ собою болѣе законченное постановленіе. Между

<sup>1)</sup> П. С. З. т. VII № 5192.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. IX № 6392.

<sup>3)</sup> Тамъ же.

<sup>4)</sup> П. С. З. т. IX № 6391.

<sup>5)</sup> П. С. З. т. IX №№ 6391, 6392, 6863.

<sup>6)</sup> П. С. З. т. IX № 6391.



прочимъ требовалась своевременная присылка отчетовъ въ полномъ объемѣ изъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, съ объясненіями о поступленіи доходовъ и употребленіи расходовъ. За несвоевременную доставку назначены денежные штрафы, а за 5 мѣсяцевъ просрочки—каторга. Предписано, чтобы счета и вѣдомости повѣрялись сначала подлежащими начальниками на мѣстахъ составленія и затѣмъ уже доставлялись въ ревизіонъ-коллегію, которой предоставлено право требовать доставленія всѣхъ свѣдѣній и объясненій, нужныхъ при повѣркѣ отчетности, приглашая и чиновниковъ изъ коллегій и канцелярій для личныхъ объясненій. Въ случаѣ начетовъ ревизіонъ-коллегія была обязана доносить Сенату для поступленія съ виновными по законамъ. Для повѣрки ею счетовъ назначены были сроки, и о ходѣ своей дѣятельности она должна была ежемѣсячно доносить Сенату. Производство дѣлъ о взысканіи недоимокъ поручено особой конторѣ.

Вообще способы ревизіи не соответствовали цѣли; для ревизіи въ низшихъ инстанціяхъ не существовало никакихъ правилъ. Въ 1736 г. даны наконецъ правила о счетѣ прихода и расхода въ губерніяхъ, провинціяхъ и городахъ; всѣ счета и книги приказано отсылать прямо въ ревизіонъ-коллегію; контроль наблюдательный опять превращается въ контроль подробный.

Съ возвращеніемъ ревизіонъ-коллегіи въ С.-Петербургъ, ей поручена ревизія счетовъ столичныхъ учреждений и ближайшихъ къ столицѣ губерній; а для ревизіи прочихъ губерній и учреждений образована ревизіонъ-контора въ Москвѣ. Оба эти ревизіонныя учрежденія дѣйствовали независимо другъ отъ друга, но затруднительные случаи контора посылала на разрѣшеніе коллегіи. Нѣкоторыя учрежденія и вѣдомства были освобождены отъ представленія счетовъ на ревизію; одни временно, а другія и совсѣмъ. Временно были изъяты гвардейскіе полки (1735—1737 гг.), таможенное и духовное вѣдомства; постоянно съ 1733 г.—придворное вѣдомство, для котораго учреждена *придворная счетная контора*. Для таможенного вѣдомства учреждена съ 1732 г. *счетная экспедиція при камеръ-коллегіи*, но въ 1743 году эта экспедиція упразднена, и ревизія предоставлена самой камеръ-коллегіи; въ 1758 г. таможенные сборы отданы на откупъ, съ освобожденіемъ отъ ревизіи; съ уничтоженіемъ же откупа (1763 г.) они подчинены прямо ревизіонъ-коллегіи. Завѣдываніе счетною частью духовнаго вѣдомства было поручено Петромъ I возстановленному имъ (1701 г.) *монастырскому приказу*, съ отчетностью предъ Сенатомъ и ближней канцеляріей. Приказъ, послѣ временнаго упраздненія (1720 г.), окончательно упраздненъ съ 1725 г., съ переименованіемъ въ *камеръ-контору синодальнаго правленія*, впоследствии преобразованную въ *коллегію экономіи*. Анна



Иоанновна подчинила эту коллегію Сенату, и отчеты ея стали посылаться на ревизию въ ревизионъ-коллегію <sup>1)</sup>).

Анна Иоанновна учредила кромѣ счетной экспедиціи, для ревизіи счетовъ прежняго времени, *счетныя конторы и экспедиціи при военной коллегіи и при генералъ-кригс-коммисаріатъ*. Обревизованные имъ счета, по сведеніи въ общіе итоги, представлялись ими въ ревизионъ-коллегію. Контроль такимъ образомъ дробится опять по вѣдомствамъ, что, конечно, не могло содѣйствовать улучшенію отчетности. Въ 1742 г. (указъ 8 дек.) эти конторы и экспедиціи были уничтожены и приказано отсылать всѣ отчеты по военному вѣдомству прямо въ ревизионъ-коллегію, что и продолжалось до закрытія послѣдней (1781 г.).

Елизавета Петровна, возстановляя учрежденія Петра I, уничтожила отдѣльныя счетныя экспедиціи и конторы на томъ основаніи, что «Петръ Великій при коллегіяхъ для счетовъ особыхъ конторъ не установилъ», и возвратила ревизионъ-коллегіи значеніе общей высшей въ государствѣ ревизионной инстанціи. Отчеты стали сосредоточиваться въ ревизионъ-коллегіи, какъ было при Петрѣ. Хотя компетенція ея очень расширилась подчиненіемъ ея ревизіи нѣкоторыхъ учреждений, прежде ей неподотчетныхъ <sup>2)</sup>), но значеніе ея пало вмѣстѣ съ упадкомъ Сената. Тѣмъ не менѣе, сосредоточеніемъ всей ревизіи въ ревизионъ-коллегіи увеличилась возможность открытія злоупотребленій, но за то увеличилось и количество труда. Для ускоренія же ревизіи Императрица Елизавета повелѣла въ 1756 г. прекратить отпускъ денегъ на чиновниковъ ревизионъ-коллегіи, предоставивъ имъ довольствоваться тѣмъ, что взыщутъ по начетамъ, ими открываемымъ. Именно, Сенатъ, усматривая, что «ни объ одномъ годѣ табели и рапортовъ о ревизіи не подано», приказалъ: «ревизионъ-коллегіи съ конторою, членамъ, секретарямъ и приказнымъ людямъ жалованье производить изъ взысканныхъ по счетамъ начетныхъ денегъ, а изъ штатсъ-конторы болѣе не производить» <sup>3)</sup>).

Екатерина II для успѣшности ревизіи увеличила личный составъ ревизионъ-коллегіи почти вдвое и раздѣлила ее (1736 г.) на 6 департаментовъ <sup>4)</sup>), изъ которыхъ 4 находились въ С.-Петербургѣ и 2—въ Москвѣ. Каждому департаменту предоставлено дѣйствовать самостоятельно въ ревизіи назначенной ему части. Департаменту 5-му поручены дѣла запущенныя; а 6-й замѣнилъ собой контору ревизионъ-коллегіи. При томъ ей вмѣнено въ обязанность наблюдать не только за вѣрностью прихода и расхода, но и за правильностью назначенія выдачъ. Для

<sup>1)</sup> П. С. З. № 6855, ср. Горчаковъ. Монастырскій приказъ 1868 г.

<sup>2)</sup> Московскій Университетъ, оружейная контора, контора соляныхъ сборовъ и др., П. С. З. т. XV № 10843.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. XIV № 10636.

<sup>4)</sup> П. С. З. т. XVI № 11989.



общаго же надзора за ревизіей велѣно назначать ежегодно особаго сенатора. Кромѣ того Екатерина II обратила также вниманіе на отношенія къ ревизіонъ-коллегіи отчетныхъ предъ ней учреждений; нѣкоторыя учрежденія игнорировали законныя требованія и запросы ревизіонъ-коллегіи, чѣмъ приводили въ безпорядокъ ея дѣлопроизводство и даже навлекали на нее отвѣтственность. Не смотря однако на все эти улучшения, успѣховъ было мало, и уже 3 года спустя послѣ этого преобразования ревизіонъ-коллегіи Императрица выражаетъ неудовольствіе, что не составлено еще и табелей доходовъ и расходовъ. Три года спустя сдѣлано подтвержденіе о табеляхъ и опять безуспѣшно.

Коренное преобразование государственной отчетности произведено съ изданіемъ учрежденія о губерніяхъ 1775<sup>1)</sup>, когда казеннымъ палатамъ было ввѣрено: управленіе всеми казенными сборами губерній, главное вѣдѣніе приходовъ и расходовъ, ревизія всехъ отчетовъ по губерніи<sup>2)</sup>, составленіе общихъ о доходахъ и расходахъ вѣдомостей и представленіе ихъ въ ревизіонъ-коллегію. Съ этого времени ревизія децентрализуется: она поручена *счетнымъ экспедиціямъ*<sup>3)</sup> при казенныхъ палатахъ, замѣнившихъ собою такимъ образомъ соединенные мѣстные департаменты, камеръ и ревизіонъ-коллегій (учр. о губ. ст. 118); послѣднія закрыты въ 1781 г. Казенныя палаты были подчинены Сенату. Ревизія производилась по подлиннымъ документамъ, что давало возможность судить о финансовомъ хозяйствѣ губерній.

Съ 31 декабря 1779 г.<sup>4)</sup> ревизія счетовъ всехъ мѣсть, подвѣдомыхъ губерній правленію, возложена на казенныя палаты, а для свидѣтельства счетовъ разныхъ мѣсть, не подчиненныхъ губернскимъ правленіямъ и казеннымъ палатамъ, въ 1780 г. учреждена при Сенатѣ, въ качествѣ центрального ревизіоннаго мѣста, *государственная экспедиція свидѣтельства счетовъ*<sup>5)</sup>, съ порученіемъ ей повѣрки отчетовъ казенныхъ палатъ и столичныхъ присутственныхъ мѣсть. Кромѣ того особыя экспедиціи были учреждены, для повѣрки подлинныхъ счетныхъ книгъ, при военномъ и морскомъ управленіяхъ<sup>6)</sup>, а впослѣдствіе и при нѣкоторыхъ другихъ.

Образованіе *государственной экспедиціи свидѣтельства счетовъ* объясняется такъ. Въ 1781 г.<sup>7)</sup> *экспедиція о государственныхъ доходахъ*<sup>8)</sup> раздѣлена на 4 самостоятельныхъ экспедиціи, изъ которыхъ:

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XX № 14392.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XX № 14505.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. XXI № 15318.

<sup>4)</sup> П. С. З. т. XX № 14957.

<sup>5)</sup> П. С. З. т. XX № 15076.

<sup>6)</sup> П. С. З. т. XX № 15041.

<sup>7)</sup> П. С. З. № 15120.

<sup>8)</sup> Учрежденная въ 1773 г. при I департаментѣ Сената (П. С. З. т. XIX № 13962).



первая завѣдывала *доходами*, вторая—*расходами*, третья—*ревизіей счетовъ*, четвертая—*взысканіемъ недоимокъ, недоборовъ, начетовъ чрезъ мѣстныхъ власти*. Всѣ 4 экспедиціи были подчинены государственному казначею, въ рукахъ котораго были такимъ образомъ сосредоточены всѣ нити финансоваго управленія. вмѣстѣ съ тѣмъ на него возлагалась обязанность представлять ежегодно Государынѣ табели: 1) о всѣхъ доходахъ, 2) сколько изъ нихъ собрано, 3) сколько въ недоборѣ, 4) сколько изъ собранныхъ доходовъ употреблено въ расходъ, 5) сколько состоитъ остатка и гдѣ находится, 6) какія именно остались недоимки, начеты и проч. взысканія и 7) соображенія государственнаго казначея по перечисленнымъ вопросамъ<sup>1)</sup>. Объединеніе надзора за государственными доходами въ рукахъ одного центрального учрежденія, подъ высшимъ надзоромъ одного должностнаго лица, сдѣлало возможнымъ ввести болѣе правильную бюджетную систему<sup>2)</sup>.

Съ образованіемъ такимъ образомъ изъ 3-й экспедиціи государственной экспедиціи свидѣтельства счетовъ, ревизіонъ-коллегія упразднена въ томъ же 1781 г.<sup>3)</sup>; оставленъ только одинъ изъ ея департаментовъ для окончанія старыхъ счетовъ и дѣлъ, чѣмъ онъ и занимался 28 лѣтъ (1781—1809 г.); 14 сентября 1809 г.<sup>4)</sup> состоялось закрытіе этого департамента ревизіонъ-коллегіи и всѣ неоконченныя дѣла переданы въ государственную экспедицію свидѣтельства счетовъ, къ которой 13 іюня 1810 г.<sup>5)</sup> присоединена особая счетная экспедиція, числившаяся при департаментѣ водяныхъ коммуникацій.

Не смотря однако на всѣ эти преобразованія, дѣятельность государственнаго контроля все болѣе сокращалась, по мѣрѣ увеличенія числа мѣстъ и лицъ, изъятыхъ отъ его ревизіи.

### III. Съ Александра I до Александра II (1810—1856 г.).

Преобразовательная дѣятельность Императора Александра I коснулась и вѣдомства государственнаго контроля, пришедшаго къ этому времени въ полный упадокъ. Манифестомъ 25 іюля 1810 г.<sup>6)</sup> управленіе государственными доходами и расходами было раздѣлено на 3 части, совершенно самостоятельныя и другъ отъ друга не зависящія: I. *Въ вѣдѣніе министерства финансовъ* переданы *всѣ государственные доходы*. II. *Государственному казначейству* подлежала особая часть по движенію суммъ, поступившихъ въ доходъ, казначейство остаточное

<sup>1)</sup> Сб. Имп. русск. истор. общества, т. 28.

<sup>2)</sup> Тамъ-же, т. V „Госуд. доходы и расходы въ царствованіе Екатерины II“, А. Куломзина.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. XXII № 16629.

<sup>4)</sup> П. С. З. т. XXX № 23838.

<sup>5)</sup> П. С. З. № 24257.

<sup>6)</sup> П. С. З. № 24307.



или запасовъ, казначейство текущихъ расходовъ, платежи долговъ, пенсіоновъ и проч. Во главѣ этого управленія стоялъ особый *государственный казначей*. III. Повѣрка приходовъ и расходовъ, ревизія всѣхъ государственныхъ счетовъ поручена *главному управленію ревизіи государственныхъ счетовъ*, съ *Государственнымъ Контролеромъ* во главѣ, облеченнымъ всѣми правами и обязанностями министровъ и независимымъ отъ нихъ. Подробная инструкція государственному контролю дана въ манифестѣ 28 января 1811 г.<sup>1)</sup> «объ устройствѣ главнаго управленія ревизіи государственныхъ счетовъ», по которому повѣрка прихода и расхода всѣхъ казенныхъ и общественныхъ суммъ и капиталовъ и надзоръ за движеніемъ ихъ возлагается на это учрежденіе. Для общихъ соображеній правительства изъ ревизіи счетовъ должны были составляться сличительные расчеты и балансы, вѣдомости и проч.

По манифесту 25 іюня 1811 г.<sup>2)</sup>, всѣ прежде образованныя ревизіонныя учрежденія должны были войти въ составъ главнаго управленія ревизіи государственныхъ счетовъ, которое было раздѣлено на два департамента: 1) *департаментъ для повѣрки счетовъ гражданскаго вѣдомства*, преобразованный изъ государственной экспедиціи свидѣтельства счетовъ; 2) *департаментъ для повѣрки счетовъ по военной и морской частямъ*, преобразованный изъ счетныхъ экспедицій военной и адмиралтействъ-коллегій; въ 1829 г. изъ 2-го департамента былъ выдѣленъ 3-й *департаментъ для повѣрки морскихъ счетовъ*.

Преобразованному государственному контролю не было однако дано въ руководство общаго устава. Всѣ государственныя установленія, центральныя и мѣстныя, въ завѣдываніи которыхъ находились казенныя суммы, должны были представлять отчеты въ доходахъ, расходахъ и остаткахъ главному управленію ревизіи государственныхъ счетовъ. Изъ этого общаго правила были изъяты отъ ревизіи: Кабинетъ Его Императорскаго Величества, учрежденія Императрицы Маріи, благотворительныя учрежденія и воспитательныя дома, а также Комитетъ министровъ<sup>3)</sup>. Производство ревизіи затруднялось однако по прежнему не своевременнымъ доставленіемъ отчетовъ и крайней запутанностью послѣднихъ. Особенно много затрудненій представляла ревизія военного и морскаго вѣдомствъ.

При оказавшейся затруднительности для государственнаго контроля своевременно производить точную ревизію по всѣмъ министерствамъ, въ 1822 г. признано было удобнымъ въ министерства, представляющія особенно сложное и обширное счетоводство, назначать при самихъ министерствахъ отъ государственнаго контроля контролеровъ для постоян-

<sup>1)</sup> П. С. З. № 24502 и 24738.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XXXI № 24686.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. XXXVIII № 29379.



ной повѣрки счетовъ. Первоначально въ 1822 г. отъ государственнаго контроля были поставлены при департаментахъ военнаго министерства *оберг-контролеры съ помощниками* для повѣрки счетовъ <sup>1)</sup>; затѣмъ при главномъ управленіи путей сообщенія открытъ *счетный комитетъ* съ той-же цѣлью <sup>2)</sup>; въ 1825 г. открытъ особый *комитетъ* для приведенія къ точнымъ началамъ ревизіи счетовъ морскаго министерства <sup>3)</sup>.

Этотъ практически выработавшійся порядокъ назначенія отъ государственнаго контроля контролеровъ въ отдѣльныя министерства для производства въ нихъ постоянной ревизіи счетовъ возведенъ въ точное правило въ учрежденіи государственнаго контроля 30 декабря 1836 г. <sup>4)</sup>.

Опредѣленный манифестомъ 25 іюня 1811 г. порядокъ ревизіи не былъ осуществленъ во всей полнотѣ и точности. Тѣмъ не менѣе, можно сказать, что съ 1819 по 1824 г. характеръ производимой въ *главномъ управленіи ревизіи государственныхъ счетовъ* повѣрки былъ по преимуществу *документальный*. Главное управленіе повѣряло по подлиннымъ книгамъ и счетамъ, то-ли самое количество суммъ и капиталовъ по каждой части поступило на приходъ и употреблено въ расходъ, какое опредѣлено закономъ; были-ли соблюдены при употребленіи въ расходъ суммъ установленныя правила и интересы казны; вѣрны-ли самыя счеты; не остаются-ли гдѣ-либо суммы безъ движенія и т. п. По освидѣтельствованіи счетовъ и книгъ, главное управленіе выдавало разсчетныя свидѣтельства тѣмъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствія которыхъ оказывались исправными, и производило взысканія съ виновныхъ. Такой порядокъ ревизіи книгъ и документовъ, поступавшихъ въ огромномъ количествѣ, требовалъ громаднаго напряженія труда главнаго управленія, которое, не смотря на всѣ усилія, не успѣвало повѣрять ихъ своевременно, и за указанный періодъ времени накопленіе необревизованныхъ книгъ и счетовъ прежняго времени было такъ велико, что для разсмотрѣнія ихъ оказалось необходимымъ образовать при главномъ управленіи *6 временныхъ ревизіонныхъ учреждений*, въ которыя было передано до 220.000 необревизованныхъ книгъ и счетовъ и до 10 мил. документовъ. Трудъ этихъ временныхъ учреждений продолжался болѣе 10 лѣтъ, и исполненіе его стоило государству около 5 мил. руб. ассигн.

Полное разстройство въ дѣлѣ государственной ревизіи было въ 1821—23 г.г. предметомъ обсужденія въ комитетѣ министровъ, который, разсмотрѣвъ записку по этому вопросу государственнаго контролера (барона Кампенгаузена), согласился съ мнѣніемъ его «о необходимости ограничить дѣйствія государственнаго контроля ревизіей общихъ отчет-

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XXXVIII № 29225.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XXXVIII № 29683.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. № 30332.

<sup>4)</sup> 2-ое П. С. З. т. XI № 9812.



товъ министерскихъ департаментовъ и главныхъ управленій, не касаясь повѣрки всѣхъ частныхъ счетовъ и подлинныхъ приходныхъ и расходныхъ книгъ». Вслѣдствіе этого Высочайше утвержденнымъ 5 мая 1823 г. положеніемъ комитета министровъ установлена та ревизіонная система, которая извѣстна подъ названіемъ *системы генеральной отчетности*, получившей свое окончательное образование въ 1836 году <sup>1)</sup>).

Сущность этой системы состояла въ томъ, что повѣрка отчетности о доходахъ и расходахъ государства по подлиннымъ книгамъ и документамъ была возложена на контрольныя части, входившія въ составъ управленій, завѣдывавшихъ сборомъ доходовъ и производствомъ расходовъ; изъ этихъ губернскихъ учреждений отчетность препровождалась цѣликомъ для такой-же повѣрки въ департаменты министерствъ и главныхъ управленій, гдѣ производилось сличеніе этой отчетности съ подлинными книгами и документами, послѣ чего каждое министерство составляло общіе своды доходовъ и расходовъ, съ подраздѣленіемъ ихъ на разряды; эти своды, подъ названіемъ *генеральныхъ отчетовъ*, препровождались въ государственный контроль. Повѣрка послѣдняго заключалась во взаимномъ сличеніи генеральныхъ отчетовъ и въ соображеніяхъ по отчетнымъ цифрамъ о причинахъ внезапнаго увеличенія расходовъ и уменьшенія доходовъ. Въ случаяхъ какихъ-либо сомнѣній въ правильности оборотовъ, государственному контролю предоставлялось требовать на перевѣрку книги и документы, которые оставались въ счетныхъ частяхъ подотчетныхъ учреждений.

Несостоятельность *системы генеральной отчетности* заключалась въ недостаткѣ данныхъ для правильной ревизіи, въ отдаленности сроковъ представленія отчетности на ревизію, въ медленности и безрезультатности самой ревизіи, сосредоточенной въ рукахъ тѣхъ самыхъ мѣстъ и лицъ, которыя распоряжались оборотами, наконецъ въ неполнотѣ и неясности представляемыхъ ими генеральныхъ отчетовъ, въ которыхъ, за весьма немногими исключеніями, обороты денежные и матеріальные излагались не вмѣстѣ, но въ отдѣльныхъ отчетахъ, не согласованныхъ между собою, а по нѣкоторымъ вѣдомствамъ отчетовъ о матеріальныхъ капиталахъ и вовсе не представлялось.

Для составленія правилъ отчетности на началахъ, указанныхъ въ Высочайше утвержденномъ 5 мая 1823 г. положеніи комитета министровъ, при государственномъ контролѣ былъ образованъ *комитетъ для составленія ревизіоннаго устава*. Означенный комитетъ, собравъ предварительныя свѣдѣнія, составилъ «историческое обозрѣніе счетныхъ постановленій», а затѣмъ и «главныя правила счетоводства», въ основаніе которыхъ была положена система бюстительнаго контроля. Проектъ

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XI № 9812.



этихъ правилъ былъ разосланъ на заключеніе всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ, и послѣ обширной переписки съ послѣдними были составлены подробныя правила отчетности, которыя, по принятіи ихъ государственнымъ совѣтомъ, стали вводиться въ дѣйствіе съ 1830 г. <sup>1)</sup> причѣмъ система бюстительнаго контроля окончательно укоренилась во всѣхъ частяхъ государственнаго управленія. Въ теченіе этого же времени были составлены, на основаніи дѣйствовавшихъ тогда законовъ, инструкціи для ревизіи по гражданской, военной и морской частямъ; эти инструкціи, окончательно разсмотрѣнныя въ помянутомъ комитетѣ, были введены въ дѣйствіе въ концѣ 1828 г. въ мѣстахъ, подлежащихъ ревизіи государственнаго контроля, подъ названіемъ «руководство къ ревизіи государственныхъ счетовъ». Этимъ руководствомъ введено единообразіе въ порядкѣ производства ревизіи. Тогда же преобразованъ и составъ государственнаго контроля, а вся отчетность раздѣлена на: 1) отчетность до 1828 г., и 2) отчетность съ 1828 г. Для первой образовано 6 временныхъ комиссій; для второй: 1) военно-счетная экспедиція, 2) контрольный департаментъ морскихъ счетовъ, и 3) государственная экспедиція для ревизіи счетовъ гражданскихъ.

Новая система генеральной отчетности получила окончательное устройство лишь съ изданіемъ 30 декабря 1836 г. *учрежденія государственнаго контроля* <sup>2)</sup>, по которому права послѣдняго относительно ревизіи счетовъ были расширены и всѣмъ частямъ управленія, не охотно и съ осязательнымъ нежеланіемъ допускавшимъ контролировать свои денежные обороты, вмѣнено было въ обязанность исполнять всѣ требованія контрольных департаментовъ, на которые собственно и возложено было производство ревизіи счетовъ. Пунктъ 2 положенія гласитъ «Отчетностью предъ государственнымъ контролемъ не обязываются тѣ мѣста, которыя освобождены отъ этой обязанности существующими законами и особыми Высочайшими повелѣніями». Къ такимъ «безконтрольнымъ» мѣстамъ <sup>3)</sup> принадлежали и впослѣдствіе были причислены многія вѣдомства и лица, расходовавшія ежегодно десятки милліоновъ рублей.

По новому учрежденію въ составѣ государственнаго контроля были образованы: *Совѣтъ государственнаго контроля, три контрольных департамента*, для ревизіи счетовъ: 1) *гражданскаго*, 2) *военнаго* и 3) *морскаго вѣдомствъ, канцелярія государственнаго контроля и архивъ. Совѣтъ государственнаго контроля*, подъ предѣдательствомъ государственнаго контролера, состоялъ изъ 4 членовъ, назначавшихся

<sup>1)</sup> П. С. З. т. V №№ 4074, 4118, 4219, т. VII №№ 5642, 5643, т. XV № 13573, т. XVIII № 16336, т. VIII № 6681 и т. XI № 9213.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XI № 9812.

<sup>3)</sup> Мѣста, изъятія отъ ревизіи государственнаго контроля, перечислены въ прил. къ ст. 195 (прим.) общаго счетнаго устава (по прод. 1890 г.).



Высочайшею властью и 3-хъ генераль-контролеровъ, управлявшихъ контрольными департаментами. Совѣтъ государственнаго контроля былъ обязанъ удостовѣряться въ правильности произведенной контрольными департаментами ревизіи и разсматривать результаты этой ревизіи въ высшемъ государственномъ отношеніи. Съ этой цѣлью департаменты вносили на разсмотрѣніе совѣта записки объ окончательной ревизіи каждаго генеральнаго отчета, а также и записки объ утвержденіи начетовъ въ случаяхъ, превышающихъ власть общихъ присутствій департаментовъ. Затѣмъ Совѣтъ составлялъ Всеподданнѣйшіе отчеты, разрѣшалъ, на основаніи законовъ, затрудненія, возникавшія при ревизіи счетовъ, онредѣлялъ мѣры къ усовершенствованію счетоводства, отчетности и проч. *Контрольные департаменты*, въ завѣдываніи генераль-контролеровъ, состояли изъ *общихъ присутствій*, отдѣленій и канцеляріи и ревизовали генеральные отчеты отдѣльныхъ частей управленій, а изъ шнуровыхъ книгъ свидѣтельствовали только тѣ, перевѣрка которыхъ признавалась необходимою, соображали выгодность или невыгодность различныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства, составляли ежегодныя таблицы о результатахъ ревизіи оборотовъ каждаго управленія. *Общее присутствіе* каждаго департамента состояло, подъ предѣдательствомъ генераль-контролера, изъ вице-директора, оберъ-контролеровъ департамента и особыхъ чиновниковъ, назначавшихся по избранію государственнаго контролера Высочайшими указами. Общія присутствія департаментовъ имѣли право утверждать самостоятельно лишь тѣ начеты и взысканія, которыя были открываемы ревизіонными инстанціями министерствъ и главныхъ управленій; по соглашенію же съ этими инстанціями они утверждали и такіе начеты и взысканія, которые открывались самими департаментами.

Временныя контрольныя экспедиціи и комиссіи, съ окончаніемъ порученныхъ имъ дѣлъ, постепенно (1836—1850 г.г.) закрывались.

Для наблюденія за движеніемъ казенныхъ суммъ и правильностью производства ревизіи чиновники государственнаго контроля откомандировывались въ управленія, или временно командировались въ губерніи, для повѣрки на мѣстѣ книгъ и счетовъ, ревизуемыхъ казенными палатами. Откомандированные въ управленія чиновники (члены общихъ присутствій и контролеры разныхъ названій) въ порядкѣ службы подчинялись соотвѣтствующимъ департаментамъ государственнаго контроля. Обязанности ихъ были опредѣлены особыми инструкціями.

Въ губерніяхъ ревизія производилась въ казенныхъ палатахъ счетными отдѣленіями, переименованными съ 1831 г. въ контрольныя; свои отчеты казенныя палаты представляли на ревизію въ подлежащіе департаменты министерствъ и главныхъ управленій.

Такимъ образомъ ревизія государственнаго контроля сводилась фактически къ перевѣркѣ итоговъ; не достигалась и главная цѣль государ-



ственного контроля — удостовѣреніе въ законности, хозяйственности и своевременности дѣйствій распорядительныхъ управленій.

Обнаружившіеся вскорѣ недостатки системы генеральной отчетности заключались въ слѣдующемъ: 1) всѣ распорядительныя управленія повѣряли сами себя; 2) состоявшіе при нѣкоторыхъ департаментахъ и въ ихъ общихъ присутствіяхъ члены отъ государственнаго контроля, для наблюденія за ревизіей, не были въ состояніи услѣдить за нею, такъ что нерѣдко оказывалось, что отчеты департаментовъ несогласны съ книгами и документами; 3) главная цѣль ревизіи — удостовѣреніе въ правильности и выгодности распоряженій — не достигалась, потому что государственный контроль не былъ вооруженъ ни соотвѣствующими правами, ни необходимыми для ревизіи средствами; 4) ревизія, производившаяся самими распорядительными управленіями, не отличалась ни успѣхомъ, ни своевременностью: генеральные отчеты министерствъ доставлялись государственному контролю иногда чрезъ 5—6 лѣтъ по совершеніи оборотовъ; эти отчеты представляли полную картину оборотовъ даннаго вѣдомства, но основанную на данныхъ, полученныхъ въ счетныхъ частяхъ самихъ министерствъ; очевидно, за неуказаніемъ фактовъ и доказательствъ, провѣрить такіе отчеты не было никакой возможности; 5) отчеты мѣстныхъ распорядительныхъ органовъ поступали въ соотвѣствующія центральныя управленія; послѣднія составляли изъ провѣренныхъ ими подробныхъ счетовъ краткіе отчеты (выписки изъ книгъ безъ приложенія документовъ) и доставляли ихъ на ревизію въ государственный контроль, который при этихъ условіяхъ не имѣлъ возможности дѣлать какіе-либо окончательные выводы и соображенія; 6) хотя государственному контролю и было предоставлено право непосредственной перевѣрки отчетности, чрезъ командируемыхъ имъ для этой цѣли контролеровъ, у послѣднихъ не было достаточныхъ средствъ и силъ, чтобы производить дѣйствительную перевѣрку, да и врядъ-ли эта перевѣрка могла имѣть какой-либо болѣе или менѣе осязательный успѣхъ при той громадѣ отчетности, которая подлежала ревизіи государственнаго контроля; 7) ошибки отчетности обнаруживались случайно.

Такимъ образомъ, хотя и существовало высшее контрольное учрежденіе, но оно было безсильно выполнить задачи, указанныя ему обширнымъ, но не сведеннымъ въ одно цѣлое, законодательствомъ о счетной и контрольной части. Такое положеніе дѣла объясняется тѣмъ, что само правительство не знало въ точности ни средствъ государства, ни того, правильно-ли эти средства употребляются. Отчетность по государственнымъ доходамъ и расходамъ велась въ высшей степени неправильно. Значительное число доходовъ состояло въ непосредственномъ распоряженіи управленій, не вносилось въ росписи, ускользало отъ всякаго контроля и по самому существу своему требовало въ то время своеобраз-



наго къ себѣ отношенія. Суммы, исчислявшіяся по росписямъ, отпускались сполна и впередъ подлежащимъ вѣдомствамъ, которыя распредѣляли ихъ по своимъ собственнымъ кассамъ, откуда и производили расходы. Послѣдствіями всего этого бывали нерѣдко растраты государственныхъ суммъ, праздное, иногда по нѣсколько лѣтъ, лежаніе ихъ въ отдѣльныхъ кассахъ, и неправильное расходованіе ихъ. Естественно, дѣло ревизіи не могло долго оставаться въ такомъ положеніи. Настоятельность преобразованія контроля бюстительнаго въ контроль сторонній, документальный, основанный на идеѣ полной повѣрки всей отчетности по подлиннымъ документамъ спеціальными мѣстными органами, т. е. безъ участія въ ней самихъ ревизуемыхъ вѣдомствъ, сознавалась всѣми лучшими государственнымими умами и составляла лишь вопросъ времени.

#### *IV. Преобразование государственной отчетности (1856—1866 г.г.).*

Мысль объ улучшеніи системы государственной отчетности возникла еще въ послѣдніе годы царствованія Императора Николая I. Въ 1836 г. генераль-адъютантъ Киселевъ внесъ въ Государственный Совѣтъ проектъ преобразованія государственной отчетности на началахъ, во многомъ согласныхъ съ системой отчетности нынѣ дѣйствующей. Въ этомъ проектѣ, указывая на преимущество дѣйствовавшей въ 1819—1824 г.г. системы документальной ревизіи, онъ доказывалъ необходимость установленія документальнаго контроля по подлиннымъ книгамъ и документамъ, съ возложеніемъ его всецѣло на *государственный контроль въ С.-Петербургѣ* и на непосредственно подчиненныя ему въ губерніяхъ *контрольныя отдѣленія*, учрежденіе которыхъ, по мнѣнію Киселева, представлялось необходимымъ, въ виду массы отчетности, поступающей на ревизію, и затруднительности при малочисленномъ штатѣ главнаго управленія ревизіи государственныхъ счетовъ своевременнаго производства повѣрки этой отчетности, причемъ всѣ мѣста и учрежденія, къ какому бы вѣдомству они не принадлежали, были бы обязаны представлять въ контрольныя учрежденія на ревизію свои годовые и операціонные отчеты, шнуровыя книги и подлинныя документы. Такимъ образомъ Киселевъ предлагалъ замѣнить установленный указаннымъ выше закономъ 30 декабря 1836 г. порядокъ, по которому мѣста и лица, собиравшія доходы и производившія расходы, повѣряли сами себя, при помощи входившихъ въ ихъ составъ и имъ же подчиненныхъ контрольныхъ частей, — другимъ принципомъ, по которому повѣрка дѣйствій распорядителей и исполнителей должна быть подчинена самостоятельному независимому отъ нихъ учрежденію.

Государственный Совѣтъ, обсуждая въ 1837 г. означенное мнѣніе Киселева о введеніи въ государственномъ контролѣ системы документальной ревизіи, призналъ эту систему основанною на непреложныхъ



началахъ и вмѣстѣ съ тѣмъ выразился о только что узаконенной въ то время системѣ генеральной отчетности <sup>1)</sup>, какъ о системѣ, принятой по необходимости, которую слѣдуетъ хранить по недавнему ея введенію до тѣхъ поръ, пока на опытѣ не обнаружатся ея недостатки, и тотъ же опытъ укажетъ возможные и вѣрные способы ихъ исправленія. Въ виду этихъ соображеній Государственнымъ Совѣтомъ былъ отклоненъ проектъ Киселева. Но мнѣніе послѣдняго нашло большую поддержку въ средѣ государственныхъ людей того времени, и когда по Высочайшему повелѣнію 14 августа 1852 г. былъ учрежденъ, подъ предсѣдательствомъ дѣйствительнаго тайнаго совѣтника князя П. П. Гагарина, такъ называемый *контрольный комитетъ*, для разсмотрѣнія существовавшей контрольной системы и для приведенія въ порядокъ системы отчетности и исправленія недостатковъ ревизіи, то вышеуказанный проектъ Киселева вновь былъ предложенъ директоромъ департамента государственнаго казначейства, тайнымъ совѣтникомъ А. М. Княжевичемъ, который, расходясь во взглядахъ съ остальными членами комитета, доказывалъ необходимость введенія новой системы отчетности по подлиннымъ книгамъ и документамъ, съ сосредоточеніемъ ревизіи въ стороннемъ, самостоятельномъ и независимомъ отъ отчетныхъ мѣстъ учрежденіи — государственномъ контролѣ. Что касается выраженныхъ нѣкоторыми членами комитета опасеній вызвать значительное увеличеніе состава государственнаго контроля при перенесеніи въ него подробной ревизіи по документамъ, то, по объясненію Княжевича, проектируемыя измѣненія не могли быть сопряжены съ новымъ расходомъ для государственнаго казначейства, потому что передача въ государственный контроль документальной ревизіи, хотя и потребуетъ увеличенія его состава, но потребный для этого расходъ покроется необходимыми при этой системѣ сокращеніями въ штатахъ счетныхъ частей распорядительныхъ управленій. Съ своей стороны комитетъ, признавая дѣйствовавшую въ то время систему генеральной отчетности, основанную на удостовѣреніяхъ самихъ отчетныхъ управленій, не вполне удовлетворительною, предлагалъ слѣдующія, относившіяся къ развитію въ государственномъ контролѣ документальной ревизіи, улучшенія: 1) учащеніе мѣстныхъ перевѣрокъ, 2) усиленіе надзора государственнаго контроля за ревизіею, производимую министерскими департаментами, и 3) приложеніе къ отчетамъ важнѣйшихъ документовъ.

Императоръ Николай I, самъ сочувствуя такому преобразованію, призналъ мнѣніе Княжевича вполне основательнымъ, тѣмъ не менѣе пожелалъ выслушать объясненія государственнаго контролера, почему по-

<sup>1)</sup> Система генеральной отчетности, впервые установленная въ 1823 г., получила окончательное свое образованіе въ 1836 г. (п. с. в. т. XI № 9812); см. выше стр. 110 и слѣд.



слѣдній не согласенъ съ мнѣніемъ Княжевича. Государственный контролеръ А. З. Хитрово представилъ много возраженій, причемъ указалъ на особыя государственныя условія Россіи, обширность ея территоріи, на неудавшійся опытъ прежнихъ лѣтъ (безуспѣшное введеніе въ 1819—1823 гг. системы документальной ревизіи) и наконецъ на неизбѣжность большихъ затратъ, которыя вызоветъ введеніе новой контрольной системы. Въ виду такихъ соображеній Императоръ согласился съ мнѣніемъ большинства членовъ комитета о невозможности произвести коренное преобразование государственной отчетности, и Государственный Совѣтъ, на разсмотрѣніе котораго поступило это мнѣніе комитета, постановилъ: «оставивъ все безъ перемѣны, поручить государственному контролеру изыскивать средства для улучшенія счетнаго и ревизіоннаго дѣла и о результатахъ представлять Государственному Совѣту». Это постановленіе было Высочайше утверждено 6 декабря 1854 года.

Такимъ образомъ дѣйствовавшая система ревизіи отчетности была сохранена, но сохранена временно и не въ виду ея цѣлесообразности, а скорѣе по необходимости—вслѣдствіе того, что всѣ прежнія попытки ввести документальную ревизію оказывались неудачными. И дѣйствительно, не прошло и года со времени отклоненія въ 1854 г. проекта введенія документальной ревизіи въ самостоятельномъ контрольномъ учрежденіи, какъ вопросъ этотъ былъ возбужденъ снова, но уже съ тѣмъ, чтобы получить окончательное разрѣшеніе въ утвердительномъ смыслѣ.

Въ то время на престолѣ былъ уже Императоръ Александръ II, который, будучи еще Наслѣдникомъ, по поводу дѣйствовавшей тогда системы отчетности на предположенія контрольнаго комитета далъ 5 ноября 1854 г., въ качествѣ начальника главнаго управленія военно-учебныхъ заведеній, отзывъ такого содержанія: «Я не только согласенъ, но и убѣжденъ, что существующая нынѣ въ Россіи система контрольной отчетности требуетъ преобразования существеннаго, требуетъ для того, чтобы подчинить ревизіи строгой и правильной, и по документамъ и на самомъ мѣстѣ, всѣ операци и денежныя и матеріальныя, всѣхъ, безъ изъятія, отраслей государственнаго управленія». И къ осуществленію назрѣвшей реформы Государь приступилъ немедленно, по вступленіи на престолъ.

**В. А. Татариновъ и его труды.** Завидная роль въ дѣлѣ преобразования государственной отчетности выпала на долю *Валеріана Алексѣевича Татаринова* (съ 1859 г. статсъ-секретарь, съ 1863—1871 гг. государственный контролеръ), который, по мысли Великаго Князя Константина Николаевича, былъ командированъ въ 1856 г. по Высочайшему повелѣнію за границу, для изученія системъ государственной отчетности главнѣйшихъ континентальныхъ государствъ Европы (Франціи, Бельгіи, Пруссіи и Австріи) и опредѣленія степени возможности примѣ-



ненія ихъ въ Россіи. Въ началѣ 1858 г. В. А. возвратился въ Россію, совершенно окончивъ свое порученіе и составивъ подробныя записки о системахъ государственной отчетности каждаго изъ перечисленныхъ 4-хъ государствъ и объ отчетности собственно морскаго и военнаго вѣдомствъ во Франціи, которыя и представилъ государственному контролеру генераль-адъютанту Анненкову. Приложеніями къ этимъ запискамъ служили подлинныя бюджеты 4-хъ означенныхъ государствъ, а также различныя инструкціи и формы, относящіяся до движенія капиталовъ и ихъ отчетности. Кромѣ того имъ былъ составленъ «Общій сравнительный обзоръ дѣйствовавшихъ за границею системъ государственной отчетности», заключающій въ себѣ краткое параллельное изложеніе правилъ, на основаніи которыхъ совершается въ упомянутыхъ государствахъ движеніе капиталовъ и ихъ учетъ. Эти работы Татаринова послужили главнымъ основаніемъ предположеній о преобразованіи государственной отчетности въ Россіи, представленныхъ государственнымъ контролеромъ во всеподданнѣйшемъ его докладѣ Государю Императору. Проектъ Татаринова требовалъ реформъ не только въ системѣ контрольной, но и въ системѣ финансовой, такъ какъ первыя были-бы безцѣльны и даже невысказаны безъ послѣднихъ.

Вотъ какъ самъ Татариновъ, въ введеніи къ этому «Обзору», опредѣляетъ предѣлы и сущность исполненной имъ задачи:

«Государственная отчетность каждаго края тѣсно связана съ его финансовыми учрежденіями, почему, для полнаго уразумѣнія дѣйствующихъ въ Европѣ системъ отчетности и правильнаго заключенія о степени возможности примѣненія той или иной системы къ нашему отечеству, мнѣ казалось необходимымъ изучить въ посѣщенныхъ мною государствахъ, независимо порядка отчетности, процессъ, условія и формы самаго движенія капиталовъ, то есть систему смѣтъ и организацію кассъ. Такимъ образомъ специальное мое порученіе приняло, по необходимости, характеръ болѣе общій и представляемая записка о работахъ моихъ въ Бельгіи, Франціи, Австріи и Пруссіи заключаютъ въ себѣ кромѣ порядка, правилъ и формъ счетоводства и отчетности, въ означенныхъ государствахъ дѣйствующихъ, подробное описаніе финансовыхъ учреждений, имѣющихъ на счетное дѣло вліяніе».

Дѣйствительно, хотя государственная отчетность обнимаетъ собою въ тѣсномъ смыслѣ собственно счетоводство и ревизію государственныхъ оборотовъ, но такъ какъ правила и формы счетоводства и ревизіи обусловливаются порядкомъ движенія капиталовъ, то и государственную отчетность невозможно разсматривать отдѣльно отъ другихъ существенно важныхъ частей финансовой системы, имѣющихъ вліяніе на движеніе капиталовъ, именно системы финансовыхъ смѣтъ и устройства кассъ. Порядокъ и кругъ движенія капиталовъ опредѣляется не одними постоян-



но дѣйствующими законами, устанавливающими источники государственныхъ доходовъ и предметы расходовъ, права и обязанности лицъ по производству сборовъ и издержекъ, но также ежегодно издаваемымъ закономъ, въ формѣ государственнаго бюджета, имѣющаго цѣлью распредѣлить ожидаемые въ наступающемъ году доходы или средства по предстоящимъ расходамъ или потребностямъ государства. Средства и потребности имѣютъ въ государственномъ хозяйствѣ различное значеніе, подвержены постояннымъ колебаніямъ, а потому и необходимо періодически возобновляемое ихъ обсужденіе и распредѣленіе. Исполненіе-же смѣтныхъ назначеній: поступленіе доходовъ и производство расходовъ — необходимо предполагаетъ между прочимъ существованіе тѣхъ центровъ, куда стекаются доходы и откуда распредѣляются они на покрытіе потребностей, — словомъ предполагаетъ извѣстное устройство кассъ. Затѣмъ для убѣжденія въ правильности этого движенія капиталовъ необходимо, чтобы оно постоянно оставляло по себѣ слѣдъ (счетоводство), воспроизводилось въ отчетности, представляющей всѣ данныя для повѣрки, и чтобы эта отчетность повѣрялась установленіемъ независимымъ и достаточно сильнымъ для существеннаго надзора.

Въ общемъ сравнительномъ обзорѣ дѣйствовавшихъ за границею системъ государственной отчетности указывается, что въ основаніи этихъ системъ лежатъ нѣкоторыя коренныя начала, принятыя всеми государствами, хотя и развитыя въ однихъ съ большею полнотою и послѣдовательностью, нежели въ другихъ, и въ сущности своей представляющія слѣдующее:

1) Систематическое, однообразное въ главныхъ основаніяхъ и для всѣхъ управленій, составленіе, исполненіе и заключеніе финансовыхъ смѣтъ, которыя представляли-бы полныя данныя для повѣрки назначеній и для послѣдующей ревизіи оборотовъ.

2) Единство кассы.

3) Установленіе контроля, предшествующаго производству расходовъ. Вездѣ признана необходимость повѣрять независимымъ отъ распорядителя лицомъ или учрежденіемъ правильность выданнаго предписанія о расходѣ прежде его производства.

4) Сліяніе въ учрежденіяхъ государственнаго контроля повѣрки исполнителей (кассъ) и повѣрки распорядителей (лицъ дающихъ предписаніе).

5) Установленіе одной ревизіонной инстанціи — государственнаго контроля, который производилъ-бы ревизію по подлиннымъ актамъ и документамъ.

Эти основанія въ примѣненіи къ устройству государственной отчетности въ Россіи были подкрѣплены слѣдующимъ мнѣніемъ государственнаго контролера: «Правильное составленіе и заключеніе смѣтъ введеть



стройный порядокъ въ оборотахъ государства и ихъ отчетностей: единство кассы, значительно подкрѣпивъ государственное казначейство, упроститъ счетоводство и дастъ первое орудіе для ускоренія отчетности современной; контроль предварительный, устроенный съ необходимыми для безостановочнаго хода администраціи ограниченіями, придастъ ревизіи быстроту, сознание въ пользѣ и наглядность результатовъ, прямыхъ и безотлагательныхъ, ибо только подобнымъ контролемъ можно достигнуть существенно важной для правительства цѣли — предупрежденія неправильныхъ дѣйствій по употребленію капиталами. Въ самомъ дѣлѣ, какъ-бы ни были счастливы комбинаціи по устройству контроля послѣдующаго, всегда подобный контроль безъ пособія контроля предварительнаго будетъ учрежденіемъ мертвымъ, быть можетъ всеильнымъ для открытія злоупотребленій, но не достаточнымъ 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 совершившемуся, гдѣ возбуждается прямая его отвѣтственность и гдѣ сознание было-бы бессильно для исправленія послѣдовавшаго вреда. Наконецъ послѣдующая ревизія по подлиннымъ документамъ завершитъ тотъ рациональный и сознательный процессъ ревизіи, который при формахъ упрощенныхъ долженъ окончиться не позднѣе одного года.

Записки Татаринова объ отчетности въ иностранныхъ государствахъ вмѣстѣ съ обзоромъ были представлены государственнымъ контролеромъ въ октябрѣ 1858 г. на Высочайшее усмотрѣніе и Государь, по прочтеніи ихъ, положилъ резолюцію: «Прочелъ съ большимъ вниманіемъ и любопытствомъ. Искренне благодарю д. с. с. Татаринова за его добросовѣстный и основательный трудъ. Дай Богъ, чтобы у насъ умѣли извлекъ изъ него ожидаемую мною пользу» <sup>1)</sup>.

Проектъ Татаринова, по Высочайшему повелѣнію, былъ внесенъ государственнымъ контролеромъ въ Совѣтъ министровъ, который 5 ноября 1858 г. разсмотрѣлъ его въ присутствіи Государя, повелѣвшаго: 1) учредить для разсмотрѣнія и обсужденія пользы и необходимости установленія ея контрольной системѣ коренныхъ началъ, которыя, по предложенію государственнаго контролера должны служить основаніемъ для установленія правильнаго движенія капиталовъ и рациональной отчетности и ревизіи, особую *Высшую комисію* <sup>2)</sup>, и 2) мнѣніе комисіи

<sup>1)</sup> Всеподдан. отчеты по преобразованію государственной отчетности.

<sup>2)</sup> Подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя департамента государственной экономіи Государственнаго Совѣта графа Гурьева, изъ членовъ: предсѣдателя департамента законовъ Государственнаго Совѣта дѣйствительнаго тайнаго совѣтника гр. Блудова, члена Государственнаго Совѣта кн. Гагарина, государственнаго контролера



по принятію коренныхъ началъ сообщить конфиденціально министрамъ и главноуправляющимъ и, по обсужденіи ихъ отзывовъ и по опредѣленіи порядка и предметовъ занятій въ имѣющей быть учрежденной комисіи, предназначенной для примѣненія коренныхъ началъ къ дѣлу, представить окончательный по этому дѣлу докладъ на Высочайшее утверждение.

Учрежденная 13 ноября 1858 г. *Высшая комиссія*, окончивъ возложенную на нее работу 13 февраля 1859 г. повергла во всеподданнѣйшемъ докладѣ на Высочайшее воззрѣніе единогласное свое мнѣніе о пользѣ и даже необходимости установленія движенія капиталовъ, и отчетности въ нихъ на началахъ, предложенныхъ государственнымъ контролеромъ.

Обсужденныя Высшею комиссіею коренныя начала преобразования государственной отчетности, Высочайше утвержденныя 18 февраля 1859 года, были формулированы въ слѣдующихъ 11 пунктахъ:

а) *По системѣ смѣтъ.*

1. Составленіе смѣтъ по системѣ однообразной для всѣхъ управленій, съ приведеніемъ всѣхъ данныхъ, потребныхъ для удостовѣренія въ необходимости назначенія.

2. Тщательное отдѣленіе въ смѣтѣ расходовъ по взиманію доходовъ (для спрелѣленія чистой производительности послѣднихъ) отъ общихъ государственныхъ расходовъ.

3. Классификація расходовъ и доходовъ постоянныхъ отдѣльно отъ расходовъ и доходовъ временныхъ.

4. Одновременность разсмотрѣнія и утвержденія смѣтъ съ разсмотрѣніемъ послѣдняго отчета по государству, какъ матеріала, представляющаго для всѣхъ постоянныхъ расходовъ лучшее мѣрило послѣдующихъ назначеній.

5. Обращеніе смѣтныхъ сбереженій на недостатки по однимъ лишь второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты, съ сохраненіемъ неизмѣняемой нормою всѣхъ главныхъ ея подраздѣленій по предметамъ, и

6. Заключение смѣтъ въ срокъ опредѣленный, послѣ котораго министерскіе по смѣтамъ кредиты должны быть уничтожаемы.

б) *По организаціи кассъ.*

7. Установленіе въ Россіи единства кассы, то-есть сосредоточеніе всѣхъ денежныхъ средствъ въ рукахъ одного министерства финансовъ, которое, взимая всѣ доходы въ государствѣ, удовлетворяло бы изъ нихъ всѣхъ прямыхъ кредиторовъ казны непосредственно. по предписаніямъ распорядительныхъ министерствъ, визируемыхъ министерствомъ финансовъ. Въ изыятіе изъ этого правила допустить только отпускъ распорядительнымъ учрежденіямъ изъ кассъ министерства финансовъ однихъ незначи-



тельныхъ авансовъ на мелочные, не терпящіе отлагательства расходы, съ тѣмъ, чтобы отпускъ новаго аванса всегда обусловливался представленіемъ установленнаго отчета въ предшествовавшемъ авансѣ.

в) *По системѣ отчетности.*

8) Установленіе для производства ревизіи одной ревизіонной инстанціи — государственнаго контроля, который бы по подлиннымъ актамъ и документамъ повѣрялъ 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 государственнаго контроля судятся окончательно, а дѣйствія распорядителей, по надлежащей оцѣнкѣ правильности и выгоды распоряженій, представляются съ заключеніями министровъ на Высочайшее усмотрѣніе, чрезъ установленныя высшія государственныя учрежденія, или во всеподданнѣйшихъ отчетахъ и докладахъ государственнаго контролера.

9) Введеніе въ ревизію государственнаго контроля элемента контроля предварительнаго, который, имѣя цѣлю предупредить неправильныя выдачи, выражаясь бы предшествовавшею уплатѣ денегъ повѣркою предписаній выдаваемыхъ распорядителями кредитовъ, съ установленіемъ при этомъ правилъ, при дѣйствіи которыхъ предварительная ревизія не могла бы препятствовать безостановочному исполненію административныхъ обязанностей.

10) По ревизіи послѣдующей — установленіе періодической присылки государственному контролю документовъ или счетовъ, съ правомъ производства мѣстной ревизіи самихъ кассъ при пересчетѣ въ нихъ наличности.

11) Составленіе общаго отчета по государственнымъ оборотамъ самими государственнымъ контролемъ, съ установленіемъ движенія счетовъ и ихъ ревизіи такимъ образомъ, чтобы отчетъ этотъ былъ представляемъ на Высочайшее усмотрѣніе не позднѣе конца года, слѣдующаго за отчетнымъ, и такимъ образомъ могъ быть принятъ въ соображеніе при разсмотрѣніи смѣты на слѣдующій годъ.

Кромѣ того, на заключеніе той же Высшей комисіи былъ переданъ вопросъ объ изъятіяхъ отъ ревизіи государственнаго контроля нѣкоторыхъ капиталовъ. Обсудивъ всесторонне этотъ вопросъ, комисія, по сношеніи съ самими главноуправляющими изъятыми учрежденіями, составила перечень такихъ учрежденій съ изъясненіемъ тѣхъ условій, которыя, по его мнѣнію, должны бы служить основаніемъ для допущенія на будущее время изъятій отъ общеустановленнаго порядка ревизіи <sup>1)</sup>).

<sup>1)</sup> Изъяты: министерство Императорскаго двора, суммы по министерству иностранныхъ дѣлъ, назначаемыя на предметы, тайнѣ подлежащіе и извѣстные Его Императорскому Величеству; по всемъ вообще управленіямъ суммы, ассигнуемыя на извѣстное Его Величеству употребленіе; суммы дворянскія, городскія и мірскія;



Эти соображенія удостоились Высочайшаго утвержденія 29 марта 1859 г.

Рѣшеніе самаго главнаго и труднаго вопроса—примѣненіе къ дѣлу, разработка и дальнѣйшее развитіе Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ, а также изысканіе способовъ и характера преобразования старыхъ финансовыхъ и контрольныхъ учрежденій и подробное описаніе организациі, съ принятіемъ новой системы, мѣстъ, ихъ правъ и обязанностей и всего счетно-ревизіоннаго процесса—по Высочайшему повелѣнію 13 февраля 1859 г. было возложено на особую *Спеціальную комиссію*, образованную при государственномъ контролѣ, подъ предѣтельствомъ В. А. Татаринова, изъ представителей отъ всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій. Программа занятій Спеціальной комиссіи была выработана Высшей комиссіей и Высочайше утверждена 20 мая 1859 г. Эта программа обнимала въ послѣдовательномъ порядкѣ три предмета: систему финансовыхъ смѣтъ, организацию кассъ и устройство отчетности.

Результатомъ трудовъ этой комиссіи было послѣдовательное введеніе тѣхъ системъ—финансовой и ревизіонной, —которыя въ основныхъ своихъ положеніяхъ сохранились и до настоящаго времени. Съ 1863 г. введены въ дѣйствіе Высочайше утвержденныя 22 мая 1862 г. «Правила составленія, утвержденія и исполненія государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій, или такъ называемыя *смѣтныя правила*. Съ 1864 г. введены система *единства кассы* и *послѣдующая документальная ревизія*.

Преобразование смѣтной системы и кассоваго порядка излагается ниже, въ главахъ III и IV; здѣсь же предлагается обзоръ контрольной реформы.

**Контрольная реформа.** Если смѣтныя и кассовыя правила устанавливали, въ видахъ упорядоченія государственнаго хозяйства, извѣстныя ограниченія правъ распорядителей, то реформа контрольная должна была опредѣлить тѣ условія, которыя обезпечивали-бы дѣйствительное исполненіе вновь изданныхъ правилъ при примѣненіи ихъ къ дѣлу.

Въ основаніе контрольной реформы положены указанные уже «сравнительный обзоръ» В. А. Татаринова и всеподданнѣйшій докладъ

---

тѣ изъ заведеній или капиталовъ вѣдомствъ Императрицы Маріи, Императорскаго человеколюбиваго общества и благотворительныхъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и другихъ, ревизія которыхъ предоставлена самимъ жертвователямъ, учредителямъ или спеціально указаннымъ ими мѣстамъ и лицамъ; и по вѣдомству св. синода: по сбору отъ продажи свѣчъ, вѣнчиковъ и листовъ разрѣшительной молитвы; по доходамъ съ недвижимыхъ имѣній, заведеній и капиталовъ, принадлежащихъ архіерейскимъ домамъ, соборамъ и монастырямъ, суммъ, поступающихъ отъ добротныхъ дателей, а равно суммы, отпускаемыя изъ государственнаго казначейства на нештатное содержаніе означенныхъ учрежденій, и по доходамъ и расходамъ по печительству о бѣдныхъ духовнаго званія.



государственного контролера Анненкова «о примѣненіи къ Россіи основныхъ началъ государственной отчетности, принятыхъ въ иностранныхъ государствахъ»<sup>1)</sup>). Въ своемъ обзорѣ статсъ-секретарь Татариновъ, изложивъ организацію контрольныхъ учреждений и способы достиженія преслѣдуемыхъ контролемъ цѣлей въ Бельгіи, Франціи, Пруссіи и Австріи<sup>2)</sup>), находилъ, что ни одна изъ принятыхъ въ перечисленныхъ государствахъ контрольныхъ системъ въ подробностяхъ не можетъ быть признана совершенной и достойной подражанія во всѣхъ отношеніяхъ. Въ Бельгіи, напримѣръ, заслуживаетъ безусловной похвалы контроль предварительный, который стремится главнымъ образомъ къ предупрежденію неправильныхъ распоряженій капиталами, но за то нельзя одобрить существованіе тамъ многочисленныхъ ревизіонныхъ инстанцій<sup>3)</sup> и возложенную на каждое министерство обязанность представлять подробный отчетъ, такъ какъ при единствѣ кассы эти отчеты представляютъ повтореніе отчета министерства финансовъ. Тѣ же несовершенства во Франціи. Въ Австріи хороша внѣшняя организація ревизіонныхъ учреждений и заслуживаетъ одобренія существованіе одной ревизіонной инстанціи, производящей ревизію по слѣдамъ самихъ дѣйствій, но не заслуживаетъ подражанія изъятіе расходовъ военного министерства изъ вѣдѣнія государственнаго контроля. Въ Пруссіи, гдѣ точно опредѣленъ кругъ дѣйствія государственнаго контроля и отношеніе его къ отчетнымъ управленіямъ, не цѣлесообразно производство ревизіи по счетамъ годовымъ, а не періодическимъ, что влечетъ запозданіе ревизіи.

Государственный контролеръ въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ<sup>4)</sup> коснулся прежде всего вопроса, въ какой мѣрѣ приведенныя В. А. Татариновымъ основныя начала ревизіи примѣняются въ Россіи, и пришелъ къ слѣдующимъ выводамъ: контроля предварительнаго нѣтъ, нѣтъ никакого посредника между распоряженіемъ о выдачѣ и самой выдачей и не можетъ быть поэтому предупрежденія неправильнаго дѣйствія. Повѣрка исполнителей отдѣлена отъ повѣрки распорядителей. Исполнителей (за рѣдкими исключеніями, какъ, напримѣръ, по вѣдомствамъ министерствъ внутреннихъ дѣлъ, юстиціи и народнаго просвѣщенія книги мѣстныхъ прихода-расходчиковъ ревизовались въ казенныхъ палатахъ) ревизуютъ сами отчетныя управленія, а государственный контроль «долженъ» повѣрять дѣйствія распорядителей. Государственный контроль произво-

<sup>1)</sup> Преобразование государственной отчетности. Всеподданнѣйшіе доклады.

<sup>2)</sup> Государственная отчетность въ Бельгіи, Пруссіи, Франціи и Австріи, В. А. Татаринова.

<sup>3)</sup> Счетныя и контрольныя отдѣленія мѣстныхъ распорядительныхъ управленій, производящія документальную повѣрку нѣкоторыхъ неокладныхъ доходовъ (см. вышеуказанныя сочиненія).

<sup>4)</sup> Преобразование государственной отчетности, Ч. III. Всепод. доклады, изд. 1861 г.



дигъ ревизию не по подлиннымъ документамъ и актамъ, а по общимъ министерскимъ отчетамъ, съ удостовѣреніемъ самихъ отчетныхъ управленій, что показанные въ генеральныхъ отчетахъ обороты согласны съ документами.

Подробно разбирая существовавшую тогда систему генеральной отчетности, государственный контролеръ Анненковъ указалъ, что государственный контроль, не участвуя ни въ ревизіи книгъ, ни въ повѣркѣ документовъ, а разсматривая лишь генеральные отчеты, представляемые высшими распорядительными управленіями, не достигаетъ цѣли дѣйствительнаго контроля; но даже придавая полную вѣру этимъ удостовѣреніямъ и имѣя предъ собою документы, государственный контроль не могъ бы достигнуть цѣли ревизіи, такъ какъ сличеніе документовъ съ валовыми суммами, представляемыми въ генеральныхъ отчетахъ, прямо невозможно. Государственный контроль могъ только удостовѣрить, что *самые предметы* доходовъ и расходовъ разрѣшены существующими узаконеніями или особыми Высочайшими повелѣніями, что для всесторонняго убѣжденія въ правильности производства расхода далеко еще недостаточно. Такимъ образомъ система генеральной отчетности, какъ не соответствующая цѣлямъ ревизіи, должна быть замѣнена новой на началахъ, принятыхъ въ иностранныхъ государствахъ.

Съ особенной подробностью государственный контролеръ остановился на необходимости введенія *контроля предварительнаго*, который онъ предлагалъ установить «съ необходимыми для безостановочнаго хода администраціи ограниченіями» (Всепод. доклады, стр. 65).

Соображенія государственнаго контролера, разсмотрѣнныя въ Совѣтѣ министровъ въ присутствіи Государя, удостоились Высочайшаго одобренія, и предложенныя государственнымъ контролеромъ основанія устройства ревизіи были включены въ число Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ (п.п. 8, 9, 10 и 11) по преобразованію государственной отчетности (см. выше). Эти начала были переданы на обсужденіе Высшей комисіи съ тѣмъ, чтобы мнѣніе послѣдней, съ изъясненіемъ основаній его, было сообщено всѣмъ министрамъ и главноуправляющимъ.

Со стороны распорядительныхъ управленій было представлено много возраженій: одни изъ нихъ были направлены противъ общей идеи принятаго преобразованія; другія подвергали подробной критикѣ положенныя въ основаніе реформы коренныя начала, третьи имѣли въ виду способы примѣненія этихъ началъ<sup>1)</sup>.

Всестороннее развитіе этихъ одобренныхъ Высшею комисіей и Высочайше утвержденныхъ основныхъ положеній (стр. 147, пп. 8, 9,

<sup>1)</sup> Всеподданнѣйшій докладъ государственнаго контролера о развитіи и дѣятельности государственнаго контроля съ 1855 по 1880 годъ, стр. 25—29.



10 и 11) было поручено специальной комиссиі, на разрѣшеніе которой были предложены слѣдующіе вопросы, обнимавшіе ревизіонное дѣло въ полномъ его объемѣ.

1) Должна-ли быть ревизія счетовъ по документамъ централизована въ С.-Петербургѣ, или полезнѣе учредить губернскіе и областные контрольные органы, подчиненные непосредственно государственному контролю; причемъ опредѣлить какъ составъ, такъ и стоимость содержанія сихъ учрежденій, а также указать: какія при вновь устанавливаемомъ порядкѣ должны быть упразднены счетныя части, нынѣ при распорядительныхъ управленіяхъ существующія.

2) Полезно-ли ввести въ государственномъ контролѣ начало *судебное*, по примѣру Франціи, и должно-ли быть въ немъ сохранено начало коллегіальное, во всѣхъ-ли его учрежденіяхъ, въ какой степени и формахъ.

3) Со снятіемъ съ распорядительныхъ управленій обязанностей по храненію и выдачѣ суммъ и по ревизіи ихъ оборотовъ, должны-ли быть при сихъ управленіяхъ сохранены бухгалтерскія части.

4) Полезно и возможно-ли у насъ введеніе двойной бухгалтеріи и по какимъ оборотамъ и кассамъ.

5) При какихъ условіяхъ имѣетъ быть установлено свидѣтельство кассъ, то есть должна-ли быть у насъ введена система однихъ свидѣтельствъ внезапныхъ, или сохранена при этомъ и система свидѣтельствъ періодическихъ, и кѣмъ они должны быть производимы.

6) Какимъ порядкомъ, при какихъ формахъ, правахъ и обязанностяхъ долженъ быть государственнымъ контролемъ производимъ контроль предварительный, процессъ совершенія котораго естественно долженъ быть различенъ, смотря по тому, какая организація будетъ для государственнаго контроля установлена.

7) По ревизіи послѣдующей—въ какіе сроки кассы обязаны будутъ доставлять счета и документы учрежденіямъ государственнаго контроля и долженъ ли государственный контроль, независимо подобныхъ кассовыхъ счетовъ, получать еще какіе-либо счета отъ учрежденій или заведеній хозяйственныхъ, и отъ какихъ именно; причемъ составить подробный списокъ отчетныхъ предъ государственнымъ контролемъ мѣстъ и лицъ по оборотамъ денежнымъ и матеріальнымъ, а равно и списокъ учрежденій и суммъ, не подлежащихъ ревизіи государственнаго контроля.

8) Принявъ за правило, что все безъ исключенія расходы государственные должны подлежать ревизіи государственнаго контроля по подлиннымъ документамъ, войти въ разсмотрѣніе,—необходимо-ли распространить это правило также на все безъ исключенія государственные доходы, или нѣкоторые виды оныхъ должны подлежать менѣ безусловному или въ иныхъ формахъ производимому контролю, и какому именно.



9) По частямъ техническимъ—долженъ-ли государственный контроль принимать удостовѣреніе мѣстныхъ техниковъ, за работами или операціями наблюдающихъ, или необходимо будетъ имѣть въ контрольныхъ учрежденіяхъ нѣкоторыхъ мѣстностей особыхъ техническихъ ревизоровъ, и какихъ именно.

10) По отчетности матеріальной—долженъ-ли государственный контроль повѣрять по подлиннымъ документамъ не только поступленіе и выдачу имущества изъ магазиновъ или другихъ складовъ, но и самое употребленіе имущества въ дѣло и его превращеніе, или этотъ послѣдній видъ ревизіи, безъ исключенія или съ исключеніями и какими, можетъ быть предоставленъ самимъ управленіямъ.

11) Какія мѣры побужденія отчетныхъ лицъ къ своевременному доставленію государственному контролю счетовъ и свѣдѣній могли быть сему послѣднему предоставлены, и можно ли допустить въ этомъ случаѣ, по примѣру иностранныхъ государствъ, штрафы денежные, и въ какихъ размѣрахъ.

12) Какой долженъ быть установленъ порядокъ для производства ревизіонныхъ взысканій, налагаемыхъ государственнымъ контролемъ, и кому, и въ какихъ случаяхъ могутъ быть приносимы жалобы на рѣшенія государственнаго контроля.

13) При какихъ обстоятельствахъ государственный контроль можетъ возбуждать вопросъ о перевѣркѣ произведенной имъ ревизіи.

14) Определить значеніе и время выдачи квитанцій государственнымъ контролемъ.

15) Указать порядокъ и нужныя средства для окончанія ревизіи счетовъ, могущихъ остаться неповѣренными при введеніи новой системы государственной отчетности.

16) Разсмотрѣть и определить порядокъ примѣненія къ государственному контролю представленнаго Государю Императору предположенія о введеніи у насъ въ дѣйствіе такъ называемой системы аппликаціи.

Составленіе формъ отчетныхъ документовъ взяли на себя распорядительныя управленія, по соглашенію съ государственнымъ контролемъ; составленіе-же правилъ счетоводства, отчетности и ревизіи, а также разработку и редактированіе «Новаго образованія государственнаго контроля», сообразно съ вновь принятыми основаніями счетно-ревизіоннаго дѣла принялъ на себя самъ контроль.

Всѣ коренныя начала, положенныя въ основу ревизіонной реформы, были примѣнены къ дѣлу, исключая контроля *предварительнаго*, который былъ изъятъ изъ плана реформы при слѣдующихъ обстоятельствахъ. Когда спеціальная коммисія окончила свои работы по составленію кассовыхъ правилъ, статсъ-секретарь Татариновъ вошелъ со Всеподданѣй-



шимъ докладомъ о введеніи въ С.-Петербургѣ, въ видѣ опыта, единства кассы, съ установленіемъ предварительнаго контроля<sup>1)</sup>.

Государю угодно было повелѣть снести по этому поводу съ министромъ финансовъ и представить особый докладъ о дальнѣйшемъ направленіи дѣла. Министръ финансовъ статсъ секретарь Рейтернъ, признавая полезнымъ введеніе единства кассы, высказался противъ предварительнаго контроля, какъ имѣющаго вызвать «огромное распложеніе переписки, замедленіе административныхъ распоряженій по хозяйственнымъ операціямъ, еще большее отягощеніе контрагентовъ проволочкою времени, усиленіе сопряженныхъ съ оною расходовъ и убытковъ и вслѣдствіе сего невыгодность условій, по коимъ казна дѣлаетъ заготовленія по военному и другимъ вѣдомствамъ», и просилъ всеподданнѣйше еще разъ подвергнуть обсужденію вопросъ о предварительномъ контролѣ при участіи министровъ и главноуправляющихъ. Ходатайство министра финансовъ было удовлетворено, и вопросъ снова подвергался обсужденію въ присутствіи Государя въ Совѣтѣ министровъ, гдѣ было признано возможнымъ оставить «на ту пору» вопросъ о предварительномъ контролѣ въ сторонѣ при введеніи реформы, а вмѣсто него былъ установленъ контроль по слѣдамъ дѣйствій. Вмѣстѣ съ введеніемъ съ 1 января 1864 г. единства кассы была введена съ того же времени «послѣдующая со стороны государственнаго контроля повѣрка—документальная и современная»<sup>2)</sup>.

Съ этой цѣлью была образована *временная ревизіонная коммисія*<sup>3)</sup>—новое контрольное учрежденіе, организованное на новыхъ началахъ ревизіи для производства документальной повѣрки государственныхъ оборотовъ.

<sup>1)</sup> Всепод. докладъ о развитіи дѣятельности государственнаго контроля съ 1885—1880 г., стр. 35.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XXXVIII № 40100.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. XXXVIII № 40363.

Необходимо замѣтить, что еще до образованія временной ревизіонной коммисіи и до перваго опыта введенія единства кассы, въ составѣ государственнаго контроля была примѣнена еще въ 1860 г. къ морскому министерству новая система счетоводства и отчетности, приуроченная къ тому, чтобы ревизію этой отчетности можно было производить по подлиннымъ документамъ. Съ этой цѣлью была учреждена при департаментѣ морскихъ отчетовъ особая временная коммисія, обязанности которой съ 1 іюля 1862 г. были возложены на самый департаментъ морскихъ отчетовъ. По Высочайше утвержденнымъ 19 ноября 1860 г. предположеніямъ государственнаго контролера, объ утвержденіи при департаментѣ морскихъ отчетовъ временной ревизіонной коммисіи, въ составѣ послѣдней было образовано общее присутствіе, подъ предсѣдательствомъ генераль-контролера, изъ членовъ общаго присутствія департамента морскихъ отчетовъ, управляющаго коммисіей и оберъ-контролеровъ. Общему присутствію коммисіи были предоставлены права, присвоенныя общимъ присутствіямъ контрольныхъ департаментовъ. Со включеніемъ, по Высочайше утвержденному 4 мая 1862 г. положенію Комитета министровъ, этой коммисіи въ составѣ департамента морскихъ отчетовъ, права общаго присутствія коммисіи были предоставлены общему присутствію департамента. Тѣже права и обязанности общаго присутствія, но лишь по отношенію къ ревизіи и отчетности морскаго вѣдомства, перешли и на общее присутствіе департамента военной и морской отчетности, образованнаго въ 1883 г. изъ департамента морскихъ отчетовъ и военнаго при немъ отдѣла.



Высочайше утвержденнымъ 31 декабря 1863 г. положеніемъ <sup>1)</sup> на ревизіонную комиссію возложены: 1) ревизія по подлиннымъ документамъ оборотовъ всѣхъ учреждений, находящихся въ С.-Петербургѣ и получающихъ содержаніе изъ государственнаго казначейства, кромѣ учреждений морскаго министерства; 2) свидѣтельство наличныхъ суммъ въ главномъ и С.-Петербургскомъ губернскомъ казначействахъ; 3) повѣрка финансовыхъ смѣтъ (ст. 22 см. пр.); 4) составленіе общаго по исполненію финансовыхъ смѣтъ отчета и отчета о ходѣ и послѣдствіяхъ ревизіи (ст. 24 см. пр.); 5) собраніе по указаніямъ опыта, данныхъ для исправленія и дальнѣйшаго развитія кассовыхъ правилъ и веденіе всей вообще переписки по преобразованію государственной отчетности.

Въ составѣ временной ревизіонной комиссіи было образовано общее присутствіе, но съ значительно меньшимъ объемомъ предметовъ вѣдѣнія сравнительно съ общими присутствіями бывшихъ контрольных департаментовъ. Общее присутствіе этой комиссіи пользовалось лишь правомъ разрѣшать сомнѣнія по вопросамъ о правильности производимой ревизорами повѣрки отчетности и обсуждать дѣла, какія управляющей комиссіей передавалъ на его заключеніе. Такое ограниченіе предѣловъ правъ и обязанностей общаго присутствія комиссіи объясняется переходнымъ положеніемъ контрольных частей.

Тогда же упразднены счетныя и контрольныя части въ распорядительныхъ управленіяхъ и отмѣнено представленіе государственному контролю генеральныхъ отчетовъ.

Для окончанія ревизіи отчетности за прежніе годы былъ указанъ порядокъ перехода къ новой системѣ отчетности и даны въ 1864 г., а затѣмъ въ 1875 г. <sup>2)</sup>, облегчительныя правила для скорѣйшаго заключенія счетовъ въ государственномъ контролѣ по дѣламъ прежняго времени, на основаніи которыхъ государственный контроль могъ уже съ большимъ успѣхомъ закончить ревизію счетовъ прежнихъ лѣтъ.

Дѣйствовавшія на ряду съ вновь учрежденной временной ревизіонной комиссіей прежнія центральныя ревизіонныя инстанціи подверглись слѣдующимъ измѣненіямъ: департаменты гражданскихъ и военныхъ отчетовъ въ государственномъ контролѣ упразднены съ 1 января 1870 г., а для окончанія подлежавшей ихъ ревизіи отчетности за время до введенія новой системы ревизіи, учреждена временная контрольная экспедиція <sup>3)</sup>, которая, за окончаніемъ (въ теченіе 7 лѣтъ) возложенной на нее работы, была упразднена съ 1876 г. <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Высочайше утвержденное положеніе о временной ревизіонной комиссіи 31 дек. 1863 г. П. С. З. т. XXXIX № 40456а.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XXXIX №№ 41289, 40734 и 28 февр. 1875 г. № 54441.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. XLIV № 47857.

<sup>4)</sup> П. С. З. т. L № 55424.



Система государственной отчетности, введенная съ 1864 г., основывалась на отдѣльныхъ положеніяхъ и инструкціяхъ. Общаго устава о государственномъ контролѣ издано не было, такъ какъ при такой коренной реформѣ признано было необходимымъ ждать указаній опыта. И временная ревизіонная коммисія, по мѣрѣ накопленія такого опыта, составляла для усовершенствованія счетно-ревизіоннаго дѣла подробныя правила и инструкціи о приѣмахъ ревизіи по главнымъ видамъ государственныхъ доходовъ и расходовъ и руководства по всѣмъ частямъ государственной отчетности, являясь всецѣло преемницею спеціальной коммисіи, которая, послѣ составленія правилъ о поступленіи государственныхъ доходовъ и производства государственныхъ расходовъ <sup>1)</sup>, прекратила свое существованіе, хотя и не послѣдовало никакого оффиціального распоряженія объ ея упраздненіи.

Для производства современной и документальной ревизіи въ губерніяхъ были образованы съ 1 января 1865 г. мѣстныя контрольныя учрежденія — *контрольныя палаты* <sup>2)</sup>, на которыя перешла вся ревизія, и, притомъ, по подлиннымъ документамъ, счетамъ и прихода-расходнымъ книгамъ, производившаяся до того времени въ казенныхъ палатахъ или контрольныхъ отдѣленіяхъ при департаментахъ министерствъ. Новая реформа была введена первоначально въ 12 губерніяхъ, входившихъ въ составъ военныхъ округовъ: С.-Петербургскаго, Одесскаго и Рижскаго, причемъ при образованіи въ этихъ губерніяхъ <sup>3)</sup> контрольныхъ органовъ были приняты въ видѣ опыта три различныя системы, а именно: 1) въ губерніяхъ *Одесскаго* округа, — Херсонской, Таврической и Екатеринославской и Бессарабской области, — были учреждены самостоятельныя контрольныя палаты, по одной въ каждой губерніи; 2) въ С.-Петербургскомъ округѣ (губерніи: С.-Петербургская, Новгородская, Псковская и Олонецкая) учреждена самостоятельная палата въ одной губерніи (С.-Петербургской) и подчиненныя ей отдѣленія въ сосѣднихъ губерніяхъ (въ Архангельской губерніи, по причинѣ ея отдаленности, была учреждена самостоятельная контрольная палата); 3) въ Рижскомъ округѣ учреждена одна контрольная палата для Лифляндской и Курляндской губерній, съ отдѣленіемъ этой палаты для Эстляндской губерніи.

Однако опытъ указалъ на неудобства учрежденія отдѣленій, подчиненныхъ контрольнымъ палатамъ, такъ какъ эти отдѣленія, не имѣя права постановлять окончательное заключеніе по произведенной ими ревизіи, должны были препровождать весь свой ревизіонный трудъ на утвержденіе подлежащихъ палатъ, что значительно замедляло дѣло и ли-

<sup>1)</sup> Эти правила также не были утверждены въ законодательномъ порядкѣ.

<sup>2)</sup> Указъ 30 ноября 1864 г., П. С. З. т. XXXIX № 41513.

<sup>3)</sup> Временное положеніе о контрольныхъ палатахъ 21 декабря 1864 года, П. С. З. т. XXXIX № 41604.



шало ревизию того мѣстнаго характера, который, въ видахъ избѣжанія лишней переписки, предполагалось положить въ основаніе новой системы ревизіи. По этимъ соображеніямъ было признано необходимымъ устройство самостоятельныхъ контрольныхъ палатъ въ каждой губерніи, съ немногими исключеніями <sup>1)</sup>.

22 марта 1865 г. <sup>2)</sup> послѣдовало Высочайшее повелѣніе объ открытіи съ 1 января 1866 года контрольныхъ палатъ во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ Имперіи, кромѣ Закавказья и Туркестанскаго края. Бывшія отдѣленія С.-Петербургской контрольной палаты въ Новгородѣ, Псковѣ и Петрозаводскѣ и Лифляндской—въ Ревелѣ, преобразованы въ самостоятельныя палаты. Дальнѣйшее распространеніе ревизионной системы шло въ слѣдующемъ порядкѣ. Для ревизіи денежныхъ оборотовъ государственнаго казначейства въ царствѣ польскомъ была учреждена съ 1 января 1866 г. одна контрольная палата въ Варшавѣ, ревизіи которой подлежали обороты вѣдомствъ военнаго, таможеннаго, а въ концѣ года и акцизнаго; обороты-же всѣхъ прочихъ управленій въ царствѣ ревизовались, на основаніи дѣйствовавшихъ тамъ узаконеній, счетными частями самихъ управленій, причемъ окончательная ревизія принадлежала высшей счетной палатѣ царства польскаго <sup>3)</sup>. Неудобство совмѣстнаго существованія въ предѣлахъ царства двухъ различныхъ системъ ревизіи было предметомъ особаго сужденія въ комитетѣ царства польскаго, который въ іюль 1866 г., разрѣшивъ вопросъ о включеніи финансовыхъ смѣтъ царства въ общую государственную роспись, призналъ, что исполненіе этихъ смѣтъ, утвержденныхъ высшимъ законодательнымъ учрежденіемъ имперіи, не можетъ быть предоставлено повѣркѣ высшей счетной палаты, какъ учрежденія мѣстнаго, и что поэтому всѣ обороты царства должны быть подчинены непосредственной предъ государственнымъ контролемъ отчетности. Въ виду этого Высочайше утвержденнымъ 29-го іюля 1866 года мнѣніемъ комитета царства польскаго высшая счетная палата и счетныя части управленій были упразднены, и съ 1867 г. ревизія оборотовъ всѣхъ управленій передана тремъ контрольнымъ палатамъ, открытымъ въ Варшавѣ (для губерній: Варшавской, Калишской, Петроковской и Плоцкой—по таможенному вѣдомству), Люблинѣ (Люблинской, Кѣлецкой, Радомской и Сѣдлецкой) и Ломжѣ (Ломжинской, Плоцкой и Сувальской <sup>4)</sup>). На основаніи Высочайше утвержденного 23-го декабря 1867 года положенія Кавказскаго комитета учреждена Закавказская контроль-

<sup>1)</sup> Кіевская контрольная палата повѣряетъ обороты и Волынской губерніи, Лифляндская—Курляндской.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XL № 42755.

<sup>3)</sup> Сборникъ административныхъ постановленій Царства Польскаго, т. XVI. Эта палата имѣла болѣе обширныя права въ сравненіи съ нашимъ государственнымъ контролемъ, такъ напр. счетная палата могла самостоятельно подвергать штрафу завѣдывавшихъ кассами въ размѣрѣ до 100 золотыхъ за упущенія въ счетоводствѣ.

<sup>4)</sup> П. С. З. т. XLI № 44062.



ная палата въ Тифлисъ <sup>1)</sup>. Съ 1868 г. учреждена Туркестанская контрольная палата <sup>2)</sup>. Съ 1 января 1873 г. открыта Донская контрольная палата въ Новочеркасскѣ <sup>3)</sup>. Высочайше утвержденнымъ 30-го января 1873 года мѣнѣемъ государственнаго совѣта въ Закавказьѣ вмѣсто прежней одной учреждены двѣ контрольныя палаты—въ Тифлисъ и Баку <sup>4)</sup>. Для повѣрки отчетности по оборотамъ областей: Забайкальской, Амурской, Приморской, Владивостокскаго военнаго генераль-губернаторства и острова Сахалина учреждена въ 1886 г. Амурская контрольная палата въ Хабаровскѣ <sup>5)</sup>.

Для всѣхъ этихъ палатъ издано 3 января 1866 г. «Временное положеніе о мѣстныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ» <sup>6)</sup>, которымъ на контрольныя палаты возложены слѣдующія обязанности: 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 таковой отчетности прилагаемымъ, или особо контрольными учрежденіями требуемымъ, документамъ оборотовъ управленій, распоряжающихся кредитами и сборомъ государственныхъ доходовъ; в) повѣрка по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ правильности оборотовъ матеріальнаго имущества, и г) свидѣтельство, противъ подлинныхъ книгъ и документовъ, наличныхъ суммъ и бумагъ, имѣющихъ денежное достоинство, въ казначействахъ губернскихъ, уѣздныхъ и въ кассахъ специальныхъ сборщиковъ.

Въ составѣ контрольныхъ палатъ были учреждены общія присутствія, права и кругъ дѣйствій которыхъ опредѣлены въ вышеуказанномъ Высочайше утвержденномъ 3 января 1866 г. временномъ положеніи о мѣстныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ (ст. 18, 19 и 20). Общее присутствіе составляли, подъ предѣдательствомъ управляющихъ, помощники управляющихъ (гдѣ они положены по штату) и старшіе ревизоры. Общимъ присутствіямъ предоставлено право самостоятельно опредѣлять начеты и взысканія по всякаго рода нарушеніямъ интересовъ казны и только, въ случаяхъ протестовъ противъ ихъ опредѣленій, возлагалась на нихъ обязанность переносить опротестованныя дѣла въ совѣтъ государственнаго контроля. Контрольныя палаты по своему составу не причислены къ общимъ губернскимъ учрежденіямъ, но состоятъ въ непосредственномъ вѣдѣніи государственнаго контролера.

Для приведенія въ болѣе строгій и систематическій порядокъ приемовъ ревизіи, были изданы въ руководство чинамъ государственнаго контроля

1) П. С. З. т. XLII № 45318 и 45125.

2) П. С. З. т. XLIII № 45565.

3) П. С. З. т. XLVII № 50960.

4) П. С. З. т. XLVIII № 51835.

5) З-е П. С. З. т. VI № 3477.

6) П. С. З. т. XLI № 42861.



правила и инструкции: 1) Инструкция ревизорамъ, повѣряющимъ документальную по расходамъ отчетность (1866 г. 5 гл. и 176 ст.). 2) Соображенія о повѣркѣ въ контрольныхъ палатахъ государственныхъ доходовъ, поступающихъ въ казначейства и правила для повѣрки означенныхъ доходовъ ревизорами контрольныхъ палатъ. 3) Инструкции для ревизіи: а) пошлинъ на право торговли, б) расходовъ по уплатѣ контрмарками за обывательскія подводы, в) расходовъ при перевозкѣ войскъ по желѣзнымъ дорогамъ, г) вычетовъ на пенсіи за ордена и за увеличеніе окладовъ содержанія. 4) Инструкции для ревизіи доходовъ: а) съ питей, б) съ соли, в) съ сахарнаго песка, г) отъ оброчныхъ статей, и д) отъ продажи казеннаго имущества.

Въ такомъ видѣ осуществилось предложенное В. А. Татариновымъ преобразование государственной отчетности. Широко задуманная, основанная на непреложныхъ началахъ, освященныхъ долготѣннымъ опытомъ западно-европейскихъ государствъ, вѣрно понятая и по достоинству оцѣненная Императоромъ Александромъ II и лучшими государственными дѣятелями того времени, реформа эта подверглась однако при своемъ осуществленіи многимъ болѣе или менѣе значительнымъ измѣненіямъ и сокращеніямъ. Но основная мысль реформы, состоявшей изъ ряда положеній, введенныхъ съ строгой и систематической послѣдовательностью, какъ вполнѣ раціональная, руководившая всеми работами вышеупомянутой Специальной комисіи осталась нетронутой, и при дальнѣйшемъ развитіи русской государственной жизни сохранится, надо думать, на долго въ нашемъ законодательствѣ безъ коренныхъ измѣненій. А тѣ ограниченія въ проектѣ реформы, которыя были допущены при преобразованіи государственной отчетности, оказались временными и не послужили препятствіемъ къ дальнѣйшему развитію новой контрольной системы.

#### *V. Контрольныя учрежденія новаго типа.*

Однимъ изъ такихъ ограниченій было, какъ указано выше, изытіе изъ плана реформы контроля предварительнаго, вопросъ о которомъ при окончательномъ обсужденіи проекта введенія новыхъ началъ отчетности и ревизіи былъ оставленъ «на ту пору» въ сторонѣ. Прошло однако не много лѣтъ со времени преобразования государственнаго контроля, какъ тѣ-же распорядительныя управленія, которыя такъ энергично протестовали въ 60-хъ годахъ противъ введенія у насъ предварительнаго контроля, стали обращаться въ государственный контроль съ просьбами о томъ, чтобы нѣкоторыя ихъ отчетныя дѣйствія подвергались предварительной повѣркѣ со стороны послѣдняго. Такимъ образомъ сфера дѣятельности государственнаго контроля должна была значительно расширяться.



**Осуществленіе принципа предварительнаго фактическаго контроля.** Необходимость введенія въ ревизіонную систему *принципа предварительнаго и фактическаго контроля* сознавалась уже высшею комиссіею подъ предѣдательствомъ гр. Гурьева, которая въ числѣ коренныхъ началъ системы отчетности (п. 9) признала, какъ указано выше, целесообразнымъ введеніе въ ревизію государственнаго контроля элемента контроля предварительнаго, но дальнѣйшему развитію системы послѣдняго и немедленному введенію ея въ дѣйствіе воспрепятствовало справедливое опасеніе за успѣхъ чрезмѣрно рѣзкаго перехода отъ дѣйствовавшей въ то время системы генеральной отчетности къ документальной и въ то же время отъ системы послѣдующей повѣрки къ предварительной.

Исключеніе изъ реформы вопроса о введеніи въ новую ревизіонную систему предварительнаго контроля въ самомъ началѣ преобразованія было вызвано до нѣкоторой степени и практическими соображеніями, что новымъ контрольнымъ учрежденіямъ и чинамъ его, а также мѣстамъ отчетнымъ, и безъ того предстояло много потрудиться для усвоенія новой системы послѣдующей ревизіи по документамъ, которая съ системой генеральной отчетности ничего общаго не имѣла.

Нельзя однако сказать, чтобы предварительный и фактическій контроль былъ всецѣло изъятъ изъ реформы 60-хъ годовъ. Высочайше утвержденными 22-го мая 1862 года смѣтными правилами возложена на государственный контроль всесторонняя повѣрка финансовыхъ смѣтъ министерства финансовъ, а повѣрка смѣтъ всѣхъ прочихъ министерствъ и главныхъ управленій—въ предѣлахъ соображеній съ штатами, законами и дѣйствительнымъ исполненіемъ предшествующихъ смѣтъ; послѣднее ограниченіе въ разсмотрѣннн смѣтъ признано однако вскорѣ не соответствующимъ интересамъ дѣла, и журналами департамента государственной экономіи 12-го апрѣля и общаго собранія Государственнаго Совѣта 20-го апрѣля 1863 г. на государственный контроль возложена обязанность повѣрять смѣты всѣхъ отчетныхъ предъ нимъ вѣдомствъ, не стѣняясь никакими предѣлами и начертаніями. Точно также, одновременно съ преобразованіемъ ревизіоннаго порядка, на установленія государственнаго контроля возложена обязанность производить, независимо отъ повѣрки правильности и законности оборотовъ по доставляемымъ на ревизію документамъ и счетамъ, внезапное свидѣтельство денежныхъ кассъ и повѣрки противъ счетовъ и документовъ всей наличности, имѣющей денежное или цѣнное достоинство.

Изъ указанныхъ предѣловъ предоставленныхъ ему закономъ предметовъ вѣдомства государственный контроль старался не выходить, но неоднократно былъ къ тому побуждаемъ самими подотчетными учрежденіями, которыя обращались къ нему съ такими запросами, разрѣшеніе которыхъ



содержало въ себѣ разностороннія условія предварительнаго и фактическаго контроля.

Такимъ образомъ никогда не ослабѣвавшее въ руководителяхъ государственнаго контроля убѣжденіе въ пользѣ предварительной и фактической повѣрки, распространеніе области которой, обусловливалось настоятельными нуждами распорядительныхъ управленій все болѣе росло и нашло наконецъ себѣ подтвержденіе въ личныхъ указаніяхъ Императора Александра III, который, вскорѣ по вступленіи на престолъ, выразилъ 25 мая и 16 іюня 1881 г. бывшему государственному контролеру статсъ-секретарю Сольскому свою верховную волю о необходимости дальнѣйшаго развитія дѣятельности государственнаго контроля по охраненію интересовъ казны и преподалъ личныя указанія относительно этого развитія.

Во исполненіе означенной Высочайшей воли, статсъ-секретарь Сольскій всеподданнѣйше докладывалъ Государю, что онъ полагалъ необходимымъ: 1) разработать вопросъ о томъ, въ какой мѣрѣ можетъ быть приведена въ дѣйствіе имѣвшаяся въ виду еще при установленіи новой системы контроля мысль о предоставленіи контрольнымъ учрежденіямъ предварительной повѣрки распоряженій о расходахъ, и 2) сообразить, не представляется-ли полезнымъ возложить на контрольныя учрежденія обязанность разсматривать на мѣстахъ предварительныя смѣтныя исчисленія, планы заготовленій, кондиціи на разнаго рода заготовленія и назначать своихъ членовъ для присутствованія при производствѣ торговъ.

Предположенія государственнаго контроля были Высочайше одобрены, послѣ чего былъ изданъ циркуляръ по государственному контролю 16-го іюня 1881 г. № 529, въ которомъ указывалось, что «при настоящемъ положеніи ревизіи отъ преслѣдованія контрольныхъ учрежденій ускользаетъ еще не мало злоупотребленій и упущеній, наносящихъ чувствительный ущербъ государству», поэтому «Его Императорскому Величеству угодно, чтобы государственный контроль былъ поставленъ въ возможность выполнять во всемъ объемѣ предназначеніе, указываемое ему его учрежденіемъ, т. е. блюсти, въ обширномъ смыслѣ слова, интересы казны и цѣлость государственнаго достоянія и съ сею цѣлью преслѣдовать, а, *по возможности, и предупреждать* всякія, клонящіяся къ казенному ущербу, дѣйствія или упущенія въ особенности же обнаруживать и пресѣкать корыстныя покушенія на казенную собственность, хотя бы они и прикрывались внѣшнею формою законности».

Для опредѣленія тѣхъ способовъ, какими контрольныя учрежденія должны исполнить возложенный на нихъ долгъ предупрежденія и пресѣченія дѣйствій, клонящихся къ казенному ущербу, было учреждено особое совѣщаніе изъ наиболѣе опытныхъ дѣятелей государственнаго контроля, которое пришло къ единогласному заключенію, что для дѣйствительнаго улучшенія ревизіи необходимо введеніе предварительнаго и фак-



тического контроля по крайней мѣрѣ надъ важнѣйшими оборотами государственнаго хозяйства, причемъ подъ предварительнымъ контролемъ, сверхъ повѣрки распорядительныхъ и исполнительныхъ дѣйствій по существу денежныхъ оборотовъ, совѣщаніе разумѣло разсмотрѣніе и обсужденіе составляемыхъ мѣстными правительственными учрежденіями частныхъ смѣтныхъ исчисленій, служащихъ матеріаломъ для представляемыхъ въ Государственный Совѣтъ финансовыхъ смѣтъ, а также проектовъ и плановъ всякаго рода операций, расчетовъ съ контрагентами и проч. Фактическій же контроль надъ наличиемъ и оборотами вещественныхъ капиталовъ долженъ былъ, по мнѣнію совѣщанія, восполнить собою явную недостаточность документальной повѣрки и служить могущественнымъ средствомъ къ достиженію цѣлей государственнаго контроля.

Съ тѣхъ поръ, отчасти съ Высочайшаго соизволенія, отчасти по соглашеніямъ подлежащихъ вѣдомствъ съ государственнымъ контролемъ, предварительный и фактическій контроль получилъ постепенно широкое примѣненіе ко многимъ операциямъ и оборотамъ всѣхъ вѣдомствъ государственнаго управленія.

Впервые предварительный и фактическій контроль былъ примѣненъ по военному вѣдомству, когда съ согласія командующаго войсками Закаспійскаго отряда, предварительной и фактической повѣркѣ были подчинены всѣ экспедиціонные расходы по Ахаль-Текинской экспедиціи 1880—1881 гг. Затѣмъ, по Высочайше утвержденнымъ 22 декабря 1882 г. правиламъ, предварительный и фактическій контроль былъ примѣненъ къ расходамъ по постройкѣ всѣхъ оборонительныхъ сооружений на западной границѣ, а по Высочайше утвержденнымъ 10 августа 1883 г. правиламъ—къ постройкѣ войсковыхъ казармъ. По гражданскимъ вѣдомствамъ предварительному и фактическому контролю подчинены въ 1881 г. расходы по постройкѣ Криворожской и Баскунчакской жел. дорогъ, въ 1883 г.—расходы по постройкѣ и эксплуатаціи всѣхъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, съ 1884 г.—обороты по эксплуатаціи частныхъ желѣзныхъ дорогъ, съ 1886 г.—постройка коммерческихъ портовъ, и т. д. Въ настоящее время предварительному и фактическому контролю подчинены разнаго рода государственные расходы, составляющіе около 11% всей расходной части государственной росписи.

Такимъ образомъ мысль о предоставленіи государственному контролю права предварительной и фактической повѣрки не однихъ денежныхъ, но и матеріальныхъ капиталовъ и нѣкоторыхъ операціонныхъ дѣйствій, возникшая одновременно съ мыслью о преобразованіи системы государственной отчетности, стала получать постепенное примѣненіе въ самыхъ разнообразныхъ формахъ и случаяхъ. Примѣняемая нынѣ къ разнаго рода эксплуатаціоннымъ и операціоннымъ дѣйствіямъ и оборотамъ правила предварительнаго и факческаго контроля устанавливаются въ



видѣ опыта, по соглашеніямъ государственнаго контролера съ министрами и главноуправляющими, безъ обсужденія этихъ правилъ въ законодательномъ порядкѣ. Эти правила, издаваемые на каждый данный случай повѣрки, или на отдѣльныя серіи операціонныхъ дѣйствій, не представляютъ не только законченной системы, но и полнаго тождества какъ въ подробностяхъ ихъ развитія, такъ и въ существѣ ихъ главныхъ положеній.

Широкое распространеніе предварительнаго и фактическаго контроля вызвало необходимость учрежденія въ составѣ государственнаго контроля особыхъ ревизіонныхъ органовъ новаго типа, въ которыхъ идея предварительной и фактической повѣрки нашла полное свое осуществленіе. Въ ряду такихъ органовъ первое мѣсто занимаютъ контрольныя части по постройкѣ и эксплуатаціи желѣзныхъ дорогъ.

**Контроль желѣзнодорожный.** Желѣзныя дороги вообще представляютъ такой важный факторъ въ развитіи народнаго хозяйства, что предоставить направленіе ихъ дѣятельности имъ самимъ является крайне опаснымъ для развитія народнаго благосостоянія. Дѣятельность казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, состоящихъ въ непосредственномъ распоряженіи правительства, легко подчиняется воздѣйствію послѣдняго, но нельзя того же сказать относительно частныхъ желѣзныхъ дорогъ, которыя, составляя собственность акціонерныхъ компаній или частныхъ лицъ, преслѣдуютъ свои личныя матеріальныя цѣли, часто совершенно противоположныя видамъ правительства.

Предоставленное министру финансовъ 8 марта 1889 г. <sup>1)</sup>, важное право установленія тарифовъ, повышение и пониженіе которыхъ главнымъ образомъ и вліяетъ на развитіе народнаго хозяйства, является, конечно извѣстнымъ противовѣсомъ противъ эгоистичныхъ цѣлей частныхъ лицъ, но есть и такія частныя желѣзныя дороги, гдѣ правительство не только заинтересовано въ высотѣ тарифовъ, но и въ самой доходности дороги, либо по той причинѣ, что оно гарантировало акціонерамъ чистый доходъ дороги, либо потому, что за дорогой числятся долги казнѣ. Въ этихъ случаяхъ, чтобы оградить себя отъ постоянныхъ приплатъ по гарантіямъ, правительство должно быть ближе знакомо съ веденіемъ хозяйства на желѣзныхъ дорогахъ, для чего оно должно имѣть постоянный, болѣе или менѣе, всесторонній надзоръ за оборотами послѣднихъ.

Съ этой цѣлью 26 іюня 1887 г. послѣдовало Высочайше утвержденное положеніе Комитета министровъ о томъ, чтобы всѣ частныя желѣзныя дороги, гарантированныя правительствомъ, представляли ежегодно не позднѣе 1 ноября министру путей сообщенія свои смѣты на предстоящій годъ, которыя въ установленномъ порядкѣ разсматриваются, въ слу-

<sup>1)</sup> 3-е П. С. З. т. IX № 5831



чаѣ надобности исправляются, и утверждаются. Далѣе были выработаны правительствомъ однообразныя формы счетоводства, отчетности и ревизіи частныхъ желѣзныхъ дорогъ, съ цѣлью болѣе точнаго контроля за веденіемъ на нихъ хозяйства и для сравненія результатовъ веденія его на разныхъ желѣзныхъ дорогахъ.

Но еще ранѣе, съ Высочайшаго соизволенія 5 марта 1883 года, были утверждены государственнымъ контролеромъ, по соглашенію съ министромъ путей сообщенія, правила о контрольномъ надзорѣ за эксплуатаціей казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, на основаніи которыхъ контроль обязанъ: 1) повѣрять поѣзда всѣхъ родовъ; 2) присутствовать при нагрузкѣ и выгрузкѣ вагоновъ; 3) присутствовать при приѣмѣ и освидѣтельствованіи приобретаемыхъ для дороги матеріаловъ и имущества, а также и при испытаніи нѣкоторыхъ предметовъ (рельсовъ и проч.); 4) свидѣтельствовать наличность магазиновъ, инвентаря мастерскихъ, негодное имущество; 5) свидѣтельствовать работы и рабочіе матеріалы; 6) вообще производить всякаго рода осмотры и освидѣтельствванія и присутствовать при разнаго рода дѣйствіяхъ по эксплуатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Затѣмъ, по утвержденнымъ, съ Высочайшаго соизволенія 28 марта 1883 г., государственнымъ контролеромъ, по соглашенію съ министрами путей сообщенія и финансовъ, правиламъ, при постройкѣ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ на контроль возложена обязанность повѣрять наличность всякаго рода предметовъ и матеріаловъ и дѣйствительность выполненія работъ, а равно и наличность авансовыхъ суммъ, отпускаемыхъ для строительныхъ надобностей. Наконецъ, на нѣкоторыхъ частныхъ желѣзныхъ дорогахъ былъ учрежденъ правительственный контроль, по правиламъ 13 іюня 1884 г.<sup>1)</sup>, для ближайшаго наблюденія съ хозяйственной точки зрѣнія за эксплуатаціей этихъ дорогъ. Означенный контроль былъ учрежденъ въ видѣ опыта, на 2 года (1885 и 1886 гг.) и примѣненъ впервые къ обществамъ дорогъ: балтійской, лозово-севастопольской и московско-брестской, причемъ государственному контролю было предоставлено, по соглашенію съ министрами путей сообщенія и финансовъ, входить въ Комитетъ министровъ съ представленіями о распространеніи правилъ о правительственномъ надзорѣ и на другія частныя желѣзныя дороги, въ доходности которыхъ правительство заинтересовано, вслѣдствіе обязательныхъ отношеній между ними и казною.

Подчинить отчетность въ оборотахъ суммъ по постройкѣ и эксплуатаціи желѣзныхъ дорогъ существовавшимъ уже контрольнымъ органамъ представлялось трудно осуществимымъ, въ виду тѣхъ особенныхъ условій, при которыхъ поступаютъ доходы желѣзныхъ дорогъ и производятся рас-

<sup>1)</sup> Собр. узак. 1885 г. № 120.



ходы. Этого рода отчетность совершенно не имѣлась въ виду при учрежденіи контрольных палатъ, такъ какъ въ 60-хъ годахъ постройка желѣзныхъ дорогъ находилась у насъ еще въ зачаточномъ состояніи. Въ настоящее время при весьма значительномъ развитіи сѣти желѣзныхъ дорогъ, правительство, производя большія затраты на эти сооруженія, естественно должно было установить цѣлесообразный контроль, который обезпечивалъ-бы казну отъ злоупотребленій и нехозяйственности операций по постройкѣ и эксплуатаціи желѣзныхъ дорогъ, и надо признать, что матеріальная и денежная отчетность желѣзныхъ дорогъ повѣряется болѣе всесторонне, чѣмъ обороты другихъ государственныхъ доходовъ и расходовъ, такъ какъ къ ней въ полномъ объемѣ примѣненъ принципъ предварительнаго и фактическаго контроля.

Ревизионный надзоръ за оборотами какъ частныхъ, такъ и казенныхъ желѣзныхъ дорогъ принадлежитъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ государственнаго контролера: а) центральному органу государственнаго контроля—департаменту желѣзнодорожной отчетности, и б) мѣстному на каждой дорогѣ контролю, состоящему изъ назначенныхъ государственнымъ контролеромъ лицъ. Надзоръ этихъ учреждений, сверхъ общихъ правъ и обязанностей, присвоенныхъ контрольнымъ учрежденіямъ, состоитъ: 1) въ предварительной и фактической повѣркѣ оборотовъ денежнаго и матеріальнаго имущества желѣзныхъ дорогъ; 2) въ предварительной ревизіи всѣхъ ассигновокъ распорядителей на отпускъ изъ казначейства суммъ; 3) въ фактической повѣркѣ ихъ хозяйственныхъ операций; 4) въ повѣркѣ (въ центральномъ учрежденіи государственнаго контроля) годовыхъ отчетовъ по эксплуатаціи частныхъ желѣзныхъ дорогъ, и 5) въ участіи представителей государственнаго контроля при обсужденіи въ министерствахъ финансовъ и путей сообщенія разнаго рода ходатайствъ желѣзнодорожныхъ обществъ.

Весьма благоприятные результаты подчиненія предварительной ревизіи государственнаго контроля расходовъ по операциямъ постройки и эксплуатаціи желѣзныхъ дорогъ убѣдили государственный контроль въ возможности и пользѣ распространенія этого вида ревизіи и на другія отрасли государственнаго хозяйства.

**Контроль по постройкѣ и улучшенію коммерческихъ портовъ.** Одновременно съ учрежденіемъ правительственнаго контроля надъ постройкою и эксплуатаціею желѣзныхъ дорогъ, предварительный и фактической контроль получилъ также примѣненіе при постройкѣ коммерческихъ портовъ.

27 ноября 1884 г. было Высоч. утверждено мнѣніе государственнаго Совѣта объ устройствѣ Мариупольскаго порта; 15 января 1885 г. — объ устройствѣ Новороссійскаго порта, а 25 февраля 1885 г. послѣдовало Высоч. утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта о раз-



ходахъ на улучшеніе рѣки западной Двины въ предѣлахъ Рижскаго порта. Последнимъ Высочайшимъ повелѣніемъ было между прочимъ постановлено: «предоставить государственному контролеру, по соглашенію съ министромъ путей сообщенія, ко времени открытія работъ по устройству порта (Рижскаго), установить ближайшій контроль по производству сихъ работъ и расходованію назначаемыхъ на ихъ исполненіе суммъ, съ примѣненіемъ въ той мѣрѣ, въ какой это окажется удобнымъ, начала фактической повѣрки работъ и поставокъ и предварительной ревизіи платежей».

Во исполненіе означеннаго Высочайшаго повелѣнія былъ разработанъ и составленъ особой комиссіей изъ чиновъ государственнаго контроля и министерства путей сообщенія проектъ временныхъ правилъ для ревизіи расходовъ по портовымъ сооруженіямъ, на основаніи которыхъ контроль принимаетъ участіе: 1) въ осмотрѣ чинами путей сообщенія работъ и сооружений; 2) въ освидѣтельствованіи матеріаловъ и имущества при приѣмѣ въ казну; 3) въ освидѣтельствованіи оставшагося послѣ работъ казеннаго матеріала и въ составленіи актовъ о негодности имущества; 4) присутствуетъ при продажѣ послѣдняго, и 5) производитъ предварительную ревизію отпуска суммъ.

Контрольное наблюденіе за портовыми сооружениями принадлежитъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ государственнаго контролера: 1) центральному органу государственнаго контроля — департаменту гражданской отчетности, и 2) мѣстнымъ контрольнымъ частямъ, учреждаемымъ, по мѣрѣ надобности, для надзора за постройкою коммерческихъ портовъ, на основаніи особыхъ Высочайше утверждаемыхъ положеній, въ составѣ назначаемыхъ государственнымъ контролеромъ лицъ. Открываемыя для наблюденія за постройкою коммерческихъ портовъ контрольныя части представляютъ или самостоятельныя мѣстные органы государственнаго контроля, подчиненныя непосредственно центральному управленію, или находятся въ составѣ мѣстныхъ контрольныхъ палатъ.

**Контроль по постройкѣ крѣпостей и казармъ.** Въ началѣ 80-хъ годовъ предварительный и фактическій контроль получилъ также широкое примѣненіе при ревизіи расходовъ военнаго вѣдомства, причѣмъ починъ установленія этого вида контроля надъ производящимися работами по сооруженіямъ означеннаго вѣдомства принадлежитъ самому военному министру.

Въ 1882 году было рѣшено немедленно приступить къ возведенію оборонительныхъ сооружений на западной границѣ, при г. Ковно и деревнѣ Оссовецъ. Такъ какъ возведеніе сооружений на западной границѣ имѣло особенно государственное значеніе и требовало большихъ затратъ изъ средствъ государственнаго казначейства, то для высшаго руководства этимъ дѣломъ была Высочайше учреждена особая времен-



ная распорядительная комиссія по оборонительнымъ сооруженіямъ, подъ предсѣдательствомъ военнаго министра, съ правами военнаго совѣта. Означенная комиссія, обсуждая мѣры къ возможно успѣшному выполненію возложенной на нее задачи по наблюденію за правильностью и хозяйственностью употребленія суммъ, назначаемыхъ на производство сооружений, выразила желаніе, чтобы «при предстоящихъ работахъ и расходованіи значительныхъ суммъ, ассигнованныхъ министерствомъ финансовъ, контроль получалъ самое широкое и дѣйствительное примѣненіе». По мнѣнію комиссіи, одною изъ мѣръ къ тому представлялось-бы устройство на мѣстѣ производства работъ особаго контрольнаго учрежденія, съ возложеніемъ на него какъ предварительной документальной повѣрки всѣхъ денежныхъ выдачъ, такъ и фактическаго наблюденія за поставкой матеріаловъ и производствомъ работъ. Эта мысль встрѣтила полное сочувствіе со стороны государственнаго контролера, который выразилъ живѣйшую готовность къ ея осуществленію, тѣмъ болѣе, что такъ какъ польза предварительнаго и фактическаго контроля была признана самими распорядителями капиталовъ, то контроль могъ уже приступить къ предназначенной ему дѣятельности, безъ опасенія встрѣтить на своемъ пути препятствія со стороны тѣхъ лицъ и учреждений, съ которыми будетъ находиться въ ближайшихъ отношеніяхъ.

Такимъ образомъ предварительный и фактическій контроль при постройкѣ оборонительныхъ сооружений былъ установленъ по инициативѣ самого военнаго министра; по взаимному соглашенію послѣдняго съ государственнымъ контролеромъ были выработаны и, по совмѣстному докладу военнаго министра и государственнаго контролера, Высочайше утверждены 22 декабря 1882 года «Правила о контрольной повѣркѣ операций по постройкѣ оборонительныхъ сооружений у города Ковно и деревни Оссовецъ».

На основаніи этихъ правилъ государственному контролю предоставлены права предварительной ревизіи отпуска суммъ и производства, по его усмотрѣнію, во всякое время фактической повѣрки работъ, сооружений, матеріаловъ и заготовокъ въ отношеніи размѣра, количества или вѣса входящихъ въ составъ ихъ предметовъ. Кромѣ того контрольное учрежденіе удостовѣряется въ наличности предметовъ, хранящихся въ складахъ и магазинахъ округа, работъ и числа людей и подводъ, находящихся на работѣ и подлежащихъ оплатѣ.

Подъ главнымъ вѣдѣніемъ государственнаго контролера, ревизіонный надзоръ за постройкой оборонительныхъ сооружений ввѣряется управляющимъ мѣстными контрольными палатами, въ ревизіонномъ районѣ которыхъ производится работа, при содѣйствіи назначаемыхъ имъ въ помощь контролеровъ, обязанныхъ наблюдать за правильнымъ производствомъ работъ.



Въ 1883 г. предварительный и фактическій контроль получилъ примѣненіе при постройкѣ воинскихъ казармъ.

Выработанныя съ этой цѣлью государственнымъ контролемъ «Правила о контрольной повѣркѣ операцій по постройкѣ хозяйственнымъ способомъ казарменныхъ для войскъ помѣщеній» были Высочайше утверждены, по совмѣстному докладу военного министра и государственнаго контролера, 10 августа 1883 г.

На основаніи этихъ правилъ государственный контроль повѣряетъ: 1) все-ли то исполнено въ дѣйствительности, что значится по отчетности; 2) согласна-ли наличность матеріаловъ по ихъ количеству съ указаніями книгъ, и не представляетъ-ли заготовленный матеріалъ явнаго несоотвѣтствія съ тѣмъ качествомъ, которое онъ долженъ имѣть по закону, контракту или вообще установленному документу, и 3) соотвѣтствуетъ-ли журналу производителя работъ число людей и подводъ, находящихся на лицо для производства работъ и подлежащихъ оплатѣ.

**Полевой контроль.** Особый видъ предварительнаго и факческаго контроля представляетъ *полевой контроль* расходовъ въ военное время.

До послѣдней войны съ Турціей (1876 — 1877 г.г.) государственный контроль не принималъ никакого участія въ наблюденіи за хозяйственною частью войскъ и управленіи военного вѣдомства, находившихся на мѣстѣ военныхъ дѣйствій. Отчеты-же о расходахъ военного времени ревизовались въ особыхъ комиссіяхъ, назначавшихся для этого верховною властью по окончаніи военныхъ операцій.

Мысль примѣненія факческаго контроля къ повѣркѣ военно-хозяйственныхъ операцій принадлежитъ бывшему государственному контролеру Грейгу, при которомъ былъ выработанъ проектъ полевого контроля, удостоившійся Высочайшаго утвержденія 21 февраля 1877 г. На основаніи правилъ о полевомъ контролѣ, въ 1877 г. были образованы: 1) *Полевой контроль дѣйствующей арміи* — для ревизіи разныхъ видовъ военного хозяйства, обнаруженія незаконныхъ дѣйствій и извѣщенія о послѣднихъ подлежащаго начальства для принятія мѣръ къ прекращенію ихъ или предупрежденію; 2) *Полевой контроль Одесскаго военного округа* — для фактической повѣрки хозяйственныхъ оборотовъ военного вѣдомства въ губерніяхъ Бессарабской, Екатеринославской, Таврической и Херсонской и въ Болгаріи, съ переходомъ войскъ за Балканы, и 3) *Полевой контроль Кавказской арміи* — съ тѣми-же правами и обязанностями, въ районѣ военныхъ дѣйствій Кавказской арміи въ Азіатской Турціи.

На полевой контроль была возложена «фактическая повѣрка обращаемыхъ на военныя потребности денежныхъ и матеріальныхъ средствъ, присутствіе чиновъ полевого контроля при производствѣ торговъ на по-



ставку всѣхъ предметовъ войскового довольствія и повѣрка, съ разрѣшенія главнокомандующихъ, внутренняго хозяйства войсковыхъ частей».

На сколько была успѣшна дѣятельность полевого контроля, видно изъ всеподданнѣйшаго доклада бывшаго государственнаго контролера-статсъ-секретаря Сольскаго, о развитіи и дѣятельности государственнаго контроля съ 1855 — 1880 г., который охарактеризовалъ дѣятельность полевого контроля такими словами: «Неуклонная борьба съ сильно вооруженнымъ зломъ приобрѣла полемому контролю признательность дѣйствовавшихъ войскъ и ихъ главныхъ и второстепенныхъ начальниковъ»... «общее впечатлѣніе, произведенное дѣйствіями полевого контроля на Великаго Князя главнокомандующаго Кавказской арміей было таково, что его Высочество изволилъ признать пользу введенія фактической повѣрки оборотовъ военнаго хозяйства и въ мирное время» (стр. 80 и 81).

Во второй разъ предварительный и фактическій контроль былъ съ одинаковымъ успѣхомъ примѣненъ въ Ахаль-Текинской экспедиціи 1880 — 1881 гг., заслуживъ слѣдующій отзывъ бывшаго начальника этой экспедиціи генераль-адъютанта Скобелева: «Внимательно прочелъ я отчеты о дѣйствіяхъ полевого контроля за ноябрь и декабрь прошлаго и январь нынѣшняго года. Впечатлѣніе, вынесенное мною изъ чтенія этихъ документовъ, самое отрадное; въ особенности я доволенъ, что предварительный контроль не остался мертвой буквою, а напротивъ того, принесъ очевидную пользу, — что можно отвергать только съ предвзятыми цѣлями. Я считаю вполне умѣстнымъ высказать, до какой степени, по крайнему моему убѣжденію, дѣятельность контроля была полезна... Закключаю положительнымъ заявленіемъ, что для меня непонятно, какъ можно вести военныя дѣйствія безъ самаго широкаго участія контроля...»

Въ виду весьма полезныхъ послѣдствій этого дважды произведеннаго опыта, признано необходимымъ образованіе особыхъ контрольных учреждений, открываемыхъ на время войны, съ возложеніемъ на нихъ обязанности производства фактической ревизіи денежныхъ суммъ и казеннаго имущества, обращающихся на театрѣ войны, и военное министерство въ новомъ положеніи объ управленіи арміями въ военное время, удостоившемся Высочайшаго утвержденія 26 февраля 1890 года, подчинило казенное хозяйство военныхъ управленій на будущее время предварительной и фактической повѣркѣ полевого контроля<sup>1)</sup>.

Управленіе полевого главнаго контролера, находясь въ главномъ вѣдѣніи государственнаго контролера, состоитъ изъ канцеляріи и чиновъ для порученій. Кромѣ управленія полемому главному контролеру непосредственно подчиняется предсѣдатель временной ревизіонной комисіи, учреждаемой для окончательной ревизіи отчетности за военное время. Въ вѣдѣніи полевого главнаго контролера сверхъ того состоятъ военно-окруж-

<sup>1)</sup> 3-е II. С. З. т. X № 6609.



ный контролеръ и корпусные контролеры. Для исполненія временныхъ порученій, входящихъ въ обязанности полевого контроля, онъ имѣетъ право, съ согласія управляющихъ контрольными палатами, находящимися на театрѣ войны, привлекать чиновъ этихъ палатъ; при этомъ на чиновъ каждой палаты должны быть возлагаемы порученія только въ районѣ дѣйствія палаты. Чины полевого контроля подчиняются въ арміи ея главнокомандующему, а въ отдѣльныхъ корпусахъ — корпусному командиру.

По цѣли своего учрежденія полевой контроль обязанъ: 1) производить фактическую ревизію наличности денежныхъ суммъ въ полевыхъ казначействахъ и кассахъ специальныхъ сборщиковъ и матеріальнаго имущества въ складахъ, магазинахъ, госпиталяхъ и др. военныхъ управленій, входящихъ въ составъ арміи; 2) производить фактическую повѣрку дѣйствительности исполненія техническихъ смѣтъ; 3) собирать свѣдѣнія о цѣнахъ, существующихъ въ районѣ военныхъ дѣйствій на предметы довольствія; 4) доставлять заключенія относительно проектируемыхъ предѣльныхъ цѣнъ для производства различныхъ хозяйственныхъ операций; 5) производить документальную повѣрку правильности производства торговыхъ операций; 6) производить предварительную повѣрку денежныхъ выдачъ изъ казны, и 7) наблюдать за своевременнымъ доставленіемъ отчетности на ревизію<sup>1)</sup>. Ревизія отчетности о расходахъ на военныя надобности производится особой временной ревизіонной комиссіей при государственномъ контролѣ.

### VI. Вопросъ о техническомъ контролѣ.

Такимъ образомъ изъ числа выработанныхъ Высшей комиссіей и предложенныхъ на разрѣшеніе Специальной комиссіи вопросовъ о способахъ и порядкѣ введенія новой ревизіонной системы до настоящаго времени не получилъ практическаго осуществленія лишь одинъ вопросъ о *техническомъ контролѣ* (п. 9, стр. 126). Между тѣмъ, отсутствіе техническаго контроля въ дѣлѣ ревизіи представляетъ весьма замѣтный пробѣлъ въ контрольной системѣ. Ответныя лица въ пререканіяхъ съ органами контроля всякое хозяйственное замѣчаніе сводятъ на техническую почву и заявляютъ, что въ этой области контроль не компетентенъ.

Отсутствіе права техническаго контроля нерѣдко отражалось весьма сильно на самой дѣятельности контроля и вынуждало послѣдній неоднократно возбуждать вопросъ о предоставленіи ему этого права, напиримѣръ, при ревизіи казенныхъ горныхъ заводовъ<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Подробности дѣятельности полевого контроля по производству предварительной повѣрки денежныхъ оборотовъ изложены въ особомъ „Положеніи о предметахъ и порядкѣ дѣйствій полевого контроля“, приложенномъ къ ст. 459 Положенія о полевомъ управленіи войскъ (3-е П. С. З. т. X, приложение 8-е къ № 6609).

<sup>2)</sup> Отчетъ Уральской экспедиціи для изслѣдованія хозяйства казенныхъ горныхъ заводовъ. СПб. 1888 г. ч. 3-я, стр. 77—84.



Тѣмъ не менѣе, до сихъ поръ этотъ вопросъ не получилъ разрѣшенія, и отчетныя вѣдомства не разъ отказывались вступать по этому предмету въ какія-либо соглашенія съ государственнымъ контролемъ, мотивируя свой отказъ некомпетентностью органовъ контроля въ технической сторонѣ дѣла. Но государственный контроль и не отрицаетъ того положенія, что обязанности технического контроля должны быть возложены исключительно на техникувъ-спеціалистовъ; его требованіе сводится лишь къ тому, чтобы эти техники-ревизоры входили въ составъ государственнаго контроля и ему одному были подчинены. Тогда техническія познанія ревизора, знакомство его съ ходомъ извѣстной операціи дадутъ ему возможность замѣчать такія неправильности, которыя остаются обыкновенно незамѣченными лицами, незнакомыми съ технической стороной дѣла, воспрепятствуютъ отчетнымъ мѣстамъ всякій спорный вопросъ сводить на техническую почву и сдѣлаютъ возможнымъ болѣе сознательное отношеніе ревизоровъ къ дѣлу при освидѣтельствованіи матеріаловъ и т. п.

Въ виду этого, представляется необходимымъ, чтобы въ составъ государственнаго контроля были включены представители техническихъ специальностей, которые бы могли оказывать помощь и поддержку техническимъ специалистамъ, входящимъ въ составъ государственнаго контроля, и такимъ образомъ обеспечить техническую подготовку ревизоровъ, работающихъ въ государственномъ контроле.

Въ виду этого, представляется необходимымъ, чтобы въ составъ государственнаго контроля были включены представители техническихъ специальностей, которые бы могли оказывать помощь и поддержку техническимъ специалистамъ, входящимъ въ составъ государственнаго контроля, и такимъ образомъ обеспечить техническую подготовку ревизоровъ, работающихъ въ государственномъ контроле.

\*) Необходимость включения представителей техническихъ специальностей въ составъ государственнаго контроля, о чемъ упоминается въ настоящемъ отчетѣ, изложена въ отчетѣ о работѣ государственнаго контроля за 1909 г. (Сборникъ отчетовъ, выпущенный въ 1910 г. № 10).



## Г Л А В А II.

### Современное устройство Государственного Контроля.

Современное устройство государственного контроля определяется его учрежденіемъ, Высочайше утвержденнымъ 28 апрѣля 1892 года <sup>1)</sup>. Согласно ст. 1 этого учрежденія, государственный контроль, составляя отдѣльную часть государственнаго управления, наблюдаетъ за законностью и правильностью распорядительныхъ и исполнительныхъ дѣйствій по приходу, расходу и храненію капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ предъ нимъ учреждений, а равно составляетъ соображенія о выгодности или невыгодности хозяйственныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства.

#### *I. Составъ учреждений государственнаго контроля.*

Всѣ эти функціи выполняются *центральными* и *мѣстными* органами государственнаго контроля, въ составъ котораго входятъ:

**1. Государственный контролеръ** — главный начальникъ всего вѣдомства <sup>2)</sup>. При государственномъ контролерѣ состоятъ *чиновники особыя порученія*.

**2. Товарищъ государственнаго контролера** — его ближайшій помощникъ.

**3. Совѣтъ государственнаго контроля** <sup>3)</sup>, состоящій, подъ пред-

<sup>1)</sup> Собр. уз. 1892 г. № 63 ст. 639. Учрежденіе государственнаго контроля введено въ Св. Зак. изд. 1892 г. т. I ч. II, кв. V разд. XIV ст. 943 — 1016, взаменъ ст. 1669—1904 того же тома, изд. 1857 г., и состоитъ изъ 7 главъ, заключающихъ въ послѣдовательномъ порядкѣ слѣдующее: I гл. — предметы вѣдомства и составъ государственнаго контроля (943—957); II гл. — совѣтъ государственнаго контроля (958—985); III гл. — департаменты государственнаго контроля (985—1005); IV гл. — канцелярія государственнаго контроля (1006—1007); V гл. — центральная бухгалтерія государственнаго контроля (1008—1010); VI гл. — коммисія для повѣрки отчетности уставовленій государственнаго контроля (1011 — 1012); VII гл. — коммисія для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ за прежнее время и текущихъ отчетовъ тѣхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, при коихъ не учреждено мѣстнаго правительственнаго контроля (1013—1016) — см. 2-ую ч. наст. сочиненія, приложеніе I.

<sup>2)</sup> Должность государственнаго контролера учреждена манифестомъ 25-го іюня 1811 г. — П. С. З. т. XXXI № 24.686.

<sup>3)</sup> Совѣтъ государственнаго контроля учрежденъ въ 1836 г., см. П. С. З. т. XI № 9812, — В. у. 30 декабря 1836 года Образованіе государственнаго контроля.



сѣдательствомъ государственнаго контролера, изъ его товарища, членовъ, назначаемыхъ именными Высочайшими указами, и генераль-контролеровъ ревизіонныхъ департаментовъ; совѣту предоставляется приглашать въ свои засѣданія чиновъ отъ министерствъ и главныхъ управленій, а также и частныхъ свѣдущихъ лицъ, для объясненія дѣлъ и предметовъ по техническимъ и спеціальнымъ вопросамъ.

**4. Ревизіонные департаменты**, отличаясь одинъ отъ другого только по роду повѣряемой ими отчетности, имѣютъ одинаковый составъ и облечены одинаковыми правами и обязанностями; каждый изъ нихъ находится въ завѣдываніи генераль-контролера и состоитъ изъ общихъ присутствій, образованныхъ по закону 21 марта 1890 года<sup>1)</sup>, помощниковъ генераль-контролера (по 2 въ каждомъ департаментѣ), старшихъ и младшихъ ревизоровъ, помощниковъ ревизоровъ, секретарей, журналистовъ и счетныхъ чиновниковъ (ст. 986). Каждое изъ перечисленныхъ должностныхъ лицъ имѣетъ опредѣленный кругъ дѣлъ, который устанавливается для однихъ (генераль-контролера, его помощниковъ и старшихъ ревизоровъ) закономъ (ст. 991, 992 и 1004 учр. гос. контроля), для другихъ (прочихъ чиновъ)—инструкціями государственнаго контролера (ст. 1005 учр.). Въ настоящее время такихъ департаментовъ—3, а именно: а) *департаментъ гражданской отчетности*, преобразованный по закону 1 февраля 1883 года<sup>2)</sup> изъ временной ревизіонной комисіи (см. выше, стр. 127); б) *департаментъ военной и морской отчетности*, преобразованный въ 1883 году<sup>2)</sup> изъ департамента морскихъ отчетовъ (см. выше, стр. 111), и в) *департаментъ желѣзнодорожной отчетности*, преобразованный, на основаніи Высочайше утвержденнаго 3 іюня 1891 года мнѣнія Государственнаго Совѣта<sup>3)</sup>, изъ желѣзнодорожнаго отдѣла, выдѣленнаго въ свою очередь въ 1884 году<sup>4)</sup> изъ департамента гражданской отчетности на правахъ ревизіоннаго департамента.

**5. Канцелярія государственнаго контроля**<sup>5)</sup>, подъ начальствомъ директора, состоитъ изъ вице-директора, дѣлопроизводителей и ихъ помощниковъ, бухгалтера, общаго журналиста и экзекутора, завѣдывающего зданіями государственнаго контроля и хозяйственною частью.

<sup>1)</sup> Собр. уз. № 45. ст. 308. Ср. 3-е II. С. З. т. X № 6651.

<sup>2)</sup> 3-е II. С. З. т. III № 1352.—(Собр. уз. 1883 г. 11 марта ст. 246).

<sup>3)</sup> 3-е II. С. З. т. XI № 7780 и Собр. уз. 1891 г. № 70 ст. 730, В. у 3 іюня 1891 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта, объ учрежденіи департамента желѣзнодорожной отчетности.

<sup>4)</sup> Тамъ-же, т. IV № 2588. В. у. 11 декабря 1884 года мнѣніе Государственнаго Совѣта, объ устройствѣ контрольныхъ учрежденій по надзору за оборотами частныхъ желѣзныхъ дорогъ.

<sup>5)</sup> Канцелярія государственнаго контроля учреждена въ 1836 году II. С. З. т. XI № 9812—В. у. 30 декабря 1836 года. Образование государственнаго контроля.



*Архивъ центральныхъ учреждений государственнаго контроля*, находясь въ главномъ завѣдываніи директора канцеляріи, управляется начальникомъ архива, при помощи подчиненныхъ ему архиваріусовъ. Директоръ канцеляріи государственнаго контроля есть правитель дѣлъ совѣта, а докладчиками являются дѣлопроизводители канцеляріи.

**6. Центральная бухгалтерія государственнаго контроля**, выдѣленная въ 1888 году <sup>1)</sup> изъ состава департамента гражданской отчетности, подъ ближайшимъ завѣдываніемъ одного изъ членовъ совѣта государственнаго контроля, состоитъ изъ главнаго бухгалтера, старшихъ бухгалтеровъ, бухгалтеровъ, ихъ помощниковъ и счетныхъ чиновниковъ.

**7. Коммисія для повѣрки денежной и матеріальной отчетности установленій государственнаго контроля.** До изданія учрежденія государственнаго контроля 28 апрѣля 1892 г., эта коммисія не имѣла особаго положенія; она учреждалась временно, по распоряженіямъ государственныхъ контролеровъ. Въ настоящее время она составляетъ постоянное установленіе <sup>2)</sup>, руководящееся въ своей дѣятельности изданными для ревизіонныхъ органовъ положеніями. Коммисія состоитъ подъ предѣдательствомъ одного изъ членовъ совѣта государственнаго контроля (не занимающихъ должности, съ которою сопряжены распорядительныя, подлежащія отчетности дѣйствія), изъ чиновъ контроля, не участвовавшихъ въ подлежащихъ повѣркѣ коммисіи дѣйствіяхъ. Выборъ предѣдателя коммисіи, а равно назначеніе членовъ ея, по представленію ея предѣдателя, принадлежитъ государственному контролеру.

**8. Коммисія для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ** <sup>3)</sup> состоитъ, подъ предѣдательствомъ генераль-контролера департамента желѣзнодорожной отчетности, или другого лица, по избранію государственнаго контролера, изъ 2-хъ членовъ отъ государственнаго контроля по назначенію государственнаго контролера, 2-хъ членовъ отъ министерства путей сообщенія и одного отъ министерства финансовъ, назначаемыхъ подлежащими министрами. Возлагаемая на коммисію повѣрка отчетовъ производится откомандированными въ ея распоряженіе чинами департамента желѣзнодорожной отчетности и особо приглашенными для этихъ занятій лицами <sup>4)</sup>.

Всѣ перечисленные установленія находятся въ С.-Петербургѣ и составляютъ **центральное управленіе** государственнаго контроля.

**Мѣстные органы** государственнаго контроля слѣдующіе:

<sup>1)</sup> З-е П. С. З. т. VIII № 5313.

<sup>2)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, учр. государственнаго контроля, ст. 1011 и 1012.

<sup>3)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, ст. 1013—1016.

<sup>4)</sup> Ср. З-е П. С. З. т. VI № 3509, Отд. III ст. 1—3 Выс. утв. 10 февраля 1886 года мѣннія Государственнаго Совѣта.



**9. Контрольные палаты** <sup>1)</sup> учреждены почти въ каждой губерніи (за весьма немногими исключеніями, обусловливаемыми мѣстными обстоятельствами), въ административномъ отношеніи подчинены государственному контролеру <sup>2)</sup>, въ ревизіонномъ—совѣту государственнаго контроля <sup>3)</sup>. Каждая контрольная палата находится въ завѣдываніи управляющаго палатою и состоитъ изъ общаго присутствія <sup>4)</sup>, помощника управляющаго (въ тѣхъ палатахъ, кругъ дѣятельности которыхъ особенно обширенъ <sup>5)</sup>, старшихъ и младшихъ ревизоровъ, помощниковъ ревизора, секретаря, журналиста (онъ-же завѣдывающій архивомъ) и счетныхъ чиновниковъ (ст. 1138 учр. контрольныхъ палатъ). Контрольные палаты раздѣляются на: общія губернскія (49) и военно-окружныхъ центровъ (10) <sup>6)</sup>; первыя повѣряютъ отчетность всѣхъ находящихся въ губерніи учреждений, за исключеніемъ отчетности военнаго вѣдомства; вторыя-же, сверхъ отчетности объ оборотахъ своей губерніи, повѣряютъ отчетность войскъ по всѣмъ губерніямъ, входящимъ въ составъ военнаго округа <sup>7)</sup>.

**10. Мѣстныя контрольныя части для ревзіи оборотовъ эксплуатаціи казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогъ;** каждая изъ нихъ, въ завѣдываніи главнаго контролера, состоитъ изъ общаго присутствія <sup>8)</sup>, помощника главнаго контролера (гдѣ таковой полагается), старшихъ контролеровъ, контролеровъ, помощниковъ контролеровъ и счетныхъ чиновниковъ <sup>9)</sup>.

**Особыя должности и установленія государственнаго контроля.** Кромѣ вышеперечисленныхъ установленій, къ составу государственнаго контроля принадлежатъ особыя *постоянныя* и *временныя* должности

<sup>1)</sup> Св. Зак. изд. 1892 г. т. II ч. I общее губернское учрежденіе. Разд. VI, учрежденіе контрольныхъ палатъ, ст. 1134 — 1151. (См. 2-ю ч. настоящаго сочиненія, приложение II).

<sup>2)</sup> Тамъ-же, ст. 1144.

<sup>3)</sup> Св. З. т. I ч. II, ст. 963—964.

<sup>4)</sup> По зак. 21 марта 1890 года (З. С. З. т. X № 6651).

<sup>5)</sup> Въ С.-Петербургской, Московской, Тифлисской, Варшавской, Одесской и Киевской.

<sup>6)</sup> Варшавская, Виленская, Иркутская, Казанская, Киевская, Московская, С.-Петербургская, Тифлисская, Туркестанская и Херсонская (въ Одессѣ).

<sup>7)</sup> Управление арміей въ командномъ и хозяйственномъ отношеніяхъ раздѣляется на нѣсколько военныхъ округовъ. Главный хозяйственный распорядитель округа—военно-окружный совѣтъ, въ составъ котораго, подъ предсѣдательствомъ командующаго войсками округа, входятъ начальники всѣхъ хозяйственныхъ управленій округа. Такъ какъ главное завѣдываніе хозяйственною частью войскъ принадлежитъ военно-окружному совѣту, то и ревзія войсковой отчетности сосредоточивается въ контрольныхъ палатахъ, имѣющихъ мѣстопробываніе въ одномъ городѣ съ военно-окружнымъ совѣтомъ.

<sup>8)</sup> По закону 21 марта 1890 года, Св. З. т. II ч. I, ст. 916 и 917. Сравни также циркуляръ по госуд. контролю отъ 7 августа 1891 года № 27, объ образованіи общихъ присутствій въ составѣ желѣзнодорожныхъ контрольныхъ частей.

<sup>9)</sup> Временныя правила о контролѣ надъ оборотами эксплуатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, утвержд. государственнымъ контролеромъ 5 марта 1883 г., ст. 4.



и установленія <sup>1)</sup>, учреждаемыя на основаніяхъ, изложенныхъ въ подлежащихъ учрежденіяхъ, положеніяхъ и уставахъ. Къ первымъ относятся:

**Постоянныя должности.** 1) *Представитель государственнаго контроля въ правленіи Балтійскаго судостроительнаго завода*; эта должность учреждена по Высочайше утвержденному 17 августа 1880 года совмѣстному всеподданнѣйшему докладу государственнаго контролера и управлявшихъ министерствами финансовъ и морскаго.

2) *Представитель государственнаго контроля въ правленіи Обуховскаго сталелитейнаго завода*; эта должность существуетъ на основаніи ст. 5 Высочайше утвержденнаго 21 декабря 1885 года положенія объ Обуховскомъ заводѣ <sup>2)</sup>.

3) *Членъ отъ государственнаго контроля въ совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ министерства путей сообщенія*; должность утверждена Высочайше утвержденнымъ 8 марта 1889 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта <sup>3)</sup>.

4) *Членъ отъ государственнаго контроля въ совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ министерства финансовъ*; эта должность учреждена на основаніи Высочайше утвержденнаго 8 марта 1889 года положенія о желѣзнодорожныхъ тарифахъ и объ учрежденіяхъ по тарифнымъ дѣламъ <sup>3)</sup>.

5) *Членъ отъ государственнаго контроля въ тарифномъ комитетѣ министерства финансовъ*; эта должность учреждена тѣмъ-же Высочайше утвержденнымъ положеніемъ <sup>3)</sup>.

6) *Директоръ отъ государственнаго контроля въ правленіи общества юго-восточныхъ желѣзныхъ дорогъ*; должность учреждена Высочайше утвержденнымъ 15 іюня 1893 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта <sup>4)</sup>.

7) *Членъ отъ государственнаго контроля въ совѣтъ государственнаго банка*; должность учреждена Высочайше утвержденнымъ 6 іюня 1894 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта <sup>5)</sup>.

8) *Членъ отъ государственнаго контроля въ правленіи общества Владикавказской желѣзной дороги*, на основаніи Высочайше утвержденнаго 24 марта 1895 года мнѣнія Государственнаго Совѣта <sup>6)</sup>.

9) *Членъ отъ государственнаго контроля въ совѣтъ государ-*

<sup>1)</sup> Св. Зак. изд. 1892 года т. I ч. II, учрежденіе государственнаго контроля, ст. 948.

<sup>2)</sup> 3-е П. С. З. т. V № 3399, В. у. 21 декабря 1895 года Положеніе объ управленіи казеннымъ Обуховскимъ сталелитейнымъ заводомъ, ст. 12—14 о представителѣ государственнаго контроля.

<sup>3)</sup> 3-е П. С. З. т. IX № 5831, В. у. 8 марта 1889 года Положеніе о желѣзнодорожныхъ тарифахъ и объ учрежденіяхъ по тарифнымъ дѣламъ.

<sup>4)</sup> Собр. уз. 1893 г. 15 іюля, № 101, ст. 849.

<sup>5)</sup> Собр. уз. 1894 г. 24 іюня, № 101 ст. 698.

<sup>6)</sup> Собр. уз. 1895 г. 1 іюля, № 109 ст. 822.



ственной дворянскаго земельного банка, по Высочайше утвержденному 5 июня 1895 г. мѣнію Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup>).

10) Членъ отъ государственнаго контроля въ совѣтъ крестьянскаго поземельнаго банка; должность учреждена тѣмъ же Высочайше утвержденнымъ мѣніемъ Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup>).

Особыя **временныя** установленія суть:

1) Мѣстныя контрольныя части, открываемыя при каждой строящейся казною желѣзной дорогѣ по правиламъ, утверждаемымъ государственнымъ контролеромъ, по соглашенію съ министрами финансовъ и путей сообщенія <sup>2)</sup>).

2) Мѣстныя контрольныя части по постройкѣ частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Эти части открываются по мѣрѣ надобности, на основаніи особыхъ Высочайше утверждаемыхъ положеній.

3) Мѣстныя контрольныя части при постройкѣ коммерческихъ портовъ (см. выше, стр. 138 <sup>3)</sup>).

4) Мѣстныя контрольныя части при постройкѣ оборонительныхъ сооружений и войсковыхъ казармъ. Эти части открываются на основаніи Высочайше утвержденныхъ 22 декабря 1882 г. и 10 августа 1883 г. правилъ <sup>4)</sup>).

5) Представитель отъ государственнаго контроля при министерствѣ путей сообщенія для предварительнаго контроля оборотовъ, относящихся къ устройству портовъ. Эта должность учреждена Высоч. утвержд. 17 ноября 1886 г. мѣніемъ Государственнаго Совѣта <sup>5)</sup>).

6) Мѣстный контроль по переустройству Мариинской водной системы въ Вытегорскомъ округѣ путей сообщенія <sup>6)</sup>).

7) Контроль по улучшенію устьевъ рѣки Днѣпра <sup>5)</sup>).

Подробныя положенія о правахъ и обязанностяхъ перечисленныхъ должностей и учрежденій устанавливаются по соглашеніямъ государственнаго контролера съ подлежащими министрами и главноуправляющими отдѣльными частями.

Кромѣ того, къ составу государственнаго контроля принадлежатъ *временныя установленія* для повѣрки счетовъ по особымъ распоряженіямъ правительства. Наконецъ, для документальной и фактической по-

<sup>1)</sup> Собр. уз. 1895 г. 24 июня, № 103 ст. 783, п. VI.

<sup>2)</sup> Временныя правила 28 марта 1883 года, по соглашенію съ министрами финансовъ и путей сообщенія.

<sup>3)</sup> Временныя правила, утвержд. государственнымъ контролеромъ по соглашенію съ министромъ путей сообщенія 20 марта 1886 года.

<sup>4)</sup> Правила, утвержденныя съ Высочайшаго соизволенія, военнымъ министромъ, по соглашенію съ государственнымъ контролеромъ. Всѣ эти правила напечатаны въ сборникѣ правилъ и формъ смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго поряка, изд. 1897 года отд. V.

<sup>5)</sup> П. С. З. т. VI № 4024, 17 ноября 1886 года, В. у. мн. Государственнаго Совѣта о расходахъ на содержаніе мѣстнаго контроля по портовымъ сооружениямъ (собр. уз. 1887 года ст. 41).

<sup>6)</sup> В. у. 17 апрѣля 1890 года мѣніе Государственнаго Совѣта.



вѣрки оборотовъ по отдѣльнымъ операціямъ, выходящимъ по своимъ размѣрамъ изъ ряда обыкновенныхъ государственныхъ сооруженій, по соглашеніямъ государственнаго контроля съ подлежащими министрами, учреждаются на время производства операцій *временныя контрольныя части*. На время войны открываются также *временныя полевые контрольныя органы*, на основаніи особыхъ о нихъ положеній (см. выше, стр. 141—143).

## II. Предметы вѣдомства учреждений государственнаго контроля.

Компетенція государственнаго контроля вообще опредѣляется его учрежденіемъ <sup>1)</sup> и можетъ быть формулирована такъ: наблюденіе за законностью и правильностью движенія и сохранностью всѣхъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ предъ нимъ учреждений. Еще шире опредѣленъ кругъ вѣдомства государственнаго контроля въ Высочайшихъ Государя Императора Александра III указаніяхъ, выраженныхъ въ циркулярѣ по государственному контролю отъ 16 іюня 1881 г. № 529 <sup>2)</sup>, именно: «блюсти, въ обширномъ смыслѣ слова, интересы казны и цѣлость государственнаго достоянія, и съ сею цѣлью преслѣдовать, а по возможности и предупреждать всякія клонящіяся къ казенному ущербу дѣйствія или упущенія, въ особенности же обнаруживать и пресѣкать корыстныя поползновенія на казенную собственность, хотя-бы они и прикрывались вѣшною формою законности».

На этихъ основаніяхъ и въ предѣлахъ, указанныхъ счетными уставами и особыми Высочайшими повелѣніями, государственный контроль повѣряетъ доставляемая ему въ установленные закономъ сроки финансовыя смѣты и представленія объ ассигнованіи сверхсмѣтныхъ кредитовъ всѣхъ подотчетныхъ ему министерствъ и главныхъ управленій, а также подчиненныхъ его повѣркѣ земскихъ, городскихъ и частныхъ установлений; повѣряетъ отчетность по оборотамъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ предъ нимъ установлений <sup>3)</sup>; производитъ по особымъ на то положеніямъ фактическую по-

<sup>1)</sup> Св. Зак. т. I ч. II учр. гос. контр., ст. 943, изд. 1892 г.

<sup>2)</sup> Сб. циркуляровъ по госуд. контролю за 1874—1883 гг., стр. 280.

<sup>3)</sup> Ревизіи государственнаго контроля подлежатъ (ст. 944): а) всѣ правительственныя уставовленія, за исключеніемъ: 1) министерства Императорскаго Двора съ принадлежащими къ составу его учрежденіями; 2) собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи по учрежденіямъ Императрицы Маріи, съ принадлежащими къ ея вѣдѣнію учрежденіями; 3) государственнаго банка въ его коммерческихъ операціяхъ и иностраннаго отдѣленія особенной канцеляріи по кредитной части въ его банкирскихъ операціяхъ за границу; 4) хозяйственнаго управленія при Святѣйшемъ Синодѣ относительно специальныхъ средствъ духовнаго вѣдомства и суммъ, отпускаемыхъ изъ казны на духовно-учебныя учрежденія; 5) министерства иностранныхъ дѣлъ—въ чрезвычайныхъ издержкахъ на предметы, тайнѣ подлежащіе и извѣстные Его Императорскому Величеству; 6) министерствъ и главныхъ управленій въ сум-



вѣрку денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, сооружений, операций и проч.; наблюдаетъ за правильностью разассигнованія и передвиженія по кассамъ и смѣтнымъ подраздѣленіямъ кредитовъ; наблюдаетъ за правильностью и цѣлесообразностью смѣтной классификаціи всѣхъ отчетныхъ предъ нимъ капиталовъ; изыскиваетъ мѣры къ усовершенствованію правилъ и формъ счетоводства и отчетности.

**Кругъ вѣдомства и предѣлы власти каждаго изъ контрольныхъ учрежденій въ частности.** Дѣятельность государственнаго контроля отличается во многомъ отъ общаго характера дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій, а потому и права и обязанности отдѣльныхъ должностей и установленій государственнаго контроля въ нѣкоторыхъ своихъ чертахъ уклоняются отъ общихъ положеній, изложенныхъ въ «общемъ образованіи министерствъ» и въ «общемъ наказѣ министерствамъ»<sup>1)</sup>.

1. Во главѣ учрежденій государственнаго контроля стоитъ **государственный контролеръ**<sup>2)</sup>, пользующійся въ административномъ отношеніи всѣми правами министра. Онъ утверждаетъ инструкціи о порядкѣ ревизіоннаго дѣлопроизводства, опредѣляетъ порядокъ вступленія и разсмотрѣнія дѣлъ въ совѣтъ государственнаго контроля и въ общихъ присутствіяхъ ревизіонныхъ установленій государственнаго контроля: избираетъ и представляетъ на Высочайшее утвержденіе кандидатовъ для замѣщенія должностей генераль-контролеровъ, директора канцеляріи государственнаго контроля, управляющихъ контрольными палатами и главныхъ контролеровъ эксплуатаціоннаго контроля на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ; опредѣляетъ, увольняетъ, и перемѣщаетъ: въ центральныхъ установленіяхъ государственнаго контроля: — чиновъ VI и V классовъ, чиновниковъ особыхъ порученій, безъ различія классовъ и всѣхъ лицъ, причисляемыхъ къ государственному контролю, а въ мѣстныхъ контрольныхъ установленіяхъ: — чиновъ VП, VI и V классовъ, за исключеніемъ управляющихъ контрольными палатами и главныхъ контролеровъ желѣзнодорожныхъ контролей, которые, какъ указано выше, опредѣляются Высочайшею властью, по представленію государственнаго контролера; сносятся съ министрами по дѣламъ, подвѣдомственнымъ государственному контролю; участвуетъ въ засѣданіяхъ Государственнаго Совѣта, Комитета министровъ, Сената; представляетъ ежегодно Государю Императору отчетъ о ревизіонной дѣятельности государственнаго контроля за истекшіи от-

махъ, ассигнуемыхъ на извѣстное Его Императорскому Величеству употребленіе; 7) департамента духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій относительно суммъ, перечисленныхъ въ счетномъ уставѣ министерства внутреннихъ дѣлъ (ст. 86 пр. 2 и 3), и б) въ опредѣленныхъ соответствующими законами случаяхъ — земскія, городскія, сословныя установленія и частныя предпріятія, въ сферѣ ихъ соприкосновенія съ казенными интересами.

<sup>1)</sup> Св. З. т. I ч. II, изд. 1892 г.

<sup>2)</sup> Св. З. т. I ч. II, учр. гос. контр., ст. 949—957.



четный годъ и Государственному Совѣту—общій отчетъ по исполненію финансовыхъ смѣтъ за минувшій смѣтный періодъ, съ приложениями и объяснительной запиской.

Но въ ревизіонномъ отношеніи государственный контролеръ дѣлитъ свою власть съ *коллегіальнымъ* ревизіоннымъ установленіемъ—совѣтомъ государственнаго контроля. Въ то время какъ каждый министръ является полнымъ хозяиномъ въ своемъ вѣдомствѣ, а совѣтъ министра служитъ для него лишь *совѣщательнымъ* органомъ, заключенія котораго для министра не обязательны, государственный контролеръ есть только предсѣдатель совѣта государственнаго контроля, который руководитъ ревизіонной дѣятельностью всѣхъ учреждений государственнаго контроля, и, какъ предсѣдатель, участвуетъ только въ разрѣшеніи вопросовъ путемъ голосованія, но не можетъ, подобно другимъ министрамъ, своей единоличной властью разрѣшать вопросы, подлежащіе по закону вѣдѣнію совѣта, или отмѣнять его постановленія (ст. 971), а оставаясь въ меньшинствѣ, можетъ только перенести обсужденіе спорнаго вопроса въ высшее установленіе (ст. 983).

Законодатель считалъ ревизіонное дѣло слишкомъ важнымъ, требующимъ солидныхъ гарантій справедливости и безпристрастія, чтобы предоставить окончательное разрѣшеніе ревизіонныхъ вопросовъ единоличной власти. И мысль эта проведена въ законѣ со всею полнотою не только въ опредѣленіи правъ государственнаго контролера и учрежденіи совѣта государственнаго контроля, но и при опредѣленіи правъ общихъ присутствій и отношеній ихъ къ начальникамъ тѣхъ учреждений, въ составѣ которыхъ они имѣются.

**2. Товарищу государственнаго контролера** присвоены права товарища министра. Товарищъ государственнаго контролера получаетъ самостоятельное значеніе во время отсутствія или болѣзни государственнаго контролера, когда онъ вступаетъ во всѣ права послѣдняго. Но на такое замѣщеніе каждый разъ требуется особое Высочайшее повелѣніе, объявляемое Сенату и обнародуемое во всеобщее свѣдѣніе. Законъ разсматриваетъ товарища государственнаго контролера, какъ одного изъ членовъ совѣта государственнаго контроля, къ которому, при невозможности государственному контролеру лично предсѣдательствовать въ засѣданіи совѣта, переходитъ обязанность предсѣдателя; при невозможности же предсѣдательствовать и товарищу государственнаго контролера, предсѣдательство переходитъ къ члену совѣта, старшему въ чинѣ. Государственный контролеръ можетъ возлагать на своего товарища присутствованіе вмѣсто себя въ Государственномъ Совѣтѣ и другихъ высшихъ установленіяхъ, причѣмъ онъ вступаетъ во всѣ права и обязанности государственнаго контролера.



**3. Совѣтъ государственнаго контроля** есть высшая ревизіонная инстанція въ вѣдомствѣ государственнаго контроля. Обсужденію его подлежитъ обширный кругъ дѣлъ, поступающихъ къ нему изъ ревизіонныхъ учреждений. Совѣтъ не производитъ непосредственно ревизіи, но въ немъ разсматриваются и разрѣшаются протесты противъ ревизіонныхъ постановленій всѣхъ контрольныхъ учреждений. Постановленія его по дѣламъ, имѣющимъ общее значеніе, рассылаются во всѣ ревизіонныя инстанціи, дѣятельностью которыхъ въ отношеніи правильности пониманія и примѣненія законовъ онъ такимъ образомъ и руководить.

Изъ ревизіонныхъ учреждений въ совѣтъ вносятся: 1) дѣла по протестамъ, предъявляемымъ противъ постановленій общихъ присутствій ревизіонныхъ учреждений заинтересованными мѣстами и лицами; 2) дѣла по начетамъ и взысканіямъ, опредѣляемымъ общими присутствіями на мѣста и лица высшія; 3) дѣла, разрѣшеніе которыхъ превышаетъ права общихъ присутствій; 4) предположенія объ изданіи новыхъ или о пополненіи и измѣненіи существующихъ законовъ; 5) отдѣльныя, возникающіе при ревизіи вопросы, требующіе особыхъ разрѣшеній или распоряженій; 6) всѣ дѣла, которыя государственный контролеръ признаетъ нужнымъ подвергнуть коллегіальному обсужденію (ст. 964).

Какъ руководитель ревизіонною дѣятельностью всѣхъ ревизіонныхъ учреждений, совѣтъ самостоятельно принимаетъ мѣры къ усовершенствованію счетоводства, отчетности и ревизіи; слѣдитъ за правильностью ревизіи, производимой контрольными установленіями; постановляетъ о преданіи суду за преступленія и проступки по должности чиновъ контрольнаго вѣдомства VII, VI и V классовъ; разсматриваетъ результаты ревизіи въ высшемъ государственномъ отношеніи; разсматриваетъ ежегодныя смѣты доходовъ и расходовъ государственнаго контроля, и всеподданнѣйшіе отчеты о дѣятельности государственнаго контроля прежде представленія ихъ Государю Императору (ст. 963, 964, 965).

Законъ опредѣляетъ, какія изъ дѣлъ, предоставленныхъ обсужденію совѣта, могутъ быть имъ окончательно разрѣшены, и какія дѣла, по предварительномъ обсужденіи въ совѣтѣ, должны быть переданы для окончательнаго разрѣшенія учреждениямъ высшимъ. Къ первымъ относятся большею частью превышающія власть общихъ присутствій ревизіонныхъ учреждений дѣла о сложеніи начетовъ и объ оставленіи безъ преслѣдованія убытковъ на болѣе значительныя суммы (ст. 966), и вообще всякаго рода ревизіонныя дѣла, не требующія изданія новаго или отмѣны стараго закона, когда, притомъ, само подотчетное учреждение или главное его начальство согласно съ заключеніемъ совѣта. Ко второму роду дѣлъ относятся: 1) дѣла объ изданіи новаго закона, или отмѣнѣ, дополненіи и разъясненіи дѣйствующаго; 2) дѣла по обнародованію и приведенію въ исполненіе Высочайшихъ повелѣній, послѣдовавшихъ по заключеніямъ



совѣта государственнаго контроля; 3) дѣла объ учиненіи выговоровъ за несрочное представленіе отчетовъ или свѣдѣній, требуемыхъ контрольными установленіями отъ разныхъ мѣстъ и лицъ; 4) дѣла по несогласію совѣта государственнаго контроля съ заключеніями военнаго и адмиралтействъ совѣтовъ, а также министровъ и главноначальствующихъ отдѣльными частями, къ вѣдомству которыхъ относится подлежащій рѣшенію предметъ (ст. 969), дѣла, которыя, хотя и не превышаютъ власти совѣта, но по которымъ въ совѣтѣ не составится ни единогласнаго мнѣнія, ни большинства (ст. 982), или если государственный контролеръ не согласенъ съ мнѣніемъ совѣта (ст. 983). Всѣ перечисленные случаи восходятъ чрезъ государственнаго контролера въ Государственный Совѣтъ, Комитетъ министровъ или Сенатъ (ст. 984). Дѣла въ совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ (ст. 980). Для дѣйствительности засѣданія должно быть, сверхъ предсѣдателя, не менѣе четырехъ членовъ (ст. 977).

Но совѣтъ государственнаго контроля не есть окончательная ревізійная инстанція, такъ какъ въ случаѣ разногласій съ министрами (по начетамъ) дѣла переходятъ на разсмотрѣніе Сената. Подробное опредѣленіе правъ и обязанностей совѣта государственнаго контроля содержится въ Высочайше утвержденномъ 21 марта 1890 г. мнѣніи Государственнаго Совѣта, о составѣ, предметахъ вѣдѣнія, правахъ и обязанностяхъ совѣта государственнаго контроля и общихъ присутствій ревізійныхъ учреждений <sup>1)</sup>.

**4. Департаментъ гражданской отчетности** повѣряетъ: 1) смѣтные предположенія (финансовыя смѣты и смѣты специальныхъ средствъ) всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій, за исключеніемъ военнаго и морскаго и смѣты управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ (ст. 22 см. правилъ); 2) по подлиннымъ документамъ отчетность по оборотамъ главнаго казначейства въ кассовомъ отношеніи; 3) отчетность въ денежныхъ и матеріальныхъ оборотахъ всѣхъ находящихся въ С.-Петербургѣ правительственныхъ учреждений *гражданскаго вѣдомства* (смѣты которыхъ онъ разсматриваетъ), получающихъ содержаніе на счетъ государственнаго казначейства изъ главнаго казначейства <sup>2)</sup>, за исключеніемъ центральныхъ желѣзнодорожныхъ правительственныхъ установленій и учреждений губернскихъ; 4) отчетность по оборотамъ кассъ специальныхъ сборщиковъ, состоящихъ при центральныхъ правительственныхъ установленіяхъ гражданскаго вѣдомства, за исключеніемъ желѣзнодорожныхъ учреждений; 5) производить свидѣтельство наличныхъ суммъ главнаго казначейства и указанныхъ въ пунктѣ 4 кассъ специальныхъ сборщи-

<sup>1)</sup> Собр. уз. 1890 г. № 45, ст. 380, и. 3-е П. С. З. т. X № 6651.

<sup>2)</sup> Департаментъ гражданской отчетности повѣряетъ отчетность министерства иностранныхъ дѣлъ по содержанію всѣхъ дипломатическихъ и консульскихъ учреждений, находящихся во *всѣхъ* иностранныхъ государствахъ, а не только въ С.-Петербургѣ.



ковъ; 6) участвуетъ въ составленіи (ст. 24 см. правилъ) общаго по исполненію финансовыхъ смѣтъ отчета (по повѣряемымъ въ департаментѣ оборотамъ) и отчета о ходѣ и результатахъ ревизіи; 7) собираетъ, по указаніямъ опыта, данныя для исправленія и дальнѣйшаго развитія кассовыхъ правилъ и ведетъ всю вообще переписку по преобразованію государственной отчетности; 8) слѣдитъ за правильностью и законностью повѣряемыхъ имъ расходовъ; 9) составляетъ соображенія о выгоды или невыгоды операціонныхъ и хозяйственныхъ расходовъ, независимо отъ ихъ законности и правильности; 10) составляетъ отчеты о ревизіонной дѣятельности департамента, съ означеніемъ существа и значенія оборотовъ каждаго управленія и результатовъ произведенной по этимъ замѣчаніямъ переписки; 11) производитъ, по особымъ на то положеніямъ, предварительную и фактическую повѣрку тѣхъ операцій гражданскихъ вѣдомствъ, которыя подчинены этого рода контролю.

5. На основаніи Высоч. утв. 12 февраля 1896 г. мнѣнія государственнаго совѣта <sup>1)</sup>, въ составѣ департамента гражданской отчетности образованы особыя **отдѣленія департамента для ревизіи государственныхъ кредитныхъ учрежденій**. Согласно закону 5 іюня 1895 г. <sup>2)</sup>, и на основаніи временныхъ (на 3 года) правилъ, издаваемыхъ государственнымъ контролеромъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ, эти отдѣленія: 1) повѣряютъ смѣты административныхъ доходовъ и расходовъ государственнаго банка и состоящаго при немъ управленія сберегательными кассами, государственнаго дворянскаго земельного и крестьянскаго поземельнаго банковъ и о результатахъ повѣрки сообщаетъ управляющимъ этими учрежденіями для представленія министру финансовъ; 2) ревизуютъ въ общеустановленномъ порядкѣ по подлиннымъ документамъ періодическую отчетность объ административныхъ расходахъ тѣхъ-же учрежденій, а также операціи государственнаго банка за счетъ государственнаго казначейства; 3) разсматриваютъ годовые операціонные отчеты тѣхъ-же учрежденій и составляютъ по этимъ отчетамъ проекты заключеній государственнаго контролера; 4) повѣряютъ смѣты и годовые отчеты ссудныхъ казенъ по подлиннымъ ихъ книгамъ и документамъ; 5) разсматриваютъ въ общеустановленномъ порядкѣ смѣты системы государственнаго кредита и особенной канцеляріи министра финансовъ по кредитной части, за исключеніемъ оборотовъ С.-Петербургскаго монетнаго двора, ревизуютъ по подлиннымъ книгамъ и документамъ обороты по этимъ смѣтамъ, производимые особенной канцеляріей по кредитной части, государственной комиссіей погашенія долговъ и за ея

<sup>1)</sup> Собр. уз. 1896 г., № 30 ст. 376, объ утвержденіи дополнительнаго росписанія должностей и окладовъ содержанія департамента гражданской отчетности государственнаго контролера.

<sup>2)</sup> Собр. уз. 1895 г., № 103 ст. 783, объ измѣненіи порядка ревизіи государственныхъ кредитныхъ установленій.



счетъ государственнымъ банкомъ, иностраннымъ отдѣленіемъ особенной канцеляріи по кредитной части, заграничными банкирами и таможенными по взиманію таможенныхъ пошлинъ купонами и билетами металлическихъ займовъ; 6) повѣряютъ отчеты особенной канцеляріи по кредитной части по ликвидаціи ссудъ изъ бывшихъ кредитныхъ установленій и общій отчетъ департамента окладныхъ сборовъ по выкупной операціи; 7) повѣряютъ по подлиннымъ документамъ движеніе цѣнностей въ кассахъ и производятъ не менѣе одного раза въ годъ внезапное противъ кассовыхъ книгъ и документовъ свидѣтельство кассъ и кладовыхъ государственнаго банка, С.-Петербургской и Московской его конторъ, Центральной сберегательной кассы, государственнаго дворянскаго земельного и крестьянскаго поземельнаго банковъ, съ ихъ отдѣленіями въ С.-Петербургѣ, С.-Петербургской ссудной казны, государственной коммисіи погашенія долговъ, убѣждаясь при этомъ въ цѣлости хранящихся въ этихъ кассахъ цѣнностей.

Свидѣтельство кассъ государственнаго банка производится, по предписанію государственнаго контролера, однимъ изъ высшихъ чиновъ государственнаго контроля, не ниже генераль-контролера, при содѣйствіи потребнаго числа чиновъ названныхъ отдѣленій; свидѣтельства прочихъ вышепоименованныхъ кассъ могутъ быть назначаемы самимъ генераль-контролеромъ и производимы имъ самимъ, или его помощникомъ, или однимъ изъ старшихъ ревизоровъ отдѣленій, также при содѣйствіи потребнаго числа подчиненныхъ имъ лицъ.

**6. Департаментъ военной и морской отчетности** раздѣляется на два отдѣла, существенно различающіеся между собою пространствомъ ихъ дѣйствій. Отдѣлъ, повѣряющій собственно отчетность военно-сухопутнаго вѣдомства, дѣйствуетъ на тѣхъ-же основаніяхъ, какъ и департаментъ гражданской отчетности, т. е. въ немъ сосредоточивается: 1) повѣрка смѣтъ военнаго министерства вообще, и 2) повѣрка отчетности въ оборотахъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ всѣхъ центральныхъ установленій военнаго вѣдомства, получающихъ содержаніе изъ главнаго казначейства, и аптечно-матеріальную отчетность всего военнаго вѣдомства. Второй отдѣлъ департамента повѣряетъ какъ смѣты, такъ и обороты всѣхъ безъ изъятія установленій морскаго вѣдомства на всемъ пространствѣ Имперіи.

**7. Департаментъ желѣзнодорожной отчетности** повѣряетъ: 1) смѣтныя предположенія о расходахъ на устройство казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, и отчетность: 2) по расходамъ на содержаніе всѣхъ центральныхъ желѣзнодорожныхъ правительственныхъ установленій; 3) по всѣмъ вообще операціоннымъ расходамъ, производимымъ помянутыми установленіями изъ главнаго казначейства; 4) по государственному сбору въ пользу казны съ пассажировъ желѣзныхъ дорогъ и съ провозимыхъ по



желѣзнымъ дорогамъ грузовъ большой скорости; 5) по поступающимъ въ пользу казны переборамъ тарифной платы желѣзными дорогами; 6) по сборамъ на содержаніе желѣзнодорожныхъ училищъ, инспекцій на желѣзныхъ дорогахъ и заводахъ, изготовляющихъ желѣзнодорожныя принадлежности; 7) по всѣмъ вообще поступлениямъ и расходамъ, вытекающимъ изъ расчетовъ между правительствомъ и частными желѣзнодорожными обществами (обязательные платежи обществъ въ пользу казны, выдача изъ казны приплатъ по гарантіи и т. п.), и 8) эксплуатационныя смѣты казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и подчиненныхъ надзору государственнаго контроля частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Кромѣ того департаментъ желѣзнодорожной отчетности производитъ фактическую повѣрку операций, выполняемыхъ управленіемъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Наконецъ, въ немъ сосредоточиваются вопросы по упорядоченію желѣзнодорожнаго дѣла въ Россіи, въ финансовой его части.

**8. Центральная бухгалтерія** сосредоточиваетъ въ себѣ представляемыя ежегодно контрольными палатами и желѣзнодорожными контролями бухгалтерскія таблицы о доходахъ и расходахъ и кассовые отчеты о движеніи суммъ. На основаніи этихъ свѣдѣній центральная бухгалтерія ежегодно составляетъ общій отчетъ по исполненію государственной росписи. Кромѣ того на ея обязанности лежитъ: 1) сличеніе съ государственной росписью и финансовыми смѣтами кассовыхъ росписаній министерствъ и главныхъ управленій и снабженіе этими росписаніями всѣхъ контрольныхъ установленій; 2) общее наблюденіе за правильнымъ передвиженіемъ кредитовъ между кассами и смѣтными подраздѣленіями; 3) разсмотрѣніе требованій министерствъ и главныхъ управленій объ открытіи имъ, на счетъ особо назначеннаго по росписаніямъ фонда, кредитовъ для удовлетворенія невыполненныхъ расходовъ по заключеннымъ смѣтамъ; 4) повѣрка въ кассовомъ отношеніи текущаго счета государственнаго казначейства въ государственномъ банкѣ, и 5) сличеніе текущихъ счетовъ съ документами и сплошная повѣрка правильности разнесенія этихъ оборотовъ по бухгалтерскимъ подраздѣленіямъ по текущимъ въ государственномъ банкѣ счетамъ государственнаго казначейства <sup>1)</sup>.

**9. Канцелярія государственнаго контроля** распадается собственно на два отдѣла: въ одномъ производятся дѣла, восходящія на разсмотрѣніе совѣта государственнаго контроля изъ мѣстныхъ ревизіонныхъ установленій, т. е. всѣ доклады совѣту государственнаго контроля и все производство по этимъ докладамъ, какъ предварительное, такъ и послѣдующее; въ другомъ сосредоточивается переписка государственнаго контролера по части распорядительной и по личному составу вѣдомства, т. е. всѣ дѣла и распоряженія по управленію государственнымъ контро-

<sup>1)</sup> На осн. В. у. 5 іюня 1895 г. мн. Г. С., объ измѣненіи порядка ревизіи государственныхъ кредитныхъ установленій (собр. уз. 1895 г. № 103 ст. 783)



лемъ. Кромѣ того въ канцеляріи сосредоточивается: 1) все дѣлопроизводство по вопросамъ и дѣламъ, восходящимъ на разсмотрѣніе Сената; 2) дѣлопроизводство по всѣмъ дѣламъ и вопросамъ, не относящимся къ вѣдѣнію прочихъ центральныхъ установленій государственнаго контроля; 3) дѣлопроизводство по всякаго рода дѣламъ и вопросамъ, передаваемымъ на заключеніе государственнаго контроля изъ Сената; 4) составленіе финансовой смѣты по всему государственному контролю; 5) разассигнованіе кредитовъ по установленіямъ государственнаго контроля; 6) наблюденіе за своевременнымъ представленіемъ государственному контролеру срочныхъ свѣдѣній о ходѣ и результатахъ ревизіи, производимой установленіями государственнаго контроля, и представленіе о томъ ежегодныхъ докладовъ государственному контролеру, и 7) составленіе всеподданнѣйшихъ отчетовъ о ревизіонной дѣятельности государственнаго контроля.

**10. Коммисія для повѣрки отчетности установленій государственнаго контроля** повѣряетъ отчетность всѣхъ установленій государственнаго контроля на тѣхъ-же основаніяхъ, какія указаны ревизіоннымъ департаментамъ по отношенію къ повѣряемой каждымъ изъ нихъ отчетности подлежащихъ распорядительныхъ установленій. По вопросамъ, требующимъ коллегіальнаго обсужденія, коммисія входитъ съ представленіями въ совѣтъ государственнаго контроля.

**11. Коммисія для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ** въ своихъ дѣйствіяхъ и распоряженіяхъ руководствуется правилами, установленными статьями 1—3 отдѣла III Высочайше утвержденного 10 февраля 1886 года мнѣнія Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup>. Спорные вопросы, по которымъ не состоится въ коммисіи единогласнаго заключенія, разрѣшаются государственнымъ контролеромъ, по соглашенію съ министрами финансовъ и путей сообщенія.

**12. Предметы вѣдомства контрольныхъ палатъ** опредѣлены въ общемъ губернскомъ учрежденіи <sup>2)</sup>, а порядокъ дѣлопроизводства контрольныхъ палатъ—особою инструкціей <sup>3)</sup> и циркулярами по государственному контролю <sup>4)</sup>. Сообразно съ этими основными положеніями, ревизіи контрольныхъ палатъ подлежатъ какъ дѣйствія управленій, распоряжающихся кредитами и сборомъ государственныхъ доходовъ, такъ и дѣйствія кассъ, исполняющихъ распоряженія такихъ управленій.

<sup>1)</sup> З-е П. С. З. т. VI № 3509.

<sup>2)</sup> Св. З. т. II ч. I Разд. VI гл. III ст. 1148—1151, изд. 1892 г.

<sup>3)</sup> Инструкція о порядкѣ дѣлопроизводства въ контролн. палатахъ, изд. 1866 г.

<sup>4)</sup> Ср., между прочимъ, циркуляръ по государственному контролю отъ 25 мая 1890 г. за № 18, съ препровожденіемъ положенія о срокахъ производства и порядкѣ заключенія ревизіи, а также о составѣ, предметахъ вѣдѣнія, правахъ и обязанностяхъ совѣта государственнаго контроля и общихъ присутствій ревизіонныхъ учреждений, и дополненіе къ № 18—объ общихъ присутствіяхъ для контрольныхъ учреждений, не имѣющихъ таковыхъ въ своемъ составѣ.



На обязанности контрольных палатъ лежить: 1) наблюдение за правильностью движенія и сохранностью денежных и матеріальных капиталовъ; 2) составленіе соображеній о выгоды хозяйственныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства; 3) ревизія по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ денежных оборотовъ губернскихъ и уѣздныхъ казначействъ, кассъ специальныхъ сборщиковъ и мѣстныхъ учреждений государственнаго банка, государственнаго дворянскаго земельного банка и крестьянскаго поземельнаго банка, а также Московской ссудной казны <sup>1)</sup>; 4) ревизія по отчетности кассъ и по подлиннымъ къ таковой отчетности прилагаемымъ или особо контрольными палатами требуемымъ документамъ оборотовъ управленій, распоряджающихся кредитами и сборомъ государственныхъ доходовъ; 5) повѣрка по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ правильности матеріальнаго имущества; 6) свидѣтельство противъ подлинныхъ книгъ и документовъ наличныхъ суммъ и бумагъ, имѣющихъ денежное достоинство (кредитной, гербовой и др.), въ казначействахъ и кассахъ специальныхъ сборщиковъ и мѣстныхъ учрежденій государственнаго, дворянскаго земельного и крестьянскаго поземельнаго банковъ, а также Московской ссудной казны <sup>2)</sup>; 7) свидѣтельство и утвержденіе своею подписью шнуровыхъ книгъ, поступающихъ на ревизію контрольных палатъ.

13. Кругъ вѣдомства **контроля надъ оборотами эксплуатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ** опредѣляется временными правилами, утвержденными государственнымъ контролеромъ, по соглашенію съ министромъ путей сообщенія, 5 марта 1883 г. <sup>3)</sup>, по которымъ все обороты по эксплуатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ подлежатъ ревизіи государственнаго контроля. Последнему для выполненія этой задачи, сверхъ общихъ присвоенныхъ контрольнымъ учреждениямъ правъ и обязанностей, предоставляется право *предварительной* и *фактической* повѣрки оборотовъ денежнаго и матеріальнаго имущества означенныхъ дорогъ.

На мѣстный контроль возлагается: 1) участіе въ разсмотрѣніи годовыхъ смѣтъ по доходамъ и расходамъ дороги и предположеній о сверхсмѣтныхъ кредитахъ; 2) предварительная повѣрка ассигновокъ, по которымъ предполагается истребованіе суммъ изъ казначейства; 3) фактическая повѣрка денежных и матеріальныхъ оборотовъ дороги на мѣстахъ ихъ совершенія, удостовѣреніе въ цѣлости всѣхъ вообще принадлежа-

<sup>1)</sup> На основаніи Высочайше утвержденнаго мнѣнія Государственнаго Совѣта, объ измѣненіи порядка ревизіи государственныхъ кредитныхъ установленій (Собр. уз. 1895 г. № 103 ст. 783).

<sup>2)</sup> Тоже.

<sup>3)</sup> Напечатано въ сборникѣ правилъ и формъ смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка, изд. 1897 г. и отдѣльно въ сборникѣ правилъ предварительной и фактической повѣрки строительныхъ операцій и оборотовъ эксплуатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Спб. 1886 г.



щихъ дорогъ суммъ, имущества и матеріаловъ и въ соотвѣтствіи документальныхъ о нихъ показаній съ дѣйствительностью, а также удостовѣреніе въ точномъ выполненіи агентами дороги лежащихъ на нихъ обязанностей по взиманію, храненію и передачѣ по назначенію доходовъ дороги; 4) послѣдующая документальная ревизія доходной и расходной отчетности; 5) составленіе и передача управленію дороги свѣдѣній и данныхъ, необходимыхъ для своевременнаго перечисленія поступившихъ сборовъ въ доходъ казны, для производства расчетовъ съ другими дорогами и частными лицами и для пополненія взысканій съ подвѣдомственныхъ управленію лицъ, и 6) веденіе необходимыхъ для цѣлей ревизіи книгъ и счетовъ и составленіе отчета по ревизіи оборотовъ эксплуатаціи.

14. Предметы вѣдѣнія, права и обязанности *мѣстныхъ учрежденій государственнаго контроля по надзору за эксплуатацией частныхъ желѣзныхъ дорогъ и за постройкою казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогъ, коммерческихъ портовъ, а также казармъ и другихъ сооруженій военнаго и морскаго вѣдомствъ, равно какъ за переустройствомъ водныхъ путей* опредѣляются соотвѣтствующими правилами, утвержденными государственнымъ контролеромъ по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами (см. выше, стр. 150).

*Составъ, предметы вѣдѣнія, права и обязанности общихъ присутствій ревизіонныхъ учреждений.*

Центръ ревизіонной дѣятельности учреждений государственнаго контроля лежитъ въ ихъ *общихъ присутствіяхъ*. Общее присутствіе каждаго ревизіоннаго учрежденія есть, иначе говоря, совѣтъ его, который стоитъ въ такихъ-же отношеніяхъ къ начальнику учрежденія, въ какихъ совѣтъ государственнаго контроля къ государственному контролеру. И въ данномъ случаѣ законодателемъ проведенъ общій принципъ, по которому окончательное разрѣшеніе ревизіонныхъ вопросовъ предоставлено не одному лицу—начальнику контрольнаго установленія, а учрежденію коллегіальному. Такимъ образомъ начальникъ ревизіоннаго учрежденія, управляя ввѣренною ему частью въ административномъ отношеніи самостоятельно, на основаніи общаго образованія министерствъ и общаго наказа министерствамъ или общаго губернскаго учрежденія,—въ разрѣшеніи ревизіонныхъ вопросовъ дѣйствуетъ совмѣстно съ общимъ присутствіемъ, заключенія котораго своей единоличною властью отмѣнить не можетъ (ст. 996 учрежд. гос. конт.); въ случаѣ равенства голосовъ въ общемъ присутствіи, имѣетъ перевѣсъ голосъ его, какъ предсѣдателя (ст. 1000 учр. гос. конт.).

Современное устройство общихъ присутствій ревизіонныхъ учреждений, какъ центральныхъ такъ и мѣстныхъ, спредѣляется Высочайше утверж-



деннымъ 21 марта 1890 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup>). Общее присутствіе каждаго ревизіоннаго департамента состоитъ, подъ предсѣдательствомъ генераль-контролера, изъ помощниковъ генераль-контролера и старшихъ ревизоровъ (ст. 993). Общее присутствіе контрольныхъ палатъ составляется, подъ предсѣдательствомъ управляющаго палатою, изъ его помощника (гдѣ таковой полагается) и старшихъ ревизоровъ палаты; въ палатахъ, гдѣ имѣется лишь одинъ старшій ревизоръ, права и обязанности второго члена присутствія возлагаются на старшаго въ чинѣ младшаго ревизора (ст. 908 т. II ч. I Св. З. изд. 92 г.). Въ мѣстныхъ желѣзнодорожныхъ контроляхъ старшіе контролеры вмѣстѣ съ помощникомъ главнаго контролера составляютъ, подъ предсѣдательствомъ главнаго контролера, общее присутствіе, которое въ отношеніи поступающихъ на его разсмотрѣніе дѣлъ имѣетъ такой-же кругъ вѣдомства и тѣ же права, какія принадлежатъ, на основ. ст. ст. 915 и 917 т. II ч. I С. зак. (изд. 92 г.) общимъ присутствіямъ контрольныхъ палатъ.

Общимъ присутствіямъ постоянныхъ ревизіонныхъ установлений, какъ центральныхъ, такъ и мѣстныхъ, поручается, по усмотрѣнію государственнаго контролера, обсужденіе требующихъ коллегіальнаго разсмотрѣнія дѣлъ временныхъ ревизіонныхъ учрежденій, не имѣющихъ въ своемъ составѣ

<sup>1)</sup> Собр. уз. № 45 ст. 380. О составѣ, предметахъ вѣдѣнія, правахъ и обязанностяхъ совѣта государственнаго контроля и общихъ присутствій ревизіонныхъ учрежденій, (3-е П. С. З. т. X, № 6651). Этотъ законъ введенъ въ Св. Зак. изд. 1892 г. т. I ч. II, кн. V, разд. XIV, ст. 993—1003 и т. II ч. I, разд. VI, гл. III, ст. 1149—1150.

До изданія этого закона общія присутствія мѣстныхъ ревиз. учрежденій, вопреки общепринятымъ началамъ государственнаго управления, были поставлены по своему значенію, выше общихъ присутствій центральныхъ учрежденій (ср. стр. 156). Такое неестественное положеніе лишало центральныя части государственнаго контроля должнаго значенія и, какъ указалъ многолѣтній опытъ отражалось особенно неблагоприятно на порядкѣ: а) опредѣленія начетовъ и взысканій, б) разсмотрѣнія и заключенія результатовъ ревизіи, и в) выдачи квитанцій кассамъ по повѣркѣ ихъ кассовыхъ дѣйствій. Недостаточная правоспособность по этимъ тремъ видамъ ревизіонныхъ дѣйствій общихъ присутствій центральныхъ ревизіонныхъ частей государственнаго контроля привела къ слѣдующимъ послѣдствіямъ: 1. Не имѣя права опредѣлять самостоятельно начеты и взысканія, департаменты обратились въ дѣла ревизіонныхъ приговоровъ въ посредствующія между распорядительными управленіями и совѣтомъ государственнаго контроля инстанціи, чѣмъ весьма усложнялось и обременялось дѣлопроизводство и замедлялось полученіе окончательныхъ ревизіонныхъ выводовъ. 2. Объ утвержденіи и заключеніи произведенной ревизіи бывшая временная ревизіонная коммисія, за первые годы дѣйствія новаго кассоваго и ревизіоннаго порядковъ, представляла записки въ совѣтъ государственнаго контроля, который, при разсмотрѣніи этихъ записокъ, встрѣчался иногда съ большими затрудненіями. 3. Квитанціи кассамъ въ повѣркѣ дѣйствій ихъ въ кассовомъ отношеніи мѣстными ревизіонными учрежденіями выдавались самостоятельно; центральные же ревизіонные органы, не имѣя этого права, должны были испрашивать на выдачу квитанцій разрѣшенія совѣта государственнаго контроля. Изложенныя обстоятельства побудили государственнаго контролера войти въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ о болѣе точномъ распредѣленіи предметовъ вѣдѣнія, правъ и обязанностей между совѣтомъ государственнаго контроля и общими присутствіями ревизіонныхъ учрежденій. Означенныя предположенія государственнаго контролера, по разсмотрѣніи ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ, удостоились 21 марта 1890 г. Высочайшаго утвержденія.



общихъ присутствій; въ этихъ случаяхъ начальникъ такого временнаго учрежденія входитъ по его дѣламъ въ составъ членовъ общаго присутствія того или другаго постояннаго ревизіоннаго установленія<sup>1)</sup>. Правителемъ дѣлъ общаго присутствія является секретарь данной ревизіонной инстанціи.

Въ кругъ дѣйствій общихъ присутствій ревизіонныхъ учреждений входитъ: 1) разсмотрѣніе докладовъ о результатахъ ревизіи отчетности подотчетныхъ мѣстъ и лицъ, перевѣрка этой отчетности въ предѣлахъ, какіе присутствіями будутъ признаны достаточными, и заключеніе этой ревизіи; 2) обсужденіе степени выгоды подлежащихъ повѣркѣ операцій, независимо отъ законности ихъ производства и правильности самихъ счетовъ; 3) разсмотрѣніе претензій къ казнѣ о возвратѣ неправильно поступившихъ въ нее денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, а также всѣ прочія дѣла по претензіямъ къ казнѣ частныхъ лицъ, общественныхъ и сословныхъ учреждений; 4) разрѣшеніе отдѣльныхъ вопросовъ, возникающихъ при ревизіи; 5) разсмотрѣніе и утвержденіе квитанцій въ повѣркѣ (въ кассовомъ отношеніи) отчетности подотчетныхъ кассъ; 6) составленіе предположеній, относящихся къ измѣненію порядка отчетности и ревизіи; 7) разсмотрѣніе случаевъ, требующихъ дополненія или измѣненія существующихъ законовъ; 8) разсмотрѣніе дѣлъ, подлежащихъ представленію въ совѣтъ государственнаго контроля; 9) разсмотрѣніе дѣлъ, которыя государственный контролеръ, генераль-контролеръ, управляющій палатою или главный контролеръ признаютъ полезнымъ передать на обсужденіе общаго присутствія; 10) разсмотрѣніе представляемыхъ государственному контролеру отчетовъ о ходѣ и результатахъ ревизіи; 11) разрѣшеніе въ установленныхъ случаяхъ возвращенія необревизованной отчетности по требованіямъ правительственныхъ учреждений и должностныхъ лицъ; 12) разрѣшеніе вопросовъ, касающихся храненія и уничтоженія обревизованной отчетности и окончанныхъ производствомъ дѣлъ.

Общимъ присутствіямъ ревизіонныхъ учреждений предоставляется: 1) утверждать окончательно на всякую сумму отчетность и результаты ревизіи по оборотамъ, признаннымъ правильными; 2) опредѣлять по оборотамъ, признаннымъ неправильными, начеты для сообщенія о взысканіи ихъ или для представленія объ ихъ учрежденіи, порядкомъ на то указаннымъ, въ совѣтъ государственнаго контроля; 3) принимать по показанію въ отчетахъ статей по такимъ, не свыше 3000 р. для центральныхъ и не свыше 1500 р. для мѣстныхъ, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, расходамъ, которые, за смертью отчетныхъ лицъ, за неимѣніемъ спра-

<sup>1)</sup> Сравни ст. 953 и 993 т. I ч. II и прим. къ ст. 1141 т. II ч. I Св. З. (изд. 1892 года).



вочныхъ цѣнъ или по другимъ уважительнымъ причинамъ, воспринявшимъ отчетному мѣсту или лицу исполнить всѣ установленные обряды и формы, нельзя признать въ общеустановленномъ ревизіонномъ порядкѣ вполнѣ оправданными, но не иначе, какъ по удостовѣренію подлежащаго начальства въ томъ, что деньги употреблены на предметъ своего назначенія, и что въ израсходованіи ихъ была дѣйствительная надобность; 4) разрѣшать возвратъ суммъ, неправильно въ казну поступившихъ, или израсходованныхъ должностными лицами на казенныя надобности изъ собственныхъ средствъ; 5) оставлять безъ преслѣдованія, по соглашенію съ распорядителемъ, убытки, до 3000 р. для центральныхъ и до 1500 р. для мѣстныхъ учреждений, по такимъ операціямъ, которыя были предприняты не для полученія выгодъ, а для поощренія промышленности, для обезпеченія народнаго продовольствія или по другимъ политическимъ и нравственнымъ соображеніямъ, и, притомъ, произведены на законномъ основаніи, въ предписанномъ порядкѣ и сообразно предположенной цѣли; 6) разрѣшать въ установленныхъ случаяхъ замѣну послѣдовавшихъ отъ какой-либо операціи убытковъ, до 3000 р. для центральныхъ и до 500 р. для мѣстныхъ, сдѣланными по той же операціи сбереженіями; 7) слагать начеты на сумму до 1000 руб. для центральныхъ и до 500 р. для мѣстныхъ, возникающіе изъ такихъ неправильныхъ дѣйствій отчетныхъ мѣстъ и лицъ, съ которыми не сопряжено дѣйствительнаго ущерба казны; 8) оставлять безъ преслѣдованія всякаго рода убытки, если сумма ихъ не превышаетъ въ теченіе года 10 руб. на каждое отвѣтственное должностное лицо; 9) утверждать принятіе на счетъ казны убытковъ и потерь въ тѣхъ случаяхъ, когда взысканіе ихъ, по неблагонадежности или другимъ законнымъ причинамъ, сложено министрами на основаніи предоставленной имъ власти.

О каждомъ засѣданіи общаго присутствія составляется секретаремъ, журналъ, въ которомъ означается: а) время засѣданія (годъ, мѣсяць и число); б) имена присутствовавшихъ и не присутствовавшихъ членовъ; в) перечень заслушанныхъ дѣлъ, и г) заключеніе общаго присутствія по каждому дѣлу.

### *III. Отношенія учреждений государственнаго контроля между собою.*

Взаимныя отношенія отдѣльныхъ установленій государственнаго контроля опредѣляются, какъ указано выше, учрежденіемъ государственнаго контроля <sup>1)</sup>, учрежденіемъ контрольных палатъ <sup>2)</sup>, общими счетными уста-

<sup>1)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II учрежд. государственнаго контроля 28 апрѣля 1892 года.

<sup>2)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. II ч. I общ. губ. учр., ст. 1151 учр. контрольных палатъ.



вами <sup>1)</sup>, а также отдѣльными инструкціями <sup>2)</sup> и циркулярами учрежденіямъ государственнаго контроля. Ниже разсматриваются отношенія учреждений государственнаго контроля къ совѣту государственнаго контроля и государственному контролеру и мѣстныхъ учреждений къ центральнымъ.

1. *Къ совѣту государственнаго контроля.* По смыслу закона 21 марта 1890 г. <sup>3)</sup>, совѣтъ государственнаго контроля есть высшая, хотя и неокончательная, ревизіонная инстанція, на обсужденіе которой вносятся дѣла по начетамъ и взысканіямъ на мѣста и лица высшія, дѣла по протестамъ, предъявляемымъ противъ ревизіонныхъ постановленій общихъ присутствій всѣхъ контрольныхъ учреждений Имперіи и вообще всѣ дѣла, рѣшеніе которыхъ превосходитъ предѣлы правъ общихъ присутствій ревизіонныхъ учреждений государственнаго контроля. Дѣла вносятся въ совѣтъ государственнаго контроля отъ центральныхъ управленій непосредственно, а отъ мѣстныхъ—черезъ канцелярію государственнаго контроля, съ заключеніемъ директора ея.

2. *Къ государственному контролеру.* Отношенія отдѣльныхъ учреждений къ государственному контролеру, сосредоточивающему въ своихъ рукахъ всѣ средства къ правильному направленію ревизіи и наблюденію за успѣшнымъ ея ходомъ <sup>4)</sup>, выражаются въ представленіи ему свѣдѣній: а) о предположеніяхъ, относящихся къ измѣненію порядка счетоводства, отчетности и ревизіи; б) о сдѣланныхъ при ревизіи замѣчаніяхъ особой важности и требующихъ безотлагательныхъ сношеній съ министрами и другими главными начальниками; в) о распоряженіяхъ кредитами, не согласныхъ съ установленными правилами и существующими законоположеніями; г) объ открытыхъ при ревизіи начетахъ; д) о такихъ замѣчаніяхъ и ревизіонныхъ вопросахъ, по которымъ, несмотря на возбужденную переписку и неоднократныя повторенія, не получено отъ подлежащихъ управленій требуемыхъ свѣдѣній; е) о положеніи отчетности и о ходѣ ревизіи вообще; ж) о результатахъ внезапнаго свидѣтельства кассъ, въ случаяхъ открытія недостатка денежной казны или имущества; з) о наградахъ чиновниковъ и о распредѣленіи занятій между ревизорами и ихъ помощниками.

3. Отношенія мѣстныхъ учреждений къ центральнымъ состоятъ въ доставленіи первыми слѣдующихъ свѣдѣній:

а. *Канцеляріи государственнаго контроля:* а) списки объ измѣненіяхъ въ личномъ составѣ, и б) проекты смѣты расходовъ по содержанию мѣстныхъ органовъ.

б. *Коммисіи для повѣрки отчетности установленій государ-*

<sup>1)</sup> Св. З. т. VIII ч. 2, по прод. 1895 г.

<sup>2)</sup> Инструкція о порядкѣ дѣлопроизводства въ контрольныхъ палатахъ 1866 г.

<sup>3)</sup> Собр. уз. № 45, ст. 380 и Св. З. т. I ч. II, ст. 958—985.

<sup>4)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, учр. государственнаго контроля, ст. 950.



*ственнаго контроля:* отчетныя вѣдомости губернскихъ казначействъ по расходамъ мѣстныхъ контрольныхъ учреждений, съ принадлежащими къ нимъ расходными документами, для производства ревизіи этихъ расходовъ; отчетность эта пересылается по мѣрѣ полученія ея изъ казначействъ.

*в. Ревизионнымъ департаментамъ:* а) ревизионныя замѣчанія и данныя, которыя могутъ быть полезны при повѣркѣ финансовыхъ смѣтъ, б) о результатахъ ревизіи по такимъ операціямъ, которыя, имѣя связь съ оборотами, производимыми въ С.-Петербургѣ и въ нѣсколькихъ губерніяхъ, не могутъ быть окончательно повѣрены ни въ одномъ мѣстномъ контрольномъ учрежденіи.

*г. Центральной бухгалтеріи государственнаго контроля:* свѣдѣнія для составленія отчета государственнаго контроля по исполненію государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ, согласно особой инструкціи, составляющей приложение къ циркуляру государственнаго контроля 5 декабря 1896 г. № 53 <sup>1)</sup>.

*IV. Значеніе государственнаго контроля въ ряду органовъ правительственной власти и средства его для выполненія своей задачи.*

Положеніе государственнаго контроля въ ряду другихъ государственныхъ установленій опредѣляется отношеніями его: 1) къ власти законодательной, 2) къ власти судебной, и 3) къ другимъ органамъ исполнительной власти.

1. *Отношеніе государственнаго контроля къ власти законодательной.* Государственный контроль, по русскому законодательству, дѣйствуетъ на правахъ министерства, и власть его, какъ и другихъ министерствъ, по буквѣ закона, «принадлежитъ единственно къ *порядку исполнительному*: никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе, или отмѣна прежняго не могутъ быть установлены властью министра» <sup>2)</sup>. Государственный контроль также является исполнителемъ воли законодательной власти, которая, согласно русскому государственному устройству <sup>3)</sup>, всецѣло принадлежитъ Монарху. Верховная власть дѣйствуетъ въ этомъ случаѣ чрезъ особыя высшія учрежденія—*Государственный совѣтъ и Комитетъ министровъ*, гдѣ разсматриваются и обсуждаются всѣ предметы, требующіе новаго закона или отмѣны прежняго <sup>4)</sup>, или дѣла, разрѣшеніе которыхъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру и требующія Высочайшаго разрѣшенія <sup>5)</sup>.

По отношенію къ Государственному Совѣту роль государственнаго

<sup>1)</sup> См. Контрольный ежегодникъ Широкова за 1896 г., стр. 53—73.

<sup>2)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, общ. нак. мин., ст. 154.

<sup>3)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. I, основ. госуд. зак., ст. 47.

<sup>4)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, учр. гос. сов. гл. II, ст. 23 п. 1.

<sup>5)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, учр. ком. мин., гл. II, ст. 24 п. 3.



контроля двойкая: во 1-хъ, государственному контролю, наравнѣ съ другими министерствами, предоставлено право законодательнаго почина<sup>1)</sup>. Затѣмъ государственный контролеръ участвуетъ въ разсмотрѣніи законопроектовъ, какъ членъ Государственнаго Совѣта *ex officio*. Во 2-хъ, государственный контроль, призванный провѣрять дѣятельность всего государственнаго управления въ финансовомъ и хозяйственномъ отношеніяхъ и представлять свое о ней заключеніе законодательной власти и главѣ государства, является дѣятельнымъ помощникомъ Государственнаго Совѣта при исполненіи послѣднимъ одной изъ главнѣйшихъ его функций, а именно: при разсмотрѣніи государственной росписи доходовъ и расходовъ и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій, представляя ему свои соображенія по этимъ смѣтамъ и отчетъ по исполненію государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ за истекшій годъ<sup>2)</sup>. Значеніе государственнаго контроля въ этомъ отношеніи очень велико. Являясь учрежденіемъ постороннимъ, не имѣющимъ въ своемъ завѣдываніи ни одной отрасли государственнаго управления и потому не заинтересованнымъ въ сторону того или другаго министерства, и притомъ располагая, благодаря исключительности своего положенія, всѣми необходимыми свѣдѣніями, онъ даетъ свои безпристрастныя заключенія о степени пользы и своевременности предполагаемыхъ расходовъ, въ связи съ ожидаемыми средствами для ихъ покрытія.

Кромѣ указанныхъ отношеній къ законодательной власти, государственный контроль имѣетъ еще одну важную обязанность по отношенію къ ней. Законъ обязываетъ государственнаго контролера ежегодно представлять всеподданнѣйшій отчетъ Государю Императору о ревизіонной дѣятельности государственнаго контроля за минувшій гражданскій годъ<sup>3)</sup>. Эта обязанность есть вмѣстѣ съ тѣмъ весьма важное право государственнаго контроля, такъ какъ всеподданнѣйшій отчетъ, изображая дѣятельность государственнаго контроля за истекшій годъ, не можетъ обойти молчаніемъ и дѣятельность отчетныхъ предъ нимъ учрежденій, насколько послѣдняя согласна или не согласна съ задачами рациональнаго государственнаго хозяйства. Такимъ образомъ всеподданнѣйшій отчетъ даетъ главѣ государства возможность критически отнестись къ дѣйствіямъ лицъ и учрежденій, являющихся исполнителями Его верховной воли.

2. *Отношеніе государственнаго контроля къ власти судебной.* Правительствующій Сенатъ, по ст. 1-ой его учрежденія, есть «верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управления и испол-

<sup>1)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II учр. мин., ст. 160.

<sup>2)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, учр. госуд. контр., ст. 957 п. 2. Порядокъ составленія, разсмотрѣнія, утвержденія и исполненія госуд. росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и гл. управленій и участіе въ этомъ дѣлѣ гос. контроля подробно изложены ниже, въ гл. III, о смѣтной системѣ.

<sup>3)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, учр. гос. контр., ст. 957 п. 1.



ненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ высшихъ установленій и тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости» <sup>1)</sup>). Государственный контроль наравнѣ съ другими министерствами отъ такого подчиненія Сенату закономъ не изъять и, слѣдовательно, подчиняется ему. Но тогда какъ другія министерства входятъ съ нимъ въ сношенія по дѣламъ, гдѣ требуется обнародованіе закона, или толкованіе его, государственный контроль, кромѣ этихъ случаевъ, по самому роду своихъ обязанностей и въ виду ограниченности и неполноты предоставленныхъ ему закономъ правъ по отношенію къ отчетнымъ управленіямъ, связанъ съ Сенатомъ болѣе тѣсно.

По п. 5 ст. 19 учр. Сената, на 1-й департаментъ Правительствующаго Сената возложено разсмотрѣніе дѣлъ по начетамъ казны и на казну; сюда относятся: а) разсмотрѣніе заключеній совѣта государственнаго контроля по дѣламъ о начетахъ и взысканіяхъ, ревизією его обнаруженныхъ и о сложеніи оныхъ въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ окончательное разрѣшеніе не предоставлено государственному контролеру; б) разрѣшеніе разногласій, возникающихъ между военнымъ и адмиралтействъ-совѣтами и совѣтомъ государственнаго контроля по ревизіи отчетности; в) вообще разсмотрѣніе дѣлъ о сложеніи безнадежныхъ взысканій и недоимокъ на сумму выше 10,000 р. и окончательное разрѣшеніе этихъ дѣлъ на сумму до 30,000 р., когда съ опредѣленіемъ Сената согласны министры финансовъ и юстиціи и государственный контролеръ; г) разсмотрѣніе дѣлъ о возвратѣ изъ казны суммъ, поступившихъ въ нее по разнымъ случаямъ неправильно, и окончательное разрѣшеніе ихъ, когда съ опредѣленіемъ Сената согласны министры финансовъ и юстиціи и государственный контролеръ.

По Высочайше утвержденному 28 апрѣля 1892 г. учрежденію государственнаго контроля <sup>2)</sup>, въ Правительствующій Сенатъ вносятся тѣ дѣла совѣта государственнаго контроля, которыя по свойству своему подлежатъ разсмотрѣнію и рѣшенію высшей исполнительной или судебной власти, какъ на примѣръ, по обнародованію и приведенію въ исполненіе Высочайшихъ повелѣній, послѣдовавшихъ по заключеніямъ совѣта государственнаго контроля, объ изъясненіи или подтвержденіи закона, объ учиненіи выговоровъ за несрочное представленіе отчетовъ или свѣдѣній, требуемыхъ контрольными установленіями отъ разныхъ мѣстъ и лицъ, и др.

Такимъ образомъ Сенатъ есть высшая въ государствѣ ревизіонная инстанція, рѣшенія котораго по перечисленнымъ дѣламъ считаются окончательными, постановляются по Высочайшимъ указамъ и приводятся въ исполненіе какъ государственнымъ контролеромъ, такъ и другими министрами безпрекословно.

<sup>1)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, учр. сенат., ст. 1.

<sup>2)</sup> Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, учр. гос. конт., ст. 969.



3. *Отношенія государственнаго контроля къ другимъ органамъ исполнительной власти.* Органами верховной власти, дѣйствующей въ исполнительномъ порядкѣ, являются съ одной стороны министерства и главныя управленія, съ другой — Комитетъ министровъ и Сенатъ, какъ высшее установленіе управленія подчиненнаго. Отношенія государственнаго контроля къ первымъ (министерствамъ и главнымъ управленіямъ) опредѣляются основнымъ положеніемъ, выраженнымъ въ ст. 1 учр. государственнаго контроля, по которой послѣдній составляетъ отдѣльную самостоятельную часть государственнаго управленія, во всемъ равную съ другими министерствами <sup>1)</sup>. Взаимныя отношенія ихъ опредѣляются общимъ наказомъ министерствамъ <sup>2)</sup>. Отношенія государственнаго контроля къ Комитету министровъ возникаютъ въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ «законы и учрежденія недостаточны», т. е. когда дѣло не могло быть разрѣшено Сенатомъ, или когда, по силѣ закона, данный предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія <sup>3)</sup>. Отношенія государственнаго контроля къ Сенату возникаютъ, какъ указано выше, въ тѣхъ случаяхъ, когда разрѣшеніе извѣстныхъ дѣлъ превышаетъ степень данной ему власти, или когда эта власть недостаточна для приведенія извѣстныхъ мѣръ въ надлежащее исполненіе.

Что же представляетъ собою государственный контроль?— отвѣчаетъ ли онъ тѣмъ требованіямъ, какія предъявляются къ нему теоріей и какія были намѣчены преобразователемъ русскаго государственнаго контроля, покойнымъ В. А. Татариновымъ?

Государственная жизнь въ своемъ развитіи привела къ сознанію необходимости правительственнаго контроля надъ государственнымъ хозяйствомъ, но контроль до настоящаго времени не обладаетъ всѣми необходимыми для выполненія своей задачи полномочіями. Прежде чѣмъ быть признаннымъ и завоевать себѣ подобающее положеніе между другими органами правительственной власти, контроль долженъ былъ выдержать продолжительную и упорную борьбу, борьбу далеко не равную, такъ какъ противники его сильны и многочисленны.

Введеніе всякой значительной реформы вызываетъ болѣе или менѣе коренныя измѣненія въ существующемъ порядкѣ, съ которыми приходится, однако мириться, если ожидаемая польза велика. Но если есть люди, заинтересованные въ сохраненіи *statum quo ante*, то они будутъ выставять неудобства вводимой реформы въ преувеличенномъ видѣ и вызывать въ лицахъ безпристрастныхъ сомнѣніе въ ея необходимости. То-же случилось и съ государственнымъ контролемъ, который былъ вынужденъ завоевывать принадлежащее ему въ государственномъ упра-

1) Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, учр. гос. конт., ст. 943.

2) Св. З. изд. 1892 г. т. I ч. II, учр. и наказъ министерствамъ.

3) Сравни учр. министерствъ, ст. 174 и 177.



вленіи мѣсто упорно и медленно, шагъ за шагомъ; и къ чести его надо сказать, что онъ никогда не уступалъ разъ занятаго положенія.

Ближайшая задача контроля состоитъ въ полной и самостоятельной повѣркѣ движенія капиталовъ, совершаемой посредствомъ всесторонней оцѣнки дѣйствій не только *исполнителей*, но и *распорядителей*. Противъ повѣрки дѣйствій исполнителей протестовъ было мало, почему контроль сравнительно легко завоевалъ себѣ эту сферу; за то распорядители отстаивали и продолжаютъ отстаивать свою безотчетность, утверждая, что контроль вторгается въ отведенный имъ кругъ дѣйствій.

Тѣмъ не менѣе, со времени преобразования государственной отчетности, контроль занялъ видное мѣсто между другими отраслями государственнаго управления. По ст. 1 учр., «государственный контроль, составляя *отдѣльную* часть государственнаго управления, наблюдаетъ за правильностью распорядительныхъ и исполнительныхъ дѣйствій по приходу, расходу и храненію капиталовъ. Отчетными предъ нимъ учрежденіями являются всѣ правительственныя учрежденія, за исключеніемъ указанныхъ въ дѣйствующихъ законахъ и Высочайшихъ повелѣніяхъ, и тѣ земскія, городскія, сословныя и частныя установленія, которыя подчинены его повѣркѣ дѣйствующими законами и Высочайшими повелѣніями».

Такимъ образомъ требованіе, чтобы контроль былъ сосредоточенъ въ совершенно отдѣленномъ, не зависящимъ отъ распорядителей учрежденіи, выполнено: государственный контроль является судьей самостоятельнымъ, безпристрастнымъ; но кругъ дѣятельности русскаго государственнаго контроля представляется до настоящаго времени не вполне законченнымъ, такъ какъ нѣкоторая часть финансоваго хозяйства государства ему не подотчетна. Существеннымъ отличіемъ контрольной системы въ Россіи отъ западно-европейскихъ является изъятіе отъ ревизіи государственнаго контроля значительнаго числа распорядительныхъ учрежденій. Подобное изъятіе можетъ быть оправдано лишь въ томъ случаѣ, если изъятія учрежденія существуютъ на свои спеціальныя средства. Между тѣмъ многія учрежденія съ обширнымъ кругомъ операцій получаютъ средства изъ государственнаго казначейства и, тѣмъ не менѣе, освобождены отъ ревизіи государственнаго контроля. Въ числѣ такихъ привилегированныхъ учрежденій особенно выдаются по своимъ оборотамъ иностранное отдѣленіе особенной канцеляріи по кредитной части съ его крупными банкирскими операціями за границу, учрежденія Императрицы Маріи и Святѣйшій Синодъ, съ его спеціальными средствами. Не смотря на это, значеніе государственнаго контроля, растетъ съ каждымъ годомъ и необходимость существованія контроля самостоятельнаго и независимаго отъ распорядителя, а равно приносимая имъ въ дѣлѣ государственнаго хозяйства польза не подлежитъ въ настоящее время сомнѣнію. Задача контроля велика, сфера его дѣятельности обширна; поэтому самъ собою



возникаетъ вопросъ, имѣеть-ли государственный контроль достаточно средствъ, чтобы онъ могъ идти впередъ, не уклоняясь отъ пути, намѣченнаго реформою 60-хъ годовъ.

Нельзя сказать, чтобы государственный контроль совершенно не имѣлъ средствъ для исполненія своихъ обязанностей и осуществленія предоставленныхъ ему закономъ правъ, но средства эти далеко не отвѣчаютъ тѣмъ задачамъ, къ выполненію которыхъ онъ призванъ. Чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно указать установленную закономъ процедуру приведенія въ исполненіе ревизіонныхъ приговоровъ контрольных учреждений. Прежде всего дѣятельность государственнаго контроля можетъ быть парализована неприложеніемъ къ отчетности документовъ, необходимыхъ для ревизіи. За это контроль не можетъ налагать взысканій; онъ можетъ только требовать эти документы и жаловаться соответствующему начальству. Но требованія контроля, вслѣдствіе отсутствія всякой отвѣтственности, могутъ быть очень долго не исполняемы и даже оставляемы безъ отвѣта. Если, въ лучшемъ случаѣ, послѣ долгихъ ожиданій и неоднократныхъ повтореній, удастся наконецъ собрать всѣ нужные документы, но если расхоть будетъ признанъ неправильнымъ, и контроль потребуетъ объясненій отъ распорядителя, то требованіе это можетъ постигнуть та-же участь, т. е. будутъ получены неполные и уклончивые отвѣты. Если отчетное мѣсто признаетъ замѣчаніе контроля правильнымъ и согласится его исполнить, то контролю остается только наблюдать за приведеніемъ его въ исполненіе, хотя отъ согласія до исполненія еще далеко. Далѣе, если контроль налагаетъ начеть, то постановленіе его не имѣетъ силы безъ согласія начальства того лица или мѣста, которыя подлежатъ начету. А если начеть падаетъ на начальника того или другого вѣдомства въ губерніи, то опредѣленіе контрольнаго учрежденія сообщается на его заключеніе. Все это имѣетъ послѣдствіемъ то, что постановленія о начетахъ поступаютъ, вслѣдствіе возраженій отчетныхъ лицъ, на разсмотрѣніе совѣта государственнаго контроля. Если подлежащее отчетное мѣсто не согласится съ постановленіемъ послѣдняго, или начеть сдѣланъ на губернатора, то дѣло переносится въ Сенатъ. Такимъ образомъ взысканіе начетовъ производится крайне медленно.

Вообще понятія о правахъ контроля въ русскомъ законодательствѣ выражаются весьма неопредѣленно. Если контроль только блюститель интересовъ казны и ходатай за нихъ предъ судебною властью, то обязанность его состоятъ, по истребованіи объясненій, въ передачѣ дѣла на разсмотрѣніе подлежащаго суда. Если контролю предоставляется судебная власть по наложенію начетовъ или право преслѣдованія виновныхъ предъ общими судами, то при рѣшеніи ревизіонныхъ вопросовъ должны быть тѣ-же гарантіи правильности опредѣленій, какія существуютъ въ судахъ, т. е. гласность, аппеляція и кассация. Во всякомъ случаѣ



постановленія высшей контрольной власти — совѣта государственнаго контроля — должны-бы быть окончательными, и сложеніе опредѣленныхъ ею начетовъ могло-бы быть только въ видѣ милости Монарха.

Всякое право уже въ самомъ себѣ предполагаетъ возможность принужденія другихъ лицъ не нарушать этого права. Носитель права долженъ имѣть силу скоро и прочно возстановить его, если оно будетъ кѣмъ-либо нарушено. Право безъ возможности его осуществленія (*jus nudum*) есть одинъ пустой звукъ<sup>1)</sup>. Государственный контроль имѣетъ возможность добиться осуществленія своихъ правъ, но онъ добивается его по дѣйствующему законодательству крайне медленно: сроковъ для приведенія въ исполненіе ревизіонныхъ приговоровъ не установлено, возраженіе виновнаго лица затягиваетъ дѣло, самостоятельно принимать мѣры взысканія контроль не можетъ, и т. д. И можетъ случиться, что когда начетъ, произведенный государственнымъ контролемъ, будетъ въ концѣ-концовъ признанъ правильнымъ, контроль не будетъ имѣть возможности осуществить свое право или вслѣдствіе смерти виновнаго лица, или вслѣдствіе впаденія его въ несостоятельность и т. д. За контролемъ останется такимъ образомъ голое право (*jus nudum*). Вотъ почему средства контроля для выполненія своей задачи нельзя признать вполне достаточными.

Преобразователи государственнаго контроля не могли не видѣть этого слабаго мѣста его, но создать другой порядокъ вещей не представлялось въ то время возможнымъ. Оставалось временно удовольствоваться тѣми средствами, какими онъ уже располагалъ.

Впрочемъ, въ настоящее время осуществленіе принципа предварительнаго и фактическаго контроля въ значительной степени восполняетъ недостаточность средствъ государственнаго контроля. Въ отличіе отъ системы ревизіи дѣйствій приходорасходчиковъ и распорядителей, послѣ ихъ выполненія, предварительный и фактическій контроль вооруженъ всѣми средствами предупрежденія и огражденія казны отъ грозящихъ ей убытковъ (см. выше, стр. 133). Область предварительнаго и фактическаго контроля расширяется въ послѣдніе годы съ поразительной быстротою, и недалеко уже, надо надѣяться, то время, когда предварительной и фактической ревизіи государственнаго контроля будутъ подчинены всѣ безъ исключенія дѣйствія и распоряженія отчетныхъ предъ нимъ вѣдомствъ.

<sup>1)</sup> Герингъ. Цѣль въ правѣ (*Zweck im Recht*).



### ГЛАВА III.

## Государственный бюджет.

### I. Общая понятія о бюджетѣ.

Для осуществленія своихъ задачъ государство не можетъ обходиться безъ помощи матеріальныхъ средствъ, а потому вынуждено проявлять особый родъ дѣятельности, направленной на приобрѣтеніе, сохраненіе и цѣлесообразное употребленіе этихъ средствъ, т. е. вести сложное финансовое хозяйство. Сущность всякаго хозяйства сводится къ приобрѣтенію матеріальныхъ средствъ и къ расходованію послѣднихъ съ такимъ расчетомъ, чтобы съ наименьшей ихъ тратой достигнуть наибольшихъ результатовъ по удовлетворенію тѣхъ или другихъ потребностей. Главное отличіе государственнаго хозяйства отъ частнаго заключается въ томъ, что частное хозяйство рассчитано на полученіе прибылей, а потому расходы его находятся въ прямой зависимости отъ доходовъ, тогда какъ государственное хозяйство должно соразмѣрять доходы съ необходимыми для выполненія его задачъ расходами, т. е. государство не должно собирать доходовъ болѣе того, что требуется для покрытія предстоящихъ расходовъ; другими словами—частное хозяйство при составленіи предварительнаго расчета исходитъ отъ доходовъ, государство — отъ расходовъ. Для успѣшнаго веденія хозяйства надо знать, какими средствами оно располагаетъ, на что оно ихъ затрачиваетъ, и какіе оно получаетъ результаты, что достижимо только при помощи заранее составленнаго расчета и точнаго исполненія обдуманнхъ предположеній. Такимъ образомъ, правильно организованное финансовое хозяйство, какъ государственное, такъ и всякое частное, нуждается въ конкретномъ выраженіи своихъ средствъ и потребностей, наглядно представленныхъ при помощи цифровыхъ данныхъ и рассчитанныхъ на опредѣленный періодъ времени <sup>1)</sup>.

Для этой цѣли служить *государственная роспись* или *бюджетъ* <sup>2)</sup>,

<sup>1)</sup> Финансовое хозяйство государства, по самой идеѣ послѣдняго, идетъ непрерывно, и если и дѣлится на періоды, то лишь для удобства обзора результатовъ его.

<sup>2)</sup> Слово „бюджетъ“ заимствовано изъ Англій, гдѣ въ старину канцлеръ казначейства (exchequer) приносилъ ежегодно въ парламентъ кожаный мѣшокъ съ деньгами и документами и произносилъ рѣчь, въ которой давалъ отчетъ о состояніи казны. Эта рѣчь собственно и называлась стариннымъ нормандскимъ словомъ „budget“, т. е. кожаный мѣшокъ.



который есть такимъ образомъ предварительно составленный расчетъ, наглядно въ цифрахъ (въ принятой денежной единицѣ) представляющей, на какую сумму поступления доходовъ можетъ государство рассчитывать, а также какую сумму предположено израсходовать на удовлетвореніе государственныхъ потребностей въ теченіе точно опредѣленнаго времени.

Составленіе смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ несомнѣнно представляетъ значительныя трудности. Исчисленіе суммы доходовъ и расходовъ, составляя главную задачу государственной росписи, не должно однако представлять собою чисто счетную операцію, но результатъ весьма сложныхъ и разнообразныхъ финансовыхъ соображеній. Практическая хозяйственная сторона бюджета—приведеніе государственнаго хозяйства въ извѣстный порядокъ, установленіе равновѣсія между доходами и расходами. Но кромѣ того онъ имѣетъ и правовыя функціи: утвержденный законодательною властью, согласно общимъ принципамъ дѣйствующаго государственнаго права, бюджетъ становится обязательнымъ для финансоваго управленія, служитъ основаніемъ для контроля надъ дѣйствіями этого управленія, ограничиваетъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ власть послѣдняго, вообще руководитъ дѣятельностью финансоваго управленія.

Общепринято опредѣлять бюджетъ, какъ смѣту государственныхъ доходовъ и расходовъ, составляемую финансовымъ управленіемъ, разсматриваемую законодательнымъ органомъ и утверждаемую главою государства, послѣ чего бюджетъ получаетъ значеніе закона. Эти три признака вполнѣ опредѣляютъ понятіе о бюджетѣ и необходимы для его полноты; при отсутствіи одного изъ нихъ бюджетъ теряетъ свое значеніе: онъ обращается въ этомъ случаѣ въ простой перечень доходовъ и расходовъ государства.

Общіе принципы, которые положены въ основаніе различныхъ системъ бюджета, могутъ быть сведены къ слѣдующимъ: 1) единство, 2) полнота, 3) централизація частныхъ смѣтъ отдѣльныхъ управленій въ министерствѣ финансовъ, 4) закономѣрность, 5) спеціализація, 6) срочность заключенія, 7) гласность, и 8) систематическая классификація статей его, какъ техническая сторона бюджета.

*1. Единство бюджета.* Хозяйство государства, какъ-бы послѣднее не было обширно, есть единое цѣлое, управляемое однимъ центральнымъ финансовымъ органомъ; слѣдовательно, и ожидаемые доходы и предстоящіе расходы всего государства должны войти въ одну общую для всѣхъ управленій смѣту.

*2. Полнота бюджета* является слѣдствіемъ единства бюджета. Единый бюджетъ для всего государства долженъ представлять полную и вѣрную за извѣстный періодъ времени картину всѣхъ доходовъ и расхо-



довъ, и выдѣленіе какой-либо отрасли дохода и расхода въ отдѣльный бюджетъ есть нарушеніе принципа полноты.

3. Требованіе *централизаціи бюджета* выражается въ сосредоточеніи всѣхъ частныхъ смѣтъ отдѣльныхъ министерствъ и управленій въ министерствѣ финансовъ, которое является единственнымъ въ государствѣ центральнымъ органомъ, руководящимъ финансовымъ хозяйствомъ государства.

4. *Закономѣрность бюджета*. Основанный на законѣ и утверждаемый въ законодательномъ порядкѣ, бюджетъ получаетъ силу закона, направляющаго ходъ государственнаго хозяйства и указывающаго, въ какихъ размѣрахъ должны быть примѣняемы въ данный періодъ времени дѣйствующіе законы о доходахъ и расходахъ государства.

5. Принципъ *спеціализаціи бюджета* требуетъ, чтобы средства (кредиты), назначенныя для тѣхъ или другихъ цѣлей, были употребляемы въ точности, согласно своему назначенію. Каждый кредитъ есть назначеніе известной суммы для известной цѣли, и поэтому въ принципѣ незаконно всякое произвольное передвиженіе сбереженій или остатковъ, полученныхъ по однѣмъ статьямъ, на другія, гдѣ средствъ не хватаетъ. Однако, на практикѣ такія передвиженія допускаются въ видѣ исключеній, оговоренныхъ въ законѣ, или же путемъ частныхъ разрѣшеній на каждый случай, даваемыхъ законодательнымъ-же порядкомъ. Эти исключенія необходимы, такъ какъ въ практическихъ цѣляхъ положительно неудобно слишкомъ стѣснять свободу правительства въ употребленіи суммъ на дѣйствительныя нужды. Спеціализація можетъ быть *полная* и *неполная*. Полная спеціализація заключается въ непремѣнномъ требованіи сохраненія неизмѣнной нормы всѣхъ подраздѣленій (какъ главныхъ, такъ и второстепенныхъ) бюджета, безъ права обращенія остатковъ по однимъ смѣтнымъ подраздѣленіямъ на пополненіе недостатковъ по другимъ. Неполная-же спеціализація бюджета допускаетъ пополненіе недостатковъ сбереженіями, но лишь по однимъ второстепеннымъ подраздѣленіямъ бюджета.

6. *Срочность бюджета*. Государственное хозяйство въ своемъ непрерывномъ движеніи заключаетъ въ себѣ такую массу разнообразныхъ операций, которыя вмѣстѣ съ тѣмъ такъ тѣсно связаны и взаимно переплетаются другъ съ другомъ, что результаты тѣхъ или иныхъ изъ нихъ могутъ быть приведены въ известность и оцѣнены лишь въ томъ случаѣ, если всѣ расчеты будутъ приурочены къ точно опредѣленному періоду времени. Безъ такихъ срочныхъ расчетовъ или смѣтъ невозможно было-бы выполнить главную задачу правильнаго хозяйства—равновѣсіе между доходами и расходами. Отсюда необходимость дѣленія государственнаго хозяйства, для удобства обзора финансоваго положенія, на извѣстные періоды времени. Это дѣленіе даетъ возможность судить о



степени выгоды операций. Кроме того, заключение действия бюджета дает возможность установить истинное состояние государственной казны—наличности ее средств и задолженности. Срок заключения бюджета должен быть общим для всего государства, одновременным для всех его частей и самостоятельных управлений.

7. *Гласность бюджета.* Государственный бюджет, служа вначале единственно цѣлямъ финансоваго управленія, облакался строгой тайной (за исключеніемъ Англии, гдѣ бюджетъ гораздо ранѣе, чѣмъ на континентѣ, разсматривался и утверждался представителями народа и потому не могъ быть сохраняемъ въ тайнѣ). Стремленіе хранить въ тайнѣ государственные доходы и расходы продолжалось почти до 19 вѣка, хотя и ранѣе со стороны нѣкоторыхъ финансовыхъ дѣятелей были попытки сдѣлать гласнымъ состояніе государственнаго хозяйства путемъ обнародованія бюджета; такъ на примѣръ, Неккеръ въ 1781 г. представилъ Людовику XVI *Compte rendu au roi*—весьма точный и подробный отчетъ о состояніи финансовъ Франціи <sup>1)</sup>, при этомъ указалъ на гласность бюджета, какъ на единственное средство поправить финансы вообще и государственный кредитъ въ особенности. Во второй половинѣ 19 вѣка восторжествовалъ принципъ гласности бюджета, и вмѣстѣ съ тѣмъ стали вырабатываться болѣе раціональныя системы составленія, обсужденія, утвержденія и исполненія послѣдняго.

8. *Техническая сторона бюджета.* Перечисленные выше условія раціональнаго бюджета касаются внутренняго его содержанія, но примѣненіе однихъ этихъ началъ не отразится въ значительной степени на общемъ достоинствѣ бюджета, если не будетъ выработана и форма его составленія, удовлетворяющая требованіямъ ясности и наглядности. Какой-бы полнотой не отличался бюджетъ, но если всѣ части его не приведены въ строгій и послѣдовательный порядокъ и представляютъ безсистемный наборъ всевозможныхъ данныхъ и показаній, то пользование такимъ бюджетомъ едва-ли представляется возможнымъ.

Въ виду этого техническая сторона бюджета, наряду съ его внутреннимъ содержаніемъ, является не менѣе важнымъ и существеннымъ условіемъ раціональной бюджетной системы. А для выполненія этого условія необходимо, чтобы бюджетъ имѣлъ соответствующую этому требованію *форму* и чтобы обработка внутренняго его содержанія производилась по однообразному и строго выдержанному постоянному плану. Обыкновенно для большей наглядности и удобства пользованія бюджетомъ, послѣднему дается видъ таблицы, въ графахъ которой размѣщаются въ извѣстномъ послѣдовательномъ порядкѣ доходы и расходы. Для этой цѣли примѣняются два способа—доходы и расходы располагаются: 1) въ по-

<sup>1)</sup> Разошедшійся въ первый день изданія въ количествѣ 6,000 экземпляровъ.



рядкѣ, соотвѣтствующемъ вѣдомствамъ или министерствамъ, къ которымъ они относятся, или 2) въ порядкѣ, соотвѣтствующемъ предметамъ доходовъ и расходовъ. Въ нѣкоторыхъ бюджетахъ (русскомъ), для удобства сравненія, существуетъ особая графа, въ которую вносятся бюджетныя цифры текущаго года. Особенно важно, чтобы была хорошо выработана система подраздѣлений (рубрикъ), какъ имѣющая большое значеніе для ясности всего дѣла. Система эта не можетъ быть произвольна: она зависитъ отъ строя даннаго государства, отъ мѣстныхъ его условій, отъ его финансовой системы.

Общій государственный бюджетъ долженъ заключать въ себѣ: 1) смѣты главныхъ отраслей управленія, большею частью по министерствамъ (частныя); 2) спеціальныя смѣты нѣкоторыхъ учрежденій, какъ дополненіе. Смѣты министерствъ распадаются въ свою очередь на смѣты второстепенныхъ и мѣстныхъ управленій и т. д., образуя въ общей смѣтѣ соотвѣтствующія подраздѣленія на главы, параграфы, статьи, пункты и т. д. При сводкѣ этихъ смѣтъ въ общую государственную роспись, статьи доходовъ (кромѣ спеціально принадлежащихъ отдѣльнымъ вѣдомствамъ) сводятся въ общую смѣту доходовъ по источникамъ ихъ. И такимъ образомъ получаются въ общей росписи ея главныя части: а) смѣты доходовъ по предметамъ, б) смѣты расходовъ по вѣдомствамъ, или по предметамъ <sup>1)</sup>.

Составленный въ такомъ видѣ бюджетъ представляетъ въ точномъ исчисленіи, а гдѣ таковое невозможно, то въ приблизительной оцѣнкѣ: а) расходы, потребныя для выполненія государственныхъ цѣлей въ данномъ періодѣ финансоваго хозяйства; б) доходы, ожидаемые къ поступленію, и в) соотношеніе, оказывающееся между тѣми и другими, съ ихъ балансированіемъ, т. е. выводомъ излишка доходовъ, съ указаніемъ его назначенія, или недостатка ихъ—дефицита, съ указаніемъ источника его покрытія. Вся трудность балансированія бюджета заключается въ установленіи равновѣсія между доходами и расходами, а если при данныхъ условіяхъ достигнуть его невозможно, то въ приисканіи средствъ для покрытія потребностей, не покрываемыхъ обыкновенными текущими источниками. Бюджетъ сопровождается еще приложеніями, содержащими въ себѣ разныя подробности, и объяснительной запискою, въ которой излагаются правила, взгляды и мотивы, служившіе руководствомъ при его составленіи, надежды на будущее и т. п. Таковы въ общихъ чертахъ принципы, на которыхъ основана бюджетная система въ современныхъ государствахъ; нѣкоторыя частныя особенности въ бюджетахъ отдѣльныхъ государствъ относятся скорѣе къ видамъ бюджета.

<sup>1)</sup> Какъ напр. въ Англій, гдѣ порядокъ классификаціи расходовъ гражданскаго управленія не по министерствамъ, а по предметамъ, объясняется тѣмъ, что, при образованіи каждаго новаго министерства, дѣла между министрами распределяются по взаимному соглашенію, сообразно съ желаніемъ каждаго.



Въ этомъ отношеніи бюджеты могутъ быть раздѣлены на нѣсколько категорій по слѣдующимъ признакамъ: 1) по способу составленія, 2) по способу разсмотрѣнія, 3) по продолжительности дѣйствія, и 4) по особымъ признакамъ, не имѣющимъ постояннаго характера.

1. По способу составленія. *Брутто-бюджетъ* (валовой) и *нетто-бюджетъ* (чистый). Подъ первымъ разумѣется такой бюджетъ, въ которомъ показаны полныя (валовыя) цифры доходовъ и полныя цифры расходовъ (расходы не только на содержаніе управленій, но и непосредственные по взиманію доходовъ). Во второмъ—поступленія показываются за вычетомъ расходовъ взиманія, а издержки только на содержаніе управленія. Брутто-бюджетъ, какъ болѣе удовлетворяющій цѣлямъ раціональной бюджетной системы, постепенно получилъ повсемѣстное примѣненіе (во Франціи система нетто-бюджетовъ примѣнялась до 1818 г., въ Англіи до 1856 года).

Брутто-бюджетъ подраздѣляютъ еще на два подвида: 1) *пространный*, обнимающій собою все денежное движеніе, совершающееся чрезъ посредство государственныхъ кассъ, въ которомъ исчисляются оборотныя и переводныя суммы, и 2) *сокращенный*, въ которомъ указаны суммы дѣйствительныхъ государственныхъ доходовъ и расходовъ. Къ этому-то именно типу и принадлежитъ теперь большинство бюджетовъ и наиболѣе полный бюджетъ этого рода—бюджетъ французскій.

2. По способу обсужденія. Какъ расходы, такъ и доходы государства по своему характеру раздѣляются на прочныя, постоянныя и временныя, измѣняющіеся; но и тѣ и другіе, какой-бы характеръ они не носили, при раціональной бюджетной системѣ, должны найти себѣ мѣсто въ бюджетѣ. Такимъ образомъ, бюджетъ, какъ въ теоріи, такъ и на практикѣ, можетъ быть раздѣленъ на двѣ части: постоянную, прочную и измѣняющуюся. Дѣленіе бюджета на двѣ части, постоянную и измѣняющуюся, называется *консолидаціей бюджета*. Система консолидаціи бюджета получила примѣненіе пока лишь въ Англіи и Голландіи.

Входящія въ составъ бюджета статьи, представляющія собою постоянныя величины, повторяющіяся изъ года въ годъ, впредь до измѣненія ихъ законодательнымъ порядкомъ, составляютъ его твердую *консолидированную* часть. Другая часть бюджета ежегодно измѣняется на основаніи вѣроятности, по среднему расчету прежнихъ лѣтъ, а также въ силу новыхъ государственныхъ потребностей, вызывающихъ установленіе новыхъ сборовъ, чрезвычайныя расходы, дополнительные кредиты, сверхсметныя ассигнованія и т. п.; она-то и составляетъ главное содержаніе бюджетнаго закона. Соотношеніе между этими двумя отдѣлами бюджета опредѣляется въ каждомъ государствѣ различно, сообразно съ условіями его финансоваго хозяйства. Обсужденію законодательныхъ органовъ подлежитъ



почти исключительно вторая часть, первая-же почти всегда принимается какъ готовое, какъ существующій фактъ.

Недостатокъ консолидированной части бюджета, заключающійся въ ея неподвижности (въ Англии), устраняется періодическимъ пересмотромъ этой части бюджета, съ цѣлью убѣдиться, соотвѣтствуетъ-ли она вполне экономическимъ и многимъ другимъ внутреннимъ и внѣшнимъ условіямъ, вліяющимъ на ходъ и развитіе государства и общенароднаго хозяйства (въ Голландіи пересмотры производятся каждые 10 лѣтъ).

Крайнюю форму консолидаціи бюджета представляетъ *нормальный бюджетъ*. Послѣдній есть смѣта потребностей и средствъ обыкновенныхъ, какъ имѣющихъ прочную и постоянную величину, такъ и не имѣющихъ ея, выраженныхъ въ опредѣленныхъ цифрахъ на цѣлый рядъ лѣтъ, и отличается отъ консолидированнаго главнымъ образомъ тѣмъ, что консолидировать можно лишь статьи доходовъ и расходовъ постоянныхъ, нормировать-же—какъ постоянные, такъ и измѣняющіеся. Различны, далѣе, и задачи, преслѣдуемыя тѣмъ и другимъ: консолидированный бюджетъ имѣетъ цѣлью облегчить разсмотрѣніе проекта бюджета и вмѣстѣ съ тѣмъ направить обсужденіе послѣдняго на тѣ именно его стороны, которыя требуютъ особенной сосредоточенности и вниманія; напротивъ, въ нормальный бюджетъ включаются тѣ постоянные расходы, прогрессивному росту которыхъ необходимо поставить какой-нибудь предѣлъ или которые нежелательно видѣть предметомъ ежегодныхъ преній, въ виду связываемыхъ съ ними политическихъ вопросовъ, а именно расходы на армію и флотъ.

Нормальный бюджетъ есть безспорно мѣра насильственная: нѣтъ такой потребности въ государствѣ, которая не измѣнилась-бы съ теченіемъ времени, норма-же не допускаетъ такихъ измѣненій, а, слѣдовательно, нормальный бюджетъ лишень весьма существеннаго признака раціональнаго бюджета: 1) онъ не выражаетъ дѣйствительнаго положенія государственнаго хозяйства въ той или другой его области; 2) государственное казначейство, соразмѣряясь въ своихъ средствахъ съ нормальнымъ бюджетомъ, при измѣненіи средствъ и потребностей финансоваго хозяйства, становится въ весьма затруднительное положеніе, и 3) нормальный бюджетъ въ значительной степени выводится изъ-подъ контроля законодательнаго органа, на долю котораго остается утвердить только установленную раньше норму, не входя въ обсужденіе того весьма важнаго вопроса, соотвѣтствуетъ-ли узаконяемая норма дѣйствительной потребности въ отношеніи хозяйственности, своевременности и настоятельности расходовъ, а также ихъ производительности для общенароднаго хозяйства.

Бюджетъ дѣлится еще на *обыкновенный* и *чрезвычайный*. Къ обыкновеннымъ доходамъ и расходамъ должны относиться такіе государственные сборы и платежи, которые представляются болѣе или менѣе



постоянными, и, повторяясь изъ года въ годъ, вытекаютъ изъ нормальнаго положенія вещей въ странѣ и направлены къ удовлетворенію текущихъ потребностей государственнаго управленія. Къ *чрезвычайнымъ доходамъ* слѣдуетъ относить поступления временныя, направленные для какихъ-либо спеціальныхъ цѣлей, напр. для усиленія кассовыхъ средствъ государственнаго казначейства, для выполненія расходовъ, признаваемыхъ чрезвычайными, а также капиталы, одновременно поступающіе въ доходъ казны на основаніи спеціального по каждому случаю закона. *Чрезвычайные расходы* должны состоять изъ расходовъ единовременныхъ, являющихся внезапно, вслѣдствіе наступленія условій, нарушающихъ нормальный строй жизни страны; таковы, напр.: народныя бѣдствія, вызываемыя войной, неурожаемъ и т. п., а также изъ расходовъ на такого рода предпріятія, которыя, будучи направлены въ интересахъ развитія страны, ведутъ къ созданію новыхъ источниковъ доходовъ; вообще всѣ капитальные расходы, возвышающіе стоимость государственнаго имущества и дающіе увеличеніе доходовъ или сокращеніе расходовъ на будущее время.

Чрезвычайный бюджетъ есть часть обыкновеннаго, и картина государственнаго хозяйства не была-бы полною, если-бы онъ былъ совершенно выдѣленъ изъ общаго бюджета и подчиненъ особымъ правиламъ его составленія, утвержденія и исполненія. Чрезвычайный бюджетъ лишь тогда можетъ быть оправданъ, когда онъ вызванъ потребностью, которая не можетъ быть удовлетворена обыкновенными мѣрами; во всякомъ случаѣ, онъ долженъ подчиняться всѣмъ правиламъ, выработаннымъ раціональной теоріей бюджета вообще. Въ современныхъ бюджетахъ чрезвычайные доходы и расходы занимаютъ обыкновенно второстепенное мѣсто <sup>1)</sup>.

3. *По продолжительности дѣйствія.* По продолжительности дѣйствія различаютъ бюджетъ *годовой и многолѣтній*. Первый принятъ въ государствахъ большихъ, ведущихъ сравнительно обширное финансовое хозяйство; второй — въ государствахъ, не имѣющихъ значительныхъ размѣровъ по территоріи и населенности, и хозяйства которыхъ поэтому значительно меньше и проще (Баварія, Саксонія, Вюртембергъ, Бадень и другія, гдѣ составлялись ранѣе пяти и трехлѣтніе бюджеты, а въ настоящее время — двухлѣтніе).

*Составленіе бюджета.* Бюджетъ не выливается сразу въ ту форму, какую онъ обыкновенно имѣетъ. Выводу его итоговъ предшествуетъ обширная работа надъ частными смѣтами отдѣльныхъ вѣдомствъ. Общій цѣльный государственный бюджетъ получается путемъ соединенія этихъ частныхъ смѣтъ въ общіе итоги. Отдѣльныя же смѣты получаютъ тѣмъ же способомъ изъ еще болѣе мелкихъ, составляемыхъ подчиненными

<sup>1)</sup> Во Франціи, Англии и Голландіи чрезвычайныхъ бюджетовъ въ настоящее время нѣтъ совсѣмъ.



мѣстными органами. Всѣ такимъ образомъ составленныя смѣты министерствъ и отдѣльныхъ управленій сосредоточиваются въ министерствѣ финансовъ, которое, по разсмотрѣннн ихъ основательности и законности, присоединяетъ свою частную смѣту и вырабатываетъ проектъ общей росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ. Наконецъ, существенную часть въ общемъ бюджетѣ составляетъ его *балансъ*. Какъ выводъ, показывающій соотношеніе между потребностями и ихъ покрытіемъ, балансъ показываетъ или равновѣсіе доходовъ съ расходами, или превышеніе первыхъ вторыми (излишекъ, избытокъ), или, наоборотъ, превышеніе доходовъ расходами, т. е. *дефицитъ*. Въ послѣднемъ случаѣ министръ финансовъ долженъ объяснить, какія мѣры къ устраненію дефицита онъ предполагаетъ принять.

Выработанный проектъ бюджета вмѣстѣ съ проектомъ закона о немъ вносится въ установленные сроки въ законодательное учрежденіе, которое разсматриваетъ его какъ по частямъ, такъ и въ полномъ объемѣ, обыкновенно одновременно съ отчетомъ по исполненію государственной смѣты за истекшій финансовый годъ.

Окончательное установленіе бюджета и облеченіе проекта его въ законъ, обязательный къ исполненію въ теченіе установленнаго срока, составляетъ вездѣ актъ главы государства, при участіи законодательнаго учрежденія. Санкція бюджета сообщаетъ ему силу закона о государственномъ хозяйствѣ. Въ государствахъ монархическихъ личное согласіе главы государства составляетъ необходимое условіе для обращенія проекта въ законъ. Въ государствахъ республиканскихъ санкція дается парламентомъ, и президенту остается только опубликовать его постановленіе.

Бюджетный законъ содержитъ въ себѣ: 1) обзорѣніе государственныхъ доходовъ; 2) кредиты, назначаемые по отдѣльнымъ отраслямъ управленія; 3) заявленіе, что не могутъ быть взимаемы никакіе иные доходы, кромѣ тѣхъ, на взиманіе которыхъ правительство уполномочено бюджетомъ, на основаніи установленныхъ нормъ, и 4) постановленіе, что опредѣленная бюджетомъ сумма расходовъ не должна быть превышаема безъ крайней надобности.

*Исполненіе бюджета.* За утвержденіемъ бюджета слѣдуетъ его *исполненіе*. Бюджетъ имѣетъ силу въ теченіе опредѣленнаго періода времени. Это обусловливается природою всякаго хозяйства: чтобы видѣть его результаты, необходимо ограничивать его извѣстными предѣлами. Въ отношеніи бюджета это будетъ бюджетный или финансовый годъ (*année*)—12-ти мѣсячный годъ, не вездѣ <sup>1)</sup> однако совпадающій съ годомъ календарнымъ, что зависитъ отъ времени созыва парламентовъ. Далѣе раз-

<sup>1)</sup> Въ Англіи и Пруссіи—съ 1 апрѣля по 31 марта; въ Италіи и Испаніи съ 1 іюля по 30 іюня слѣд. года.



личают *счетный периодъ*, который есть, такъ сказать, продолженный или отсроченный бюджетный. Расходы, назначенные по росписи, часто производятся за предѣлами бюджетнаго года по слѣдующимъ причинамъ. Суммы назначаются къ отпуску, иногда даже выдаются самыя ассигновки въ концѣ бюджетнаго года, а платежи производятся въ первые мѣсяцы слѣдующаго года. Иногда, какъ это бываетъ съ постройками, суммы, назначенныя на все сооруженіе, расходуются въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ.

Такимъ образомъ при невозможности выполнить все смѣтныя назначенія къ концу бюджетнаго года представляется необходимымъ отсрочить дѣйствіе бюджета за предѣлы финансоваго года на нѣкоторое *льготное время*. Продолжительность этого дополнительнаго срока не всегда одна и та же для доходовъ и расходовъ и для отдѣльныхъ кассъ; этотъ срокъ различенъ и по государствамъ<sup>1)</sup>. Такихъ льготныхъ мѣсяцевъ дается: во Франціи—восемь, въ Австріи—три, въ Бельгіи—десять, а въ Пруссіи—даже двѣнадцать, въ Россіи—три для гражданскихъ вѣдомствъ и четыре для военнаго. По истеченіи льготныхъ сроковъ, кредиты закрываются, и для покрытія вновь возникающихъ затѣмъ въ счетъ той-же смѣты расходовъ должны быть испрашиваемы дополнительныя ассигнованія.

*Отчетъ объ исполненіи бюджета.* По закрытіи кредитовъ, слѣдуетъ *заключеніе* бюджета и сводъ итоговъ по выполненію смѣты, для выясненія финансовыхъ результатовъ бюджетнаго года, т. е. закончился ли онъ при равновѣсіи доходовъ и расходовъ, или-же съ дефицитомъ, или, наконецъ, далъ избытокъ доходовъ надъ расходами. Эти выводы являются въ свою очередь показателемъ успѣшности хода всего государственнаго хозяйства. Служа нормою для дѣйствій администраціи, бюджетъ служить руководящей нитью и для контроля финансоваго хозяйства. Отчетность всѣхъ собирающихъ и расходующихъ учреждений сличается съ данными, указанными въ бюджетѣ. Каждая статья послѣдняго должна имѣть соотвѣтствующую статью въ государственной отчетности—разумѣется—съ тѣми дополненіями и измѣненіями, которыя законнымъ образомъ послѣдовали во время самаго исполненія бюджета. Объ исполненіи бюджета за соотвѣтствующій финансовый годъ составляется отчетъ, подлежащій, по признаніи его правильности высшимъ контрольнымъ учрежденіемъ государства, утвержденію въ законодательномъ порядкѣ.

*Порядокъ составленія проекта бюджета и обсужденіе его въ законодательныхъ учрежденіяхъ западно-европейскихъ государствъ* представляется разнообразнымъ.

Въ **Италіи**<sup>2)</sup> составляется два бюджета: *предварительный* и *окон-*

<sup>1)</sup> Въ Англіи и Италіи льготнаго срока нѣтъ совсѣмъ.

<sup>2)</sup> Н. В. Пясецкій. Счетная Палата и система государственной отчетности итальянскаго королевства. Спб. 1884 г.



*чателъный*. Проектъ предварительнаго бюджета составляется генеральною бухгалтеріею министерства финансовъ на основаніи данныхъ, сообщаемыхъ ей, за два мѣсяца до срока представленія смѣтъ въ парламентъ, всѣми остальными министерствами, и заключаетъ въ себѣ предварительныя исчисленія: 1) ожидаемыхъ въ теченіе предстоящаго финансоваго года поступленій всѣхъ государственныхъ доходовъ въ *одной общей смѣтѣ*, раздѣленной на главы по числу видовъ государственныхъ доходовъ; 2) предстоящихъ расходовъ — въ отдѣльныхъ смѣтахъ по каждому министерству, изъ которыхъ каждая раздѣляется на главы по числу родовъ государственныхъ расходовъ, и 3) общаго перечня смѣтныхъ итоговъ прихода и расхода. На случай могущаго оказаться недостатка въ ассигнованныхъ суммахъ въ предварительный бюджетъ заносится два фонда: 1) резервный — для пополненія недостатковъ, и 2) фондъ для непредвидѣнныхъ расходовъ. Эти смѣты вносятся министромъ финансовъ въ парламентъ въ ноябрѣ года, предшествующаго смѣтному, при особомъ по каждой смѣтѣ проектѣ закона. По закону 1823 г. бюджетный или финансовый годъ въ Италіи начинается 1 іюля одного года и оканчивается 30 іюня слѣдующаго года.

Палата депутатовъ и сенатъ назначаютъ изъ своей среды финансовыя коммисіи для подробнаго обсужденія смѣтъ; послѣ обсужденія въ коммисіи проектъ бюджета переходитъ на обсужденіе парламента. Полное согласіе палатъ составляетъ необходимое условіе для представленія бюджета на утвержденіе короля. Разсмотрѣнныя парламентомъ какъ отдѣльныя смѣты, такъ и общій бюджетъ, подлежатъ утвержденію особыми законами, не позднѣе 1-го іюля наступающаго финансоваго года. Затѣмъ, не позднѣе ноября текущаго финансоваго года, министръ финансовъ вноситъ въ парламентъ общій окончательный на тотъ годъ бюджетъ государства, составляемый также генеральною дирекціей по даннымъ, полученнымъ отъ министерствъ къ 1 октября и заключающій въ себѣ: 1) первоначальныя исчисленія и ассигнованія, 2) предполагаемыя въ нихъ измѣненія, оказавшіяся необходимыми въ виду выяснившихся размѣровъ потребностей, вслѣдствіе позаимствованій, произведенныхъ изъ двухъ указанныхъ фондовъ, и вслѣдствіе переноса на текущій финансовый годъ невыполненныхъ платежей текущаго года, 3) суммы, окончательно причитающіяся къ исчисленію или ассигнованію, и 4) общій балансъ бюджета, съ указаніемъ мѣръ для устраненія дефицита, если таковой предвидится. Окончательный бюджетъ разсматривается тѣмъ же порядкомъ, какъ и предварительный, и утверждается въ теченіе первой половины финансоваго года однимъ закономъ по всему бюджету. Послѣ утвержденія бюджета никакой новый расходъ не можетъ быть произведенъ безъ разрѣшенія его особымъ закономъ. Проектъ этого закона препровождается тѣмъ министромъ, по вѣдомству котораго предстоитъ расходъ,



министру финансовъ, съ изложеніемъ мотивовъ испрошенія новыхъ кредитовъ и предположенія объ открытіи новой главы бюджета, и съ указаніемъ источниковъ для ихъ удовлетворенія. Министръ финансовъ вноситъ проекты законовъ о разрѣшеніи новыхъ расходовъ въ парламентъ со всѣми оправдывающими расходы документами и съ указаніемъ на источники для удовлетворенія данной потребности.

Бюджетъ дѣйствуетъ только въ предѣлахъ годового періода времени; никакихъ льготныхъ сроковъ для его исполненія нѣтъ. Послѣ 30 іюня могутъ быть производимы лишь такіе расходы истекшаго финансоваго года, которые были уже разрѣшены въ теченіе его, но не могли быть произведены до наступленія новаго бюджетнаго года, а также платежи по выданнымъ уже министрами и зарегистрированными счетною палатою ассигновкамъ. Такіе расходы приурочиваются къ подлежащей главѣ текущаго бюджета и производятся лишь въ предѣлахъ не израсходованной части соотвѣтствующихъ кредитовъ минувшаго года и, притомъ, только до утвержденія парламентомъ окончательнаго бюджета того же года. Въ этотъ послѣдній бюджетъ вносятся суммы, потребныя для покрытія подлежащихъ еще оплатъ расходовъ минувшаго года. Такимъ образомъ необходимость продолженія дѣйствія кредитовъ за предѣлы отчетнаго года обсуждается каждый разъ въ законодательномъ порядкѣ.

По окончаніи финансоваго года, каждое министерство составляетъ свой финансовый отчетъ (*il conto consuntivo*) и передаетъ его не позднѣе 30-го сентября въ главную бухгалтерію министерства финансовъ, которая, по сличеніи этихъ отчетовъ съ своими книгами, составляетъ общій финансовый отчетъ, въ двухъ частяхъ — бюджетная и имущественная. Отчетъ препровождается въ счетную палату, которая, повѣривъ, возвращаетъ его съ своимъ заключеніемъ, послѣ чего министерство финансовъ представляетъ его не позже 25-го октября парламенту, вмѣстѣ съ проектомъ закона объ исправленіи бюджета текущаго года и свѣдѣніями о вѣроятномъ состояніи актива и пассива казначейства къ концу бюджетнаго года. А въ декабрѣ министръ финансовъ представляетъ парламенту обзоръ финансоваго положенія королевства.

Въ **Пруссіи** <sup>1)</sup> всѣ распорядительныя учрежденія, начиная съ самыхъ низшихъ, составляютъ частныя росписанія доходовъ и расходовъ, которыя въ порядкѣ подчиненности провѣряются, сосредоточиваясь для окончательной повѣрки въ соотвѣтственныхъ министерствахъ. Въ послѣднихъ производится тщательный пересмотръ всѣхъ требованій, которыя приводятся въ систему, и въ такомъ уже упорядоченномъ видѣ представляются въ министерство финансовъ за 9 мѣсяцевъ до начала смѣтнаго періода (къ 1 іюля года, предшествующаго смѣтному). Несмотря

<sup>1)</sup> Государственная отчетность Пруссіи. В. А. Татаринова, изданіе 2-е Кауфмана. Спб. 1882 года.



на подробный пересмотр частных росписаний, при прохождении ихъ изъ низшихъ инстанцій въ высія, онѣ подвергаются пересмотру и въ министерствѣ финансовъ. Въ видахъ облегченія пересмотра частныхъ росписаний, число которыхъ достигаетъ значительной цифры, въ Пруссіи установленъ слѣдующій порядокъ: все государство раздѣлено на три района, изъ которыхъ каждый долженъ представлять подробныя частныя росписанія разъ въ три года, въ промежуточные же два года подлежащія учрежденія присылаютъ лишь объясненія о томъ, остается-ли смѣта въ прежнемъ объемѣ, или надо ее дополнить.

На основаніи частныхъ росписаний составляется въ министерствѣ финансовъ проектъ общаго бюджета, который состоитъ изъ общаго свода, раздѣленнаго на части соотвѣтственно министерствамъ, и подробныхъ приложений. Проектъ бюджета съ объясненіями министра финансовъ по главнѣйшимъ статьямъ вносится послѣднимъ въ совѣтъ министровъ и, послѣ обсужденія его въ совѣтѣ, представляется королю, для разрѣшенія внести проектъ бюджета въ палаты. Нижняя палата, для подробнаго обсужденія проекта бюджета, назначаетъ изъ своей среды финансовую коммисію, которая разбираетъ проектъ бюджета сначала по отдѣльнымъ статьямъ, а потомъ обсуждаетъ весь бюджетъ, какъ одно цѣлое, и представляетъ палатѣ рапорты объ отдѣльныхъ частяхъ проекта бюджета и общій рапортъ о цѣломъ бюджетѣ. Затѣмъ проектъ бюджета съ проектомъ закона о немъ поступаетъ на разсмотрѣніе верхней палаты, которая принимаетъ или отвергаетъ его цѣликомъ.

Бюджетъ всегда разсматривается совмѣстно съ послѣднимъ отчетомъ, который служитъ одною изъ основныхъ данныхъ при утвержденіи испрашиваемыхъ кредитовъ. По одобреніи обѣими палатами, проектъ бюджета представляется на утвержденіе короля и затѣмъ публикуется въ собраніи законовъ. Закономъ 29 іюня 1876 года начало бюджетнаго года перенесено съ 1 января на *1 апрѣля*, для соглашенія съ бюджетнымъ годомъ имперіи.

При исполненіи смѣты замѣна недостатковъ по одному назначенію сбереженіями по другому вовсе не допускается не только въ предѣлахъ параграфовъ, но и статей. Дѣйствіе смѣты продолжается два года, и по окончаніи 1-го, министры обязаны доставлять министру финансовъ вѣдомости о невыполненныхъ расходахъ, которымъ составляется особый сводъ. По прошествіи двухлѣтняго періода смѣты заключаются, и всѣ свободные остатки возвращаются въ государственное казначейство. Собственно-же для доплатъ и для приѣма недопоступившихъ суммъ книги остаются открытыми на четыре недѣли по истеченіи бюджетнаго года.

Общій финансовый отчетъ составляется министромъ финансовъ изъ провѣренныхъ счетною палатою отчетовъ отдѣльныхъ министерствъ. Сводъ этихъ отчетовъ по статьямъ бюджета представляетъ собою пред-



варительный отчетъ, провѣряется еще разъ счетною палатою для удостовѣренія тождества итоговъ съ провѣренными ею частными отчетами и вносится въ парламентъ чрезъ 7—8 мѣсяцевъ по истеченіи бюджетнаго года, съ сдѣланными на него замѣчаніями счетной палаты и съ приложеніемъ обзора состоянія государственнаго долга.

Въ **Австро-Венгріи**<sup>1)</sup> (по конституціи 1867 г.) составляется три бюджета: общеимперскій, австрійскій и венгерскій. Общеимперскій бюджетъ содержитъ въ себѣ въ 4-хъ главахъ кредиты на армію, флотъ, вѣдомство иностранныхъ дѣлъ, имперское министерство финансовъ, имперскую счетную палату и нѣкоторые другіе, менѣе важные предметы. Этотъ бюджетъ долженъ быть готовъ и утвержденъ раньше окончанія разсмотрѣнія въ палатахъ бюджетовъ половинъ имперіи. Общеимперская роспись составляется въ имперскомъ министерствѣ финансовъ и представляется на заключеніе делегацій обѣихъ половинъ имперіи. Принятый бюджетъ представляется на утвержденіе императора. Австрійскій бюджетъ содержитъ въ себѣ кредиты по всѣмъ предметамъ, не принадлежащимъ къ составу общеимперскихъ и, притомъ, не подлежащимъ компетенціи провинціальныхъ сеймовъ (Landtag). Венгерскій бюджетъ сходенъ съ предыдущимъ. Съ 1865 года бюджетный годъ совпадаетъ съ календарнымъ. Раньше онъ начинался 1 ноября и оканчивался 31 октября.

Проектъ бюджета съ подробной объяснительной запиской о расходахъ и средствахъ ихъ покрытія, составленный изъ смѣтъ отдѣльныхъ министерствъ, вносится, по обсужденіи въ совѣтѣ министровъ, министромъ финансовъ, съ разрѣшенія Императора, въ палату депутатовъ за 8 мѣсяцевъ до начала бюджетнаго года, вмѣстѣ съ проектомъ финансоваго закона. Одновременно съ проектомъ бюджета правительство обязано также представлять въ парламентъ отчетъ объ употребленіи кредитовъ, дарованныхъ на предшествовавшей годъ.

Палата депутатовъ (360 человекъ) для подробнаго разсмотрѣнія бюджета избираетъ комиссію (36 человекъ). Верхняя палата пользуется одинаковымъ съ нижней палатою правомъ разсмотрѣнія бюджета: дѣлать въ немъ измѣненія по частямъ и вносить новыя статьи въ бюджетъ. Изъ рейхсрата проектъ закона о бюджетѣ (финансовый законъ) поступаетъ на утвержденіе Императора, послѣ чего публикуется въ Reichsgesetzblatt'ѣ и Finanz-Ministerial-Verordnungsblatt'ѣ.

Спеціализація въ расходованіи кредитовъ простирается до параграфовъ, между которыми переносы кредитовъ не допускаются. Кредитами дозволяется распорядиться до 31 марта слѣдующаго года; но въ годовой отчетности эти кредиты относятся на счетъ соотвѣтствующаго бюджета. Дополнительные и сверхсмѣтные расходы покрываются особыми

<sup>1)</sup> Лебедевъ. Финансовое право. Спб. 1893 г. т. I вып. III, стр. 656—665.



бюджетными кредитами, разрешаемыми законодательнымъ порядкомъ. Отчетность распорядительныхъ учреждений по исполненію бюджета повѣряется высшимъ контрольнымъ органомъ и народнымъ представительствомъ. Все распорядительныя учрежденія свои годовые и окончательные отчеты доставляютъ счетной палатѣ, которая составляетъ изъ нихъ общіе годовые отчеты о доходахъ и расходахъ; изъ этихъ отчетовъ составляется окончательный отчетъ, въ которомъ исполненіе сопоставляется съ бюджетными предположеніями и оказавшіяся разности сопровождаются объясненіями отчетныхъ мѣстъ. Къ 1 сентября слѣдующаго за отчетнымъ года счетная палата изготавляетъ представляемый сейму окончательный отчетъ о доходахъ и расходахъ съ балансомъ о состояніи государственной собственности.

Въ Бельгіи <sup>1)</sup> къ 15 января предшествующаго смѣтному году все министерства представляютъ въ министерство финансовъ составленные ими отдѣльные бюджеты, которые подробно повѣряются въ министерствѣ финансовъ, на основаніи отчетовъ о заключеніи смѣтъ за прошлый годъ и представляемыхъ объясненій. Составленный изъ частныхъ смѣтъ проектъ бюджета съ разрѣшенія короля, вносится министромъ финансовъ въ палату депутатовъ приблизительно за 10 мѣсяцевъ, т. е. не позже 1 марта до начала смѣтнаго періода (1 января), оканчивающагося 31 декабря года, который даетъ наименованіе бюджету. Палата выдѣляетъ ежегодно въ началѣ законодательной сессіи изъ своей среды финансовыя коммисіи, собственно говоря, сама дѣлится на 6 отдѣленій для разсмотрѣнія смѣтъ отдѣльныхъ министерствъ; каждая коммисія въ свою очередь назначаетъ докладчика; изъ шести докладчиковъ образуется, такимъ образомъ центральное отдѣленіе, подъ предсѣдательствомъ президента или вице-президента палаты. Центральное отдѣленіе выбираетъ изъ своихъ членовъ докладчика, который, на основаніи работъ всехъ отдѣленій, обсуждающихъ проектъ бюджета, составляетъ окончательный докладъ и представляетъ послѣдній палатѣ, которая обсуждаетъ бюджетъ сперва въ цѣломъ его составѣ, а потомъ и по главамъ. Принятые палатою бюджеты препровождаются въ сенатъ и разсматриваются въ немъ сперва въ отдѣльныхъ коммисіяхъ по числу министерствъ, потомъ въ общей финансовой коммисіи и, наконецъ, на основаніи доклада этой коммисіи, обсуждаются въ общемъ собраніи сената.

Бюджетъ cadaго министерства разсматривается отдѣльно и, по утвержденіи, публикуется, какъ отдѣльный законъ. Утвержденные парламентомъ бюджеты служатъ министрамъ нормою, изъ которой они выходятъ не вправѣ. Переводы кредитовъ при исполненіи бюджета строго воспре-

<sup>1)</sup> Государственная отчетность въ Бельгіи. В. А. Татарина, изданіе 2-е Кауфмана, Спб. 1881 г.



щаются, не только по главамъ, но и по статьямъ, кромѣ случаевъ, специально дозволенныхъ закономъ. Дополнительные кредиты разсматриваются тѣмъ-же порядкомъ, что и бюджетъ. По исполненіи бюджетъ окончательно регулируется особымъ закономъ. Проектъ этого закона разсматривается въ специальной финансовой комисіи, избираемой въ началѣ каждой сессіи. Дополнительный срокъ для исполненія бюджета простирается до 31 октября слѣдующаго года. Такимъ образомъ, смѣтный періодъ обнимаетъ собою 22 мѣсяца.

Отчетность по исполненію бюджета двоякая: отчеты министровъ по ихъ смѣтамъ и общій финансовый отчетъ. Отчеты министровъ представляются палатѣ депутатовъ безъ разсмотрѣнія въ счетной палатѣ. Общій финансовый отчетъ составляется въ министерствѣ финансовъ, поступаетъ отъ министра финансовъ въ счетную палату, а изъ нея, по обревизованіи ею и съ ея замѣчаніями, въ палату депутатовъ въ теченіе первыхъ трехъ мѣсяцевъ года, слѣдующаго за заключеніемъ бюджета. Палата депутатовъ разсматриваетъ отчетъ тѣмъ-же порядкомъ, какъ бюджетъ, и затѣмъ онъ утверждается общимъ закономъ.

Во **Франціи** <sup>1)</sup> министерства, составивъ проекты своихъ расходовъ, препровождаютъ ихъ въ дирекцію государственной отчетности (*Direction de la comptabilité publique*), гдѣ они согласуются между собою и дополняются проектомъ расходовъ министерства финансовъ. Бюджетъ доходовъ составляется министромъ финансовъ. Затѣмъ, войдя съ соглашеніемъ съ отдѣльными министрами, министръ финансовъ въ январѣ предшествующаго года, т. е. почти за годъ до начала финансоваго года, совпадающаго съ календарнымъ <sup>2)</sup>, вноситъ проектъ бюджета <sup>3)</sup>, съ объяснительной запиской и разными приложеніями, на обсужденіе палаты, которая избираетъ членовъ (30) въ бюджетную комисію (*commission du budget*), для предварительнаго разсмотрѣнія бюджета въ подробностяхъ. Эта комисія обсуждаетъ сверхъ проекта бюджета и проекты всѣхъ законовъ, сопряженныхъ съ финансовыми интересами. Полномочія этой комисіи оканчиваются лишь съ момента окончательнаго голосованія бюджета обѣими палатами. Когда бюджетъ принятъ палатою депутатовъ, онъ поступаетъ въ сенатъ, который тоже имѣетъ свою финансовую ком-

<sup>1)</sup> Государственная отчетность во Франціи. В. А. Татаранова, изд. 2-е Кауфмана, Спб. 1884 года.

<sup>2)</sup> А такъ какъ на изготовленіе смѣтъ, на повѣрку ихъ въ подлежащихъ министерствахъ и министерствѣ финансовъ, а также на сведеніе ихъ въ одну общую государственную роспись обыкновенно требуется 4 — 5 мѣсяцевъ, то французскій бюджетъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ вступаетъ въ палаты, отстаетъ на 16 — 17 мѣсяцевъ отъ начала бюджетнаго года, въ которому онъ долженъ быть примѣняемъ. Это обстоятельство неизбѣжно вызываетъ испрошеніе дополнительныхъ кредитовъ.

<sup>3)</sup> Особенность французскаго бюджета заключается въ томъ, что онъ представляетъ не только средства и потребности государственныя, но и средства и потребности общественныя и разныхъ отдѣльныхъ учреждений, содержимыхъ даже на собственные капиталы.



мисію, дѣйствующую точно такъ-же, какъ бюджетная коммиссія палаты депутатовъ.

Бюджетъ обсуждается весь по главнымъ статьямъ (съ 1869 года 481 глава). Обсужденіе бюджета начинается разсмотрѣніемъ бюджета доходовъ. Голосованіе бюджета по статьямъ и въ общемъ составѣ производится только одинъ разъ, въ *un vote unique*; тогда какъ всѣ другіе не финансовыя законы подвергаются обсужденію дважды. Дополнительные кредиты и чрезвычайные расходы (*crédits supplémentaires, complémentaires et extraordinaires*) утверждаются непосредственно палатами, а во время парламентскихъ вакацій — декретами государственнаго совѣта, по предварительному одобренію въ совѣтъ министровъ съ тѣмъ, что, по открытіи сессіи палаты, имъ заявляется объ этихъ кредитахъ, съ объясненіемъ мотивовъ назначенія. По одобреніи парламентомъ, бюджетъ публикуется, по распоряженію президента республики, въ *Journal officiel* и въ *Bulletin des lois*, и получаетъ обязательную силу на соответствующій счетный періодъ — *exercice*.

Дѣйствіе смѣты начинается 1 января и оканчивается 31 декабря года, дающаго наименованіе бюджету. Дополнительный срокъ для окончанія работъ и другихъ дѣйствій продолжается до 1 февраля слѣдующаго года. Срокъ для представленія документовъ, утверждающихъ права кредитора, и для выдачи ему ассигновки, полагается 31 іюля, а для производства самой уплаты — 31 августа слѣдующаго за отчетнымъ года. Такимъ образомъ дѣйствіе смѣты продолжается 20 мѣсяцевъ.

Отчетность предъ законодательнымъ органомъ по исполненію бюджета расходовъ лежитъ на министрахъ. Министръ финансовъ представляетъ, кромѣ отчета по своему министерству, отчетъ о поступленіи доходовъ и общій финансовый отчетъ. Для парламентскаго контроля отчетности по исполненію бюджета учреждена особая коммиссія изъ 9 членовъ, выбираемыхъ изъ состава сената, палаты депутатовъ, государственнаго совѣта и счетной палаты. Эта коммиссія утверждаетъ журналъ и главную книгу государственной отчетности министерства финансовъ за отчетный годъ, а затѣмъ разсматриваетъ общій отчетъ о поступленіи доходовъ и общій финансовый отчетъ, сличая итоги послѣдняго съ результатами счетовъ главной книги. Счетная палата, независимо отъ работъ этой коммисіи, повѣривъ отдѣльные счета отчетныхъ лицъ, дѣлаетъ сводку своихъ постановленій для сличенія ихъ итоговъ съ итогами министерскихъ счетовъ; результатомъ этого сличенія являются общія деклараціи палаты о тождествѣ счетовъ. Первою изъ этихъ декларацій удостоверяется вѣрность записей отчетныхъ лицъ въ ихъ годовой отчетности. Вторая декларація удостоверяетъ, что доходы и расходы, показанные въ счетахъ министровъ, совпадаютъ съ отчетностью казначеевъ министерства финансовъ. Эти деклараціи вручаются министру финансовъ,



печатаются и сообщаются сенату и палатѣ депутатовъ, служа потомъ оправдательными документами къ проекту закона объ окончательномъ урегулированіи бюджета. На основаніи этихъ документовъ парламентъ повѣряетъ окончательные итоги бюджета и тѣмъ санкціонируетъ исполненіе послѣдняго, что составляетъ предметъ особаго закона. Министръ финансовъ изготавляетъ проектъ этого закона объ окончательномъ установленіи бюджета и вноситъ его съ объясненіями въ палату депутатовъ, которая подробно разсматриваетъ его въ публичномъ засѣданіи и голосуетъ по статьямъ и въ цѣломъ, послѣ чего онъ вносится въ сенатъ, по принятіи которымъ, и публикуется обычнымъ порядкомъ.

Въ отличіе отъ бюджетовъ континентальныхъ государствъ въ **Англии**<sup>1)</sup> нѣтъ единаго цѣльнаго бюджета. Во 1-хъ, не вносятся на разсмотрѣніе парламента смѣты доходовъ, потому что однажды разрѣшенные налоги считаются постоянными, и потому не нуждаются въ ежегодномъ изданіи особаго закона, для подтвержденія права на взиманіе такихъ налоговъ въ предстоящемъ бюджетномъ году. Только подоходный налогъ подлежитъ ежегодному разсмотрѣнію парламента для опредѣленія размѣра его. Во 2-хъ, не вносятся на разсмотрѣніе парламента смѣты расходовъ, потребныхъ на уплату процентовъ и погашенія по государственному долгу, на содержаніе двора и на выдачу содержанія нѣкоторымъ должностнымъ лицамъ, матеріальное положеніе которыхъ признано нужнымъ сдѣлать независимымъ отъ ежегодныхъ парламентскихъ голосованій.

Англійскій бюджетъ расходовъ раздѣляется на три смѣты: военнаго министерства, морскаго министерства и всѣхъ гражданскихъ вѣдомствъ, причемъ послѣдняя смѣта раздѣляется на главы, въ каждой изъ которыхъ исчисляются однородныя потребности всѣхъ министерствъ<sup>2)</sup>; къ послѣдней смѣтѣ присоединяется смѣта расходовъ по взиманію доходовъ<sup>3)</sup>. Каждое министерство составляетъ по своему вѣдомству смѣты расходовъ и отсылаетъ въ министерство финансовъ, гдѣ эти смѣты разсматриваются, а иногда измѣняются и сокращаются при участіи и согласіи подлежащихъ вѣдомствъ. Послѣ этого смѣты въ печатныхъ экземплярахъ вносятся въ ноябрѣ или декабрѣ въ нижнюю палату, вскорѣ по открытіи ея засѣданій: военная смѣта — статсъ-секретаремъ военныхъ дѣлъ, морская смѣта — первымъ лордомъ адмиралтейства, смѣта по расходамъ гражданскаго вѣдомства и взиманія доходовъ — секретаремъ казначейства.

<sup>1)</sup> Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англии, Бунге, Спб. 1890 года. Bulletin de statistique et de législation comparée. Août 1898, pages 214—220.

<sup>2)</sup> Такимъ образомъ въ Англии принята система классификаціи расходовъ не по министерствамъ, а по предметамъ, что облегчаетъ сравненіе данныхъ за продолжительные періоды времени.

<sup>3)</sup> Кромѣ того къ этимъ смѣтамъ прилагаются особые перечни предметовъ расходовъ, что значительно облегчаетъ пониманіе смѣтъ, очень пространныхъ, подробныхъ и требующихъ для основательнаго ихъ изученія спеціальныхъ познаній.



Для разсмотрѣнія расходныхъ смѣтъ нижняя палата обращается въ особые финансовыя комитеты, въ которыхъ предсѣдательствуетъ не президентъ палаты депутатовъ — Speaker, а предсѣдатель финансовыхъ комитетовъ — Chairman, избираемый изъ самыхъ знаменитыхъ и опытныхъ финансистовъ страны, который имѣетъ право участвовать въ преніяхъ и представляетъ палатѣ доклады комитетовъ. Палата образуетъ изъ себя два такихъ комитета: первоначально она временно обращается въ *комитетъ расходовъ* (Committee of supplies) для разсмотрѣнія отдѣльныхъ статей расходовъ, исчисленныхъ въ смѣтахъ<sup>1)</sup>. Въ обсужденіи принимаютъ участие всѣ члены палаты (на дѣлѣ люди, болѣе или менѣе компетентные въ разрѣшеніи финансовыхъ вопросовъ и интересующіеся ими). При обсужденіи въ смѣтахъ не дѣлается почти никакихъ измѣненій: палата не предлагаетъ новые кредиты и не увеличиваетъ внесенные въ смѣты, и въ рѣдкихъ случаяхъ пользуется своимъ правомъ сокращенія требуемыхъ кредитовъ. Заключение комитета расходовъ о разрѣшенныхъ расходахъ поступаетъ въ *комитетъ доходовъ* (Committee of Ways and Means), задача котораго состоитъ въ опредѣленіи средствъ для покрытія разрѣшенныхъ расходовъ. Докладъ комитета доходовъ долженъ быть облеченъ въ форму *билля*, пройти чрезъ обѣ палаты и получить силу парламентскаго акта. Въ этой стадіи разсмотрѣнія смѣтъ главное значеніе имѣетъ такъ называемое открытіе бюджета — произносимая министромъ финансовъ (канцлеромъ казначейства — Exchequer) въ нижней палатѣ рѣчь, которая представляетъ собою докладъ о финансовомъ положеніи государства, его политикѣ и финансовыхъ мѣрахъ, къ которымъ предполагается прибѣгнуть въ будущемъ. Изъ комитета доходовъ билль вносится сначала въ нижнюю палату, которая, на основаніи докладовъ обоихъ комитетовъ и отчетовъ объ исполненіи бюджета за предшествующій бюджетный періодъ, въ полномъ составѣ обсуждаетъ проектъ бюджета. Окончательное утвержденіе бюджета выражается *актомъ принятія* — Appropriation act, содержащемъ въ себѣ перечень разрѣшенныхъ расходовъ и открывающемъ правительству кредитъ на наступающій годъ, а также и указаніе на то, что средства не могутъ быть употреблены на другіе предметы, кромѣ перечисленныхъ въ bill'ѣ. Всякое перенесеніе излишковъ одного счета на расходы по другой статьѣ (Reirement) запрещается.

Такимъ образомъ, весь процессъ обсужденія бюджета сосредоточивается въ палатѣ общинъ; что-же касается палаты лордовъ, то она почти лишена права обсуждать бюджетъ въ его составныхъ частяхъ; она можетъ принять или отвергнуть бюджетъ лишь въ полномъ объемѣ. Appropriation bill представляется коронѣ и утверждается ею. Бюджетный или

<sup>1)</sup> Смѣты подраздѣляются на главы, по которымъ для каждой требуется особое утвержденіе палаты.



финансовый годъ въ Англіи начинается 1 апрѣля и оканчивается 31 марта слѣдующаго года. Дополнительные смѣты по расходамъ, которые не могли быть предусмотрѣны въ ноябрѣ или декабрѣ, при внесеніи первоначальныхъ смѣтъ, представляются въ іюлѣ и разрѣшаются обыкновеннымъ установленнымъ порядкомъ, причемъ назначенныя по нимъ суммы входятъ въ составъ акта принятія (Appropriation act), вмѣстѣ съ суммами, назначенными по первоначальнымъ смѣтамъ. Если и послѣ этого потребуются новые непредвидѣнные расходы до конца финансоваго года, то вносятся вторыя дополнительные смѣты въ февралѣ, которыя обсуждаются и разрѣшаются въ мартѣ до 31 числа актомъ, составленнымъ комитетомъ доходовъ и утвержденнымъ парламентомъ.

Для доходовъ предварительныхъ подробныхъ смѣтъ не составляется, а соображенія о томъ, сколько доходы могутъ дать вообще въ цѣломъ и по главнымъ отдѣламъ, излагаются министромъ финансовъ въ его бюджетной рѣчи. Подробный перечень доходовъ содержится въ финансовыхъ отчетахъ (Finance accounts). Для зачисленія доходовъ въ счетъ бюджетнаго года никакихъ льготныхъ сроковъ не существуетъ. Всѣ прямыя налоги уплачиваются впередъ за годъ. Всѣ косвенные налоги зачисляются по времени поступления, патентные сборы—при возобновленіи патентовъ. Всѣ государственные доходы поступаютъ или непосредственно отъ плательщиковъ, или отъ сборщиковъ въ консолидированный фондъ соединеннаго королевства Великобританіи и Ирландіи, т. е. въ государственное казначейство. Суммы консолидированнаго фонда находятся на счету государственнаго казначейства въ банкѣ Англіи и банкѣ Ирландіи. Такъ какъ и всѣ государственные расходы производятся банкомъ изъ того-же консолидированнаго фонда, то счетъ этого фонда въ данномъ году содержитъ свѣдѣнія и о поступившихъ государственныхъ доходахъ и о произведенныхъ расходахъ, что позволяетъ заключать кассовые счета по доходамъ и расходамъ государственнаго казначейства въ любой день, чрезъ нѣсколько часовъ послѣ окончанія операций. Счетъ фонда соответствуетъ нашему кассовому счету и есть въ то же время счетъ по выполненію росписи.

Суммы на расходы назначаются парламентомъ въ распоряженіе королевы, по повелѣнію которой эти суммы передаются въ распоряженіе министерства финансовъ. Для производства платежей казначейство поручаетъ *генеральному контролеру-аудитору* (Comptroller of the Exchequer and Auditor-General) разрѣшать выдачи изъ казначейства суммъ, нужныхъ на расходы по тому или другому вѣдомству, *главному расходчику* (Paymaster-General), который производитъ выдачи денегъ по приказамъ этихъ вѣдомствъ. Для расходовъ также не существуетъ никакихъ льготныхъ сроковъ.

Генеральный контролеръ слѣдитъ за тѣмъ, сколько отпущено на рас-



ходы каждаго вѣдомства, которое обязано отчетностью предъ контролеромъ. Для этой отчетности назначается 3-хъ мѣсячный срокъ, съ нѣкоторой отсрочкой для заграничныхъ платежей, но все безъ исключенія оправдательные документы за финансовый годъ, оканчивающійся 31 марта, должны быть представлены до 30 ноября слѣдующаго бюджетнаго года, т. е. въ томъ же гражданскомъ году. Генеральный контролеръ представляетъ доклады парламенту о расходахъ по каждой главѣ, обращая вниманіе на каждую неправильность. Эти доклады, подъ названіемъ контрольных отчетовъ (Appropriation accounts), состоятъ изъ 3-хъ томовъ — по арміи, флоту и по гражданскимъ расходамъ и управленіямъ, завѣдывающимъ доходами. Контрольные отчеты представляются палатѣ депутатовъ за финансовый годъ (оканчивающійся 31 марта), въ февралѣ слѣдующаго года. Палата депутатовъ передаетъ ихъ на разсмотрѣніе особаго комитета, который разсматриваетъ каждую неправильность и даетъ о ней свое заключеніе.

## II. Русская смѣтная система.

Въ Россіи до 1863 г. не было систематическаго планомѣрнаго бюджета. Хотя составленіе смѣты было установлено еще наказомъ министру финансовъ 25 іюня 1811 года<sup>1)</sup>, но смѣты этого періода (1811—1862 г.г.) страдали многими существенными недостатками. Не только недвижимыя имущества и матеріальные капиталы, но и денежные средства государства не были на счету; цѣлыя отрасли государственныхъ доходовъ сосредоточивались въ рукахъ отдѣльныхъ и многочисленныхъ управленій, которыя распоряжались ими совершенно безконтрольно. Весьма значительныя суммы, образовавшіяся изъ доходовъ отъ оброчныхъ статей, экономическихъ капиталовъ, остатковъ отъ смѣтныхъ назначеній, совсмѣ не вносились въ смѣты. Послѣднія не представляли ни полнаго изложенія, ни стройнаго распредѣленія государственныхъ доходовъ и расходовъ. Заносимыя въ смѣты исчисленія не оправдывались документальными данными и объясненіями, необходимыми для ихъ повѣрки. Хотя смѣты утверждались Высочайшею властью, но онѣ не подлежали безусловно обязательному исполненію: эти смѣты не представляли назначеній точныхъ и неизмѣнныхъ ни по отношенію къ размѣру, такъ какъ за распорядителями сохранялось право пополнять недостатки по однѣмъ статьямъ смѣты сбереженіями по другимъ, ни по отношенію ко времени

<sup>1)</sup> II. С. З. т. XXXI № 24688. Сравни также: манифестъ 8 сентября 1802 г., объ учрежденіи министерствъ (II. С. З. т. XXVII № 20406), Выс. утв. 22 мая 1810 г. мн. Госуд. Сов. о соображеніи расходовъ по всѣмъ частямъ заблаговременно и внесеніи въ ежегодныя требовательныя вѣдомости (II. С. З. т. XXXI № 24238) и манифестъ 2 февр. 1810 г., о мѣрахъ для приведенія финансовъ въ надлежащій видъ (II. С. З. т. XXXI № 24116)



производства расходовъ, такъ какъ дѣйствіе смѣтъ не было ограничено опредѣленнымъ срокомъ; суммы, назначенныя по государственной росписи, выдавались подлежащимъ вѣдомствамъ сразу за весь годъ. При такихъ условіяхъ хозяйство государства представляло полный хаосъ, исключавшій самую возможность составленія какого либо плана веденія его. Такъ какъ многіе источники доходовъ, находясь въ безконтрольномъ вѣдѣніи управленій, не были извѣстны министру финансовъ, то итоги доходовъ и расходовъ были не полны, слѣдовательно, и общій выводъ изъ нихъ, на которомъ долженъ быть построенъ планъ государственнаго хозяйства, не могъ быть вѣрнымъ. Составляемая на основаніи такихъ не полныхъ смѣтъ государственная роспись представляла механическое соединеніе смѣтъ отдѣльныхъ вѣдомствъ и вообще не заключала данныхъ для сужденія о направленіи государственнаго хозяйства.

Въ такомъ состояніи застала реформа Императора Александра II смѣтное дѣло.

*Спеціальная коммисія*, подъ предсѣдальствомъ В. А. Татаринова<sup>1)</sup> на которую была возложена разработка Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ преобразованія государственной отчетности по системѣ смѣтъ въ подробныя правила, руководилась въ своихъ занятіяхъ особой программой, выработанной для нея Высшей комиссіей. Эта программа обязывала спеціальную комиссію разрѣшить по системѣ смѣтъ слѣдующіе вопросы<sup>2)</sup>:

1) Какія данныя должны быть излагаемы въ смѣтахъ каждаго управленія (по каждой отдѣльной статьѣ и по каждому подраздѣленію), для того, чтобы смѣты въ своихъ составныхъ частяхъ представляли достаточные матеріалы для полной повѣрки назначеній.

2) Что должно въ строгомъ смыслѣ относить къ расходамъ взиманія, и если окажется, что наблюдающія за взиманіемъ доходовъ учрежденія поставлены для совокупнаго надзора по нѣсколькимъ отраслямъ доходовъ, то подраздѣлить расходы взиманія на частные (собственнаго взиманія) и общіе (наблюденіе), съ подробнымъ указаніемъ мѣстъ и лицъ и рода расходовъ, которые должны быть отнесены къ каждой категоріи.

3) Какіе предметы доходовъ и расходовъ должно считать постоянными и какіе временными, и, если будетъ признано полезнымъ подраздѣлить послѣдніе на доходы и расходы временные и экстраординарные, то какіе именно должно отнести къ каждой изъ двухъ послѣднихъ категорій.

4) Опредѣлить содержаніе главныхъ и второстепенныхъ подраздѣленій смѣты каждаго управленія и составить форму смѣты со всѣми приложениями въ томъ видѣ, какъ они должны быть представлены въ Государ-

<sup>1)</sup> См. выше, глава I, стр. 116 и слѣд.

<sup>2)</sup> Преобразование государ. отчетности ч. III, стр. 73 и 189.



ственный Совѣтъ, включивъ въ нее и предметы, удовлетворяемые изъ экономическихъ и другихъ капиталовъ и подлежащія, по передачѣ этихъ капиталовъ въ государственное казначейство, отнесенію на общіе государственные доходы.

5) Удобно и возможно-ли введеніе у насъ прусскаго процесса составленія смѣтъ чрезъ частныя (всѣхъ низшихъ распоряжающихся кредитами инстанцій) росписанія, которыя, кромѣ вѣрной, выведенной на мѣстахъ, данной для государственнаго бюджета, служатъ также данными по весьма многимъ назначеніямъ, для самаго производства расходовъ и, сверхъ того, программю для самыхъ счетовъ, представляемыхъ на ревизію счетной палаты.

6) Въ какіе сроки смѣты должны быть доставляемы въ министерство финансовъ и отъ него представляемы на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, принявъ въ соображеніе, что послѣдній срокъ долженъ дѣйствовать и для общаго отчета о государственныхъ оборотахъ, который имѣеть быть составляемъ самимъ государственнымъ контролемъ.

7) Какой вообще порядокъ можетъ быть признанъ болѣе удобнымъ и удовлетворительнымъ для разсмотрѣнія смѣтъ въ новомъ ихъ видѣ.

8) Какая власть и по прошествіи какого срока, во время дѣйствія смѣты, можетъ разрѣшать замѣну недостатковъ сбереженіями по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты.

9) Какимъ порядкомъ должны быть испрашиваемы сверхсмѣтные кредиты, имѣя въ виду, что этотъ порядокъ долженъ быть совершенно однороденъ съ порядкомъ разсмотрѣнія и утвержденія государственнаго бюджета, причемъ, если это будетъ признано возможнымъ, составить по каждому управленію подробную номенклатуру тѣхъ предметовъ, по которымъ могли быть испрашиваемы сверхсмѣтные кредиты.

10) Какой срокъ долженъ быть принятъ для окончательнаго заключенія смѣтъ и дополнительныхъ ассигнованій, съ указаніемъ: должно-ли быть это заключеніе безусловное, или нѣкоторые виды расходовъ и какіе именно могутъ быть переносимы изъ одной смѣты въ другую, и какой долженъ быть срокъ для подобныхъ переносовъ.

Спеціальная коммисія нашла необходимымъ установить «правильныя и рациональныя формы смѣтъ» для cadaго управленія отдѣльно и по каждому предмету доходовъ и расходовъ, такъ какъ смѣтныя статьи служатъ главными данными и для повѣрки смѣтныхъ назначеній (1-й вопросъ), и для кассовыхъ счетовъ, и для послѣдующей повѣрки самихъ оборотовъ.

Предварительныя занятія коммисіи по проектированію смѣтныхъ правилъ и формъ требовали большихъ изысканій и имѣли цѣлью разрѣшеніе слѣдующихъ вопросовъ: 1) опредѣленіе предметовъ, имѣющихъ войти въ составъ государственнаго бюджета; 2) первоначальныя смѣтныя матеріалы;



3) внѣшній видъ (форма) смѣтъ доходовъ и расходовъ; 4) классификація смѣтныхъ статей; 5) изложеніе данныхъ или очистокъ; 6) объяснительныя записки; 7) сроки представленія въ государственный совѣтъ финансовыхъ смѣтъ и государственнаго бюджета; 8) порядокъ ихъ разсмотрѣнія; 9) условія исполненія; 10) сроки и порядокъ заключенія смѣтъ, и 11) кредиты сверхсмѣтные.

I. Спеціальная коммисія обратила вниманіе на неполноту составлявшихся смѣтъ; поэтому она приступила къ пересмотру всѣхъ денежныхъ средствъ, находившихся въ распоряженіи отдѣльныхъ министерствъ и главныхъ управленій и не заносимыхъ въ общія смѣты, и изслѣдованію источниковъ образованія этихъ средствъ, для опредѣленія, какія изъ нихъ, имѣя характеръ государственныхъ доходовъ, подлежатъ передачѣ въ государственное казначейство и должны быть вносимы въ смѣту и какія изъ нихъ, составляя принадлежность обществъ и сословіи, должны быть причислены къ средствамъ, казнѣ постороннимъ. Къ первой категоріи были причислены: 1) всѣ сборы и доходы, послужившіе къ образованію экономическихъ капиталовъ; 2) всѣ не принадлежащіе сословіямъ или обществамъ и не составлявшіе частныхъ пожертвованій доходы разныхъ управленій, доходы съ имѣній конфискованныхъ и монастырскихъ, доходы управленій путей сообщенія, вѣдомства государственнаго коннозаводства, и др.; 3) пособія государственному казначейству изъ постороннихъ источниковъ (изъ сборовъ городскихъ и земскихъ, пособія гражданскимъ и военнымъ учебнымъ заведеніямъ, на содержаніе полиціи и др.); 4) доходы типографій, получающихъ отъ казны пособія (кромѣ синодальной); 5) доходы случайные по разнымъ управленіямъ (отъ оброчныхъ статей, продажи негоднаго имущества, штрафовъ и т. д.). Къ средствамъ, не имѣющимъ характера государственныхъ доходовъ и расходовъ, причислены: 1) средства чисто сословныя; 2) средства учрежденій, содержимыхъ изъ особыхъ источниковъ (учрежденія благотворительныя, пользующіяся пособиями отъ правительства); 3) средства, для спеціальныхъ цѣлей назначаемыя, и 4) суммы частныхъ лицъ, вносимыя на храненіе или для передачи по принадлежности. Всѣ эти средства 2-й категоріи не должны быть вносимы въ общую смѣту.

Занятія коммисіи въ этомъ направленіи значительно усложнились по слѣдующему поводу. По случаю преобразованія кредитныхъ установленій, министерству финансовъ необходимо было разобрать казенные, общественные и сословные капиталы (заклучавшіеся преимущественно во вклады въ кредитныхъ установленіяхъ), для опредѣленія значенія этихъ вкладовъ при предстоящей ликвидаціи долговъ кредитныхъ учрежденій казеннымъ и общественнымъ учрежденіямъ.

Во избѣжаніе двойной работы по разбору этихъ капиталовъ, по Высочайшему повелѣнію 25 сентября 1859 года эта работа была поручена той-же спеціальной коммисіи, причемъ ей было поставлено въ



обязанность: а) опредѣлить характеръ общественныхъ и сословныхъ капиталовъ и классифицировать эти капиталы сообразно съ ихъ назначеніемъ; б) составить особое соображеніе о дальнѣйшемъ направленіи всѣхъ вообще капиталовъ и о значеніи ихъ въ дѣлѣ предстоящей ликвидаціи банковъ, и в) окончить эту работу къ началу 1860 г. и внести ее на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ комитетъ финансовъ, и притомъ не ожидая окончанія занятій комиссіи по введенію новой смѣтной системы.

Такимъ образомъ комиссія, пріостановивъ общее смѣтное дѣло, должна была исключительно заняться отдѣльнымъ отъ него трудомъ по разбору капиталовъ. Этотъ трудъ, вызванный ликвидаціей банковъ, требовалъ иныхъ и болѣе подробныхъ изысканій, нежели предпринятый комиссіей разборъ казенныхъ капиталовъ, съ цѣлью установленія полноты нашихъ смѣтъ и введенія единства кассы, потому что въ настоящемъ случаѣ потребовались изысканія не по однимъ капиталамъ казеннымъ, но и по всѣмъ сословнымъ и общественнымъ и сверхъ того весьма затруднительное соглашеніе имѣвшихся въ самыхъ распорядительныхъ управленіяхъ свѣдѣній о вкладахъ съ подлинными счетами и дѣлами нашихъ кредитныхъ установленій.

Въ мартѣ 1860 г. возложенный на комиссію трудъ по разбору капиталовъ былъ оконченъ. Результатомъ его было признаніе 293 капиталовъ разныхъ наименованій, всего на сумму 51.814.394 руб., образовавшимися изъ источниковъ казенныхъ и обращеніе ихъ, на основаніи Высочайше утвержденного журнала комитета финансовъ въ государственное казначейство.

Послѣ этого Спеціальная комиссія обратилась къ прерванному труду по проектированію правилъ о составленіи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій. Прежде всего комиссія разъ на всегда опредѣлила, какіе именно сборы и доходы отдѣльныхъ министерствъ и главныхъ управленій, не вносившіеся до того времени въ финансовыя смѣты, должны быть въ нихъ вносимы, и какими предметами *расхода* должны быть дополнены финансовыя смѣты, вслѣдствіе изъятія изъ вѣдомства отдѣльныхъ управленій тѣхъ капиталовъ, которыми эти расходы удовлетворялись.

Такимъ образомъ, по мнѣнію комиссіи, въ смѣты должны быть вносимы всѣ средства и всѣ потребности государства и поэтому смѣты должны служить *единственнымъ* основаніемъ къ производству какихъ бы то не было расходовъ, исключая расходовъ экстраординарныхъ, которые также должны быть испрашиваемы законодательнымъ порядкомъ. вмѣстѣ съ тѣмъ было рѣшено объединить всѣ государственныя средства въ министерствѣ финансовъ, т. е., чтобы доходы государства были вносимы въ кассы министерства финансовъ, хотя бы нѣкоторые изъ нихъ



и взи́мались агентами другихъ министерствъ; въ этомъ послѣднемъ случаѣ отдѣльныя управленія не могутъ пользоваться на покрытіе своихъ расходовъ тѣми доходами, которые къ нимъ поступають изъ государственныхъ источниковъ, а должны немедленно передавать ихъ въ кассы министерства финансовъ.

II. Для разрѣшенія 2-го изъ намѣченныхъ вопросовъ, о *первоначальныхъ сметныхъ материалахъ*, Специальной комисіи предетояло сначала отвѣтить на вопросъ, поставленный ей Высшей комисіей: «не будетъ ли удобно внести у насъ прусскій порядокъ составленія сметъ черезъ частныя росписанія о доходахъ и расходахъ всѣхъ нисшихъ инстанцій, распоряжающихся кредитами».

Выяснивъ сущность прусскаго порядка составленія сметъ, заключающагося въ томъ, что всѣ нисшія хозяйственно-распорядительныя управленія, надзирающія за взиманіемъ доходовъ, или завѣдывающія ассигнованіемъ или производствомъ расходовъ, составляютъ отдѣльныя росписанія для своей мѣстности, куда, придерживаясь какъ формы, такъ и расположенія статей общей сметы каждаго управленія, вносятъ всѣ ожидаемые въ сметный періодъ доходы и расходы, комисія въ принципѣ нашла прусскій порядокъ вполне цѣлесообразнымъ, такъ какъ составленные такимъ образомъ росписанія могутъ служить не только точнымъ и вѣрнымъ матеріаломъ для составленія финансовыхъ сметъ въ министерствахъ, но и орудіемъ для разассигнованія кредитовъ, чѣмъ они въ Пруссіи и служатъ. Однако, обязательное для всѣхъ министерствъ введеніе прусскаго порядка составленія сметъ комисія нашла не возможнымъ, вслѣдствіе существующей разницы въ полномочіяхъ нисшихъ учреждений у насъ и въ Пруссіи, гдѣ власть болѣе децентрализована, нежели у насъ, гдѣ, слѣдовательно, эти учреждения являются болѣе самостоятельными. Въ виду такихъ соображеній комисія постановила, не дѣлая этого порядка обязательнымъ для всѣхъ министерскихъ департаментовъ, предоставить послѣднимъ пользоваться этимъ правомъ по ихъ усмотрѣнію, такъ какъ такой порядокъ долженъ облегчить труды департаментовъ по составленію финансовыхъ сметъ.

III. Для опредѣленія *внѣшняго вида сметъ*, комисія составила форму ихъ, согласно которой сметы доходовъ и расходовъ должны состоять изъ: 1) *перечня*, 2) *подробной сметы*, и 3) *приложеній*. *Перечень расходовъ* долженъ содержать главныя сметныя подраздѣленія или параграфы, по которымъ замѣна недостатковъ сбереженіями не допускается. *Перечень доходовъ* излагается по главнымъ родамъ государственныхъ сборовъ и доходовъ. *Смета расходовъ* должна представлять полную картину потребностей управленія и «наглядныя достаточныя доказательства правильности испрашиваемыхъ на покрытіе этихъ потребностей кредитовъ», а не только однѣ причины убавокъ или прибавокъ противъ предше-



ствовавшихъ назначеній, какъ это практиковалось въ то время. Основанія назначеній должны быть вносимы въ особую графу. Все расходы раздѣлены на: 1) *постоянные*, и 2) *временные и экстраординарные*. Въ смѣты доходовъ также были внесены соотвѣтствующія измѣненія. Кромѣ того было рѣшено отдѣлить въ особыя графы расходы по *взиманію доходовъ* отъ *общихъ расходовъ государства*, чтобы можно было видѣть дѣйствительную производительность каждой отрасли государственныхъ доходовъ<sup>1)</sup>. *Приложенія* установлены для изложенія основаній къ тѣмъ смѣтнымъ статьямъ, для оправданія которыхъ требуются подробные расчеты, или длинныя соображенія, такъ какъ введеніе послѣднихъ въ самыя смѣты невозможно безъ значительнаго увеличенія объема ихъ.

IV. При разсмотрѣніи вопроса о *смѣтной классификаціи*, коммисія признала необходимымъ въ существовавшей до тѣхъ поръ классификаціи сдѣлать существенныя перемѣны, обусловленныя тѣмъ, что до того времени не существовало безусловнаго воспрещенія замѣнять недостатки по нѣкоторымъ статьямъ смѣтъ сбереженіями по другимъ. Коммисія опредѣлила главные смѣтные раздѣлы и содержаніе смѣтъ cadaго управленія, а также составила наименованіе всѣхъ смѣтныхъ статей, съ отдѣленіемъ статей основныхъ отъ второстепенныхъ.

Статьи каждой смѣты коммисія классифицировала съ большою осторожностью, имѣя въ виду, что на основаніи Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ, главные смѣтныя подраздѣленія или параграфы должны оставаться неизмѣнными въ теченіе смѣтнаго періода: слишкомъ дробное подраздѣленіе параграфовъ могло-бы стѣснить хозяйство управленій и, наоборотъ, слишкомъ общее дѣленіе параграфовъ могло-бы имѣть вліяніе на точность бюджета.

Главными раздѣлами расходныхъ смѣтъ установлены: 1) *расходы общаго государственнаго управленія*, и 2) *расходы взиманія доходовъ*. Каждый изъ этихъ раздѣловъ распадается на: а) *расходы по содержанію управленій*, б) *хозяйственно-операционные*, и в) *расходы разнаго рода*.

По смѣтѣ доходовъ коммисія постановила, что разные виды государственныхъ доходовъ должны быть вносимы въ смѣты тѣхъ управленій, въ завѣдываніи которыхъ доходы состоятъ. Въ главные подраздѣленія смѣтъ доходныхъ предположено вносить главные роды доходовъ окладныхъ и неокладныхъ, а во второстепенныя подраздѣленія—виды этихъ родовъ.

Коммисіей опредѣлены также условія распредѣленія расходовъ на *постоянные, временные и экстраординарные*. Къ первымъ коммисія

<sup>1)</sup> Порядокъ отдѣленія расходовъ по взиманію доходовъ отъ общегосударственныхъ расходовъ отмѣненъ Высочайше утвержденнымъ 26 декабря 1872 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта.



отнесла расходы на покрытие тѣхъ потребностей, которыя возникаютъ въ данномъ управленіи изъ года въ годъ, до тѣхъ поръ «пока при новыхъ условіяхъ извѣстной эпохи (расходы) не будутъ наконецъ пресѣчены силою особаго на это узаконенія» (стр. 69). Къ расходамъ временнымъ комиссія отнесла издержки на удовлетвореніе преходящихъ требованій на извѣстный періодъ времени, которыя обыкновенно прекращаются съ достиженіемъ цѣли, причемъ экстраординарные расходы рѣшено отдѣлять отъ временныхъ только въ томъ случаѣ, когда они покрываются изъ особыхъ экстраординарныхъ средствъ. Исходя изъ всѣхъ изложенныхъ соображеній, комиссія оставила проекты формъ смѣтъ.

V. Относительно *способа изложенія объясненій*, приводимыхъ въ смѣтахъ для оправданія испрашиваемыхъ назначеній, комиссія постановила, что «приводимыя по статьямъ смѣтъ объясненія должны представлять удостовѣренія въ правильности назначенія какъ *предмета*, такъ и самой *цифры* доходовъ и расходовъ» (стр. 73). Правильность предмета дохода или расхода можетъ быть доказана приведеніемъ соответствующихъ законоположеній или Высочайшихъ повелѣній, самая же цифра назначенія должна быть оправдываема соответствующими соображеніями и расчетами, которые заранѣе комиссія, разумѣется, опредѣлить не могла, а должна была удовольствоваться проектированіемъ по каждой статьѣ примѣровъ смѣтныхъ объясненій.

VI. Кроме объясненій, приводимыхъ въ смѣтахъ противъ каждаго назначенія для оправданія его, комиссія признала также существенно необходимымъ, чтобы отдѣльная смѣта каждаго управленія сопровождалась особою *объяснительною запискою*, заключающей въ себѣ соображенія и предположенія, излагать которыя противъ отдѣльныхъ смѣтныхъ назначеній было бы неудобно, какъ вслѣдствіе обширности ихъ, такъ и вслѣдствіе того, что одни и тѣ же соображенія могутъ имѣть вліяніе на цифру смѣтнаго назначенія не только по одной статьѣ, но и по многимъ, такъ что, излагая ихъ противъ каждой статьи, пришлось бы много разъ повторяться. Для установленія однообразной системы составленія этихъ записокъ, комиссія составила и приложила къ проектамъ формъ смѣтъ нѣсколько частныхъ объяснительныхъ записокъ по отдѣльнымъ управленіямъ.

Рѣшеніемъ вышеперечисленныхъ шести вопросовъ комиссія установила порядокъ составленія смѣтъ и перешла къ порядку ихъ обсужденія.

VII. Комиссія прежде всего должна была опредѣлить *срокъ представленія въ Государственный Совѣтъ финансовыхъ смѣтъ отдельныхъ управленій и общаго государственнаго бюджета*. Принимая въ соображеніе, что съ одной стороны срокъ составленія отдѣльными управленіями смѣтъ не долженъ быть слишкомъ отдаленъ отъ начала смѣтнаго періода (1-го января), а съ другой — что учрежденія, на которыя



возложено составленіе общей государственной росписи доходовъ и расходовъ и обсужденіе ихъ, должны имѣть достаточно времени для выполненія этой работы, комиссія постановила, что все министерства и главныя управленія должны представить свои смѣты въ министерство финансовъ къ 1-му сентября года, предшествующаго смѣтному, министерство военное, находящееся въ особыхъ условіяхъ—къ 15 октября, а изъ министерства финансовъ общая государственная роспись должна быть представлена въ Государственный Совѣтъ къ 1 ноября.

VIII. Разрѣшеніе слѣдующаго изъ намѣченныхъ выше вопросовъ—*о порядкѣ разсмотрѣнія смѣтъ*—было изъято изъ вѣдѣнія специальной комисіи Высочайшимъ повелѣніемъ 10 сентября 1860 г. и предоставлено Высшей комисіи въ соединенномъ засѣданіи съ департаментомъ государственной экономіи и въ присутствіи государственнаго секретаря.

Высшая комиссія обратила вниманіе на то обстоятельство, что разсмотрѣніе смѣтъ, составленныхъ на основаніи новыхъ правилъ, въ особенности въ началѣ, должно отнять гораздо болѣе труда, чѣмъ разсмотрѣніе смѣтъ, составленныхъ на прежнихъ основаніяхъ, такъ какъ новыя смѣты будутъ гораздо полнѣе прежнихъ, вслѣдствіе внесенія въ нихъ всехъ государственныхъ доходовъ и потребностей, а также и того, что по новымъ правиламъ въ смѣтахъ должны быть излагаемы основанія не только для увеличенія или уменьшенія кредитовъ противъ ассигнованій предшествовавшаго года, какъ это практиковалось въ прежнихъ смѣтахъ, но и достаточныя данныя для сохраненія основнаго кредита.

Не считая возможнымъ возложить весь трудъ всесторонняго разсмотрѣнія бюджета на Государственный Совѣтъ, потому что это потребовало-бы слишкомъ большихъ и продолжительныхъ усилій со стороны этого учрежденія, а также главнымъ образомъ потому что Государственный Совѣтъ не располагаетъ всеми данными для всесторонняго разсмотрѣнія бюджета, комиссія нашла возможнымъ и удобнымъ раздѣлить этотъ трудъ между Государственнымъ Совѣтомъ, министерствомъ финансовъ и государственнымъ контролемъ. Министерству финансовъ предоставлено разсмотрѣніе правильности требованій «противъ существующихъ законоположеній и штатовъ», государственному контролю—разсмотрѣніе правильности требованій «противъ предшествовавшаго дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ смѣтъ», а Государственный Совѣтъ долженъ разобрать требованія «въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства по степени полноты, своевременности и производительности заявляемыхъ расходовъ и въ соображеніи общихъ государственныхъ потребностей съ имѣющимися средствами для ихъ удовлетворенія» (стр. 89 и 90).

Заключеніе высшей комисіи по этому вопросу было Высочайше утверждено 22 октября 1860 г. и внесено въ общій проектъ правилъ о введеніи новой системы смѣтъ, составленный специальной комиссіей.



IX. При установленіи *условіи исполненія смѣтъ*. Спеціальная коммисія признала необходимымъ точно опредѣлить права распорядителей смѣтными кредитами, не касаясь, однако, отношеній распорядителей къ кассамъ, какъ вопроса, подлежащаго обсужденію при организаціи кассъ. Всѣ соображенія коммисіи по данному вопросу исходили изъ Высочайше утвержденного принципа, что главныя смѣтныя подраздѣленія (параграфы) не могутъ быть измѣняемы при исполненіи смѣты, и только по однимъ второстепеннымъ подраздѣленіямъ (статьямъ) можетъ быть допущена замѣна недостатковъ сбереженіями. На этомъ основаніи коммисія рѣшила, что ни министры, ни совѣты министровъ не вправѣ собственной властью переносить кредитъ изъ одного параграфа въ другой, а въ случаѣ недостатка ассигнованія по какому либо предмету, должны испросить дополнительный кредитъ въ законодательномъ порядкѣ. Перенесеніе же кредита изъ статьи въ статью по одному и тому же параграфу предоставлено министрамъ. Впрочемъ, относительно покрытія недостатковъ сбереженіями, было сдѣлано исключеніе для нѣкоторыхъ высшихъ распорядителей кредитами (военнаго вѣдомства), съ тѣмъ однако, чтобы дѣйствія высшихъ распорядителей были впослѣдствіе утверждены министромъ.

X. Вопросъ о *срокахъ и порядкѣ заключенія смѣтъ* вызвалъ слѣдующія соображенія коммисіи. Рациональнѣе всего было бы, еслибы смѣты могли быть заключены одновременно съ окончаніемъ того смѣтнаго періода, въ теченіе котораго онѣ дѣйствовали. Но строгое установленіе такого порядка затруднительно, и даже не соотвѣтствуетъ самой цѣли, преслѣдуемой заключеніемъ смѣтъ, которая состоитъ въ томъ, чтобы потребности каждаго года были удовлетворены на счетъ кредитовъ, именно на этотъ годъ ассигнованныхъ. Есть извѣстнаго рода потребности, которыя, хотя и удовлетворяются въ соотвѣтствующій смѣтный періодъ, но оплата этихъ потребностей не можетъ быть произведена въ тотъ же періодъ, или потому, что еще не можетъ быть произведенъ окончательный расчетъ, или по другимъ чисто формальнымъ причинамъ. Къ расходамъ этого рода относятся главнымъ образомъ расходы такъ называемые хозяйственно - операціонныя, по которымъ безусловно нужно установить *льготный срокъ*, для производства окончательнаго расчета и удовлетворенія кредиторовъ казны, за окончаніемъ обязательствъ минувшаго года. Въ назначеніи льготнаго срока для другихъ государственныхъ потребностей безусловной необходимости нѣтъ; тѣмъ не менѣе, коммисія рѣшила, въ видѣ опыта, установить на два года льготный срокъ для окончанія расчетовъ по всѣмъ смѣтнымъ назначеніямъ, съ тѣмъ, однако, чтобы, по истеченіи двухъ лѣтъ, государственный контролеръ вошелъ съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ по вопросу о томъ, возможно-ли сохранить установленный коммисіей временный порядокъ заключенія всѣхъ смѣтныхъ назначеній навсегда, или необходимо,



чтобы всѣ смѣтныя назначенія, исключая хозяйственно-операционныхъ, были заключаемы вмѣстѣ съ окончаніемъ смѣтнаго года, т. е. 31 декабря. Но въ отношеніи потребностей хозяйственно-операционныхъ комиссія считала необходимымъ опредѣлить признаки, по которымъ можно было бы съ увѣренностью сказать, что данная хозяйственная операція совершена въ удовлетвореніе потребности этого именно года, а не послѣдующаго. Чтобы отнести оплату извѣстныхъ расходовъ на смѣтное назначеніе истекшаго года, а не послѣдующаго, комиссія требовала, чтобы въ истекшемъ году по крайней мѣрѣ состоялось формальное распоряженіе подлежащаго начальства приступить къ данной операціи, не говоря уже о томъ случаѣ, когда самая операція уже была начата въ истекшемъ году.

Что касается продолжительности льготнаго срока для заключенія смѣтъ, то комиссія рѣшила, что онъ не долженъ быть слишкомъ продолжителенъ, и, во всякомъ случаѣ, долженъ предшествовать представленію новыхъ смѣтъ, такъ какъ министерству финансовъ должны быть извѣстны имѣющіяся въ государственномъ казначействѣ средства, а государственному контролю, согласно одному изъ Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ, необходимо представить въ Государственный Совѣтъ ко времени разсмотрѣнія новыхъ смѣтъ общій по государству отчетъ объ исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ за послѣдне-истекшій смѣтный періодъ. Исходя изъ этого, комиссія предположила, что заключеніе смѣтъ главными распорядителями должно совершаться по крайней мѣрѣ за 2 мѣсяца до представленія новыхъ смѣтъ въ министерство финансовъ, т. е. 30 іюня, а для военнаго — 31 іюля, такъ какъ это министерство представляетъ свои смѣты мѣсяцемъ позже другихъ управленій. Второстепенные же распорядители (мѣстные) должны прекратить выдачу ассигновокъ еще однимъ мѣсяцемъ раньше, а въ губерніяхъ Сибирскихъ и Ставропольской, а также для Кавказскаго интендантства, за  $1\frac{1}{2}$  мѣсяца, каковой срокъ необходимъ для переписки между главными и второстепенными распорядителями о заключеніи смѣты.

Но и по окончаніи льготнаго срока могутъ быть производимы выдачи на счетъ кредитовъ истекшаго смѣтнаго періода; это допускается въ томъ случаѣ, когда и кредиторъ казны и причитающаяся ему сумма извѣстны, но не состоялось предписанія объ уплатѣ, по ненаступленію срока платежа, или по другимъ причинамъ, или въ томъ случаѣ, когда кредиторамъ выданы ассигновки, но они не явились за полученіемъ денегъ. Кредиты строительные остаются открытыми еще въ теченіе двухъ смѣтныхъ періодовъ, кромѣ общаго льготнаго срока для заключенія смѣтъ. Дѣйствія смѣтъ по доходамъ *неокладнымъ* комиссія ограничила однимъ годомъ. Дѣйствія смѣтъ по доходамъ *окладнымъ* комиссія ограничила тѣмъ-же срокомъ, что и для расходныхъ смѣтъ, такъ что недо-



имки, поступившія до 30 іюня, относятся къ доходамъ истекшаго года, недоимки же, поступившія послѣ этого срока, уже относятся къ поступлениямъ смѣты дѣйствующей. Установленіе такого порядка комиссія считала необходимымъ потому, что взысканіе недоимокъ продолжается у насъ не только цѣлые годы, но даже десятилѣтія.

Кассовый отчетъ объ исполненіи смѣты долженъ быть представленъ министромъ финансовъ въ Государственный Совѣтъ вмѣстѣ съ проектомъ бюджета на слѣдующій годъ.

XI. Послѣднимъ вопросомъ, подлежавшимъ обсужденію и разрѣшенію Специальной комисіи былъ вопросъ о *сверхсмѣтныхъ кредитахъ*. Комиссія раздѣлила его на три вопроса: а) о предметѣ кредита, б) о порядкѣ его разсмотрѣнія и утвержденія, и в) о срокѣ и обрядѣ его заключенія.

«Сверхсмѣтные кредиты» есть общее наименованіе, которое можетъ относиться какъ до предметовъ, вошедшихъ въ смѣты, такъ и не включенныхъ въ нихъ. Въ первомъ случаѣ эти кредиты будутъ *дополнительные* къ тѣмъ, которые ассигнованы по смѣтѣ, во второмъ—они будутъ непредвидѣнные, «*экстраординарные*». Предметъ дополнительныхъ кредитовъ такимъ образомъ опредѣленъ, его можно найти въ смѣтѣ, напротивъ предметъ кредита экстраординарнаго неопредѣленъ вовсе. Комиссія, въ занятіяхъ которой постоянно замѣтно стремленіе самымъ точнымъ образомъ опредѣлять всѣ вопросы, касавшіеся смѣты, и въ данномъ случаѣ хотѣла установить эту опредѣленность, составивъ по каждому управленію особую номенклатуру тѣхъ предметовъ, по которымъ можетъ быть испрашиваемъ экстраординарный кредитъ. Но составленіе такой номенклатуры оказалось невозможнымъ, вслѣдствіе крайняго разнообразія тѣхъ предметовъ, на которые могутъ быть испрашиваемы экстраординарные кредиты. Поэтому комиссія должна была ограничиться установленіемъ общихъ условій, при которыхъ допускается испрошеніе экстраординарныхъ кредитовъ. Эти условія слѣдующія: 1) «Предметомъ экстраординарнаго кредита можетъ быть только такой расходъ, который по существу своему не могъ быть предвидѣнъ при утвержденіи смѣты дѣйствующей», и 2) «и безъ крайняго вреда не можетъ быть отложенъ до смѣты будущей».

При опредѣленіи *порядка испрошенія* сверхсмѣтныхъ кредитовъ, комиссія должна была руководиться однимъ изъ Высочайше утвержденныхъ началъ, по которому кредиты сверхсмѣтные должны быть обсуждаемы и утверждаемы такимъ-же порядкомъ, какъ и общій государственный бюджетъ, т. е. въ министерствѣ финансовъ, государственномъ контролѣ и государственномъ совѣтѣ. Находя вполне возможнымъ примѣненіе этого порядка къ испрошенію кредитовъ *дополнительныхъ*, специальная комиссія нашла необходимымъ сдѣлать нѣкоторое отступле-



ніе отъ кредитовъ *экстраординарныхъ*, отстранивъ отъ предварительнаго ихъ разсмотрѣнія государственный контроль на томъ основаніи, что послѣдній разсматриваетъ общій бюджетъ только съ точки зрѣнія исполненія смѣтъ предшествующихъ, что по отношенію къ кредитамъ экстраординарнымъ не можетъ имѣть мѣста. Однако коммисія признала необходимымъ сдѣлать оговорку въ томъ смыслѣ, что въ тѣхъ случаяхъ, когда Государственный Совѣтъ могъ-бы ждаты полезныхъ со стороны государственнаго контроля замѣчаній, онъ «обязывается передать вопросъ объ испрошеніи экстраординарнаго кредита на его предварительное разсмотрѣніе». Предварительное сношеніе управленія испрашивающаго кредитъ съ министромъ финансовъ коммисія нашла совершенно необходимымъ не только въ случаяхъ непосредственнаго испрошенія кредитовъ, но даже при внесеніи на разсмотрѣніе и утвержденіе всякихъ проектовъ, уставовъ и проч., результатомъ которыхъ можетъ быть денежный расходъ, причемъ министръ финансовъ обязанъ указать, когда и изъ какихъ средствъ государственное казначейство можетъ открыть вновь испрашиваемый кредитъ. Изъятія въ порядкѣ разсмотрѣнія и утвержденія кредитовъ сверхсмѣтныхъ сдѣланы для кредитовъ, испрашиваемыхъ для приведенія военныхъ и морскихъ силъ въ военное положеніе и нѣкоторыхъ кредитовъ министерства иностранныхъ дѣлъ, требующихъ особой тайны. Эти кредиты могутъ быть испрашиваемы непосредственными всеподданнѣйшими докладами соответствующихъ министровъ. *Срокъ заключенія для сверхсмѣтныхъ кредитовъ* коммисія установила такой-же, какъ и для общаго государственнаго бюджета.

Разрѣшеніемъ вышенереченныхъ вопросовъ Спеціальная коммисія окончила возложенный на нее трудъ разработки правилъ составленія, разсмотрѣнія, исполненія и заключенія государственнаго бюджета и частныхъ финансовыхъ смѣтъ государственныхъ доходовъ и расходовъ. Этотъ трудъ состоялъ изъ слѣдующихъ 4-хъ частей: 1) объяснительной записки съ проектомъ правилъ и формъ, 2) проекта государственнаго бюджета съ слѣдующими къ нему приложеніями, 3) всеподданнѣйшихъ докладовъ, послужившихъ основаніемъ къ установленію коренныхъ началъ новаго устройства смѣтъ, кассъ и ревизій, и 4) проектовъ формъ государственнаго бюджета и частныхъ смѣтъ доходовъ и расходовъ.

Предположенія коммисіи были сообщены на заключеніе всѣмъ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями и, по полученіи отъ нихъ отзывовъ, были внесены, по Высочайшему повелѣнію, на обсужденіе департамента государственной экономіи Государственнаго Совѣта.

22 мая 1862 г. были Высочайше утверждены «Правила о составленіи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій» <sup>1)</sup>, или такъ назы-

<sup>1)</sup> 2-е II. С. З. т. XXXVII № 38309. Эти правила вошли въ продолженіе къ



ваемыя *смѣтные правила*, введенныя въ дѣйствіе съ 1 января 1863 года. Этими правилами, въ основаніе которыхъ положены принципы составленія бюджета, принятыя всѣми западно-европейскими государствами (см. выше, стр. 174 и слѣд.), подробно опредѣленъ порядокъ составленія, разсмотрѣнія, утвержденія и исполненія государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ съ приложеніями къ нимъ, а также болѣе точно опредѣлены права распорядителей кредитами по производству расходовъ на счетъ смѣтныхъ суммъ, открываемыхъ въ ихъ распоряженіе.

Въ теченіе слишкомъ 30-лѣтняго періода дѣйствія смѣтныхъ правилъ, послѣднія подвергались болѣе или менѣе значительнымъ измѣненіямъ, главнѣйшія изъ которыхъ будутъ указаны при дальнѣйшемъ изложеніи.

### 1. *Понятіе о государственной росписи и финансовыхъ смѣтахъ.*

Согласно этимъ правиламъ, государственная роспись есть исчисленіе всѣхъ предстоящихъ по государству расходовъ и ожидаемыхъ для покрытія ихъ средствъ. Основаніемъ для составленія государственной росписи служатъ частныя финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій и особыя дополнительныя доходныя и расходныя статьи, въ отдѣльныхъ смѣтахъ не показываемыя<sup>1)</sup>. Финансовыя смѣты отдѣльныхъ министерствъ и главныхъ управленій въ свою очередь представляютъ исчисленіе всѣхъ ожидаемыхъ по каждому вѣдомству доходовъ и всѣхъ предстоящихъ послѣднему расходовъ, подлежащихъ удовлетворенію изъ средствъ государственнаго казначейства.

**Составныя части государственной росписи.** Въ настоящее время государственная роспись доходовъ и расходовъ составляется, на основаніи Высочайше утвержденныхъ 14 іюня 1891 г., 4 іюня 1894 г.<sup>2)</sup> и 15 января 1896 г.<sup>3)</sup>, мнѣній Государственнаго Совѣта, и по своему содержанію распадается на два главныхъ раздѣла: I—государственные доходы и II—государственные расходы; каждый изъ этихъ раздѣловъ дѣлится на 2 части: 1) доходы: а) обыкновенные и б) чрезвычайные; 2) расходы: а) обыкновенные и б) чрезвычайные. Раздѣлы росписи обыкновенныхъ государственныхъ доходовъ и расходовъ, по способу составленія, рѣзко отличаются одинъ отъ другого, а именно: первый представляетъ общій сводъ всѣхъ обыкновенныхъ государственныхъ доходовъ по

своду зак., въ качествѣ приложенія I къ ст. 221 учр. мин. (т. I ч. II св. зак., по прод. 1876 г.). Главныя начала этихъ правилъ воспроизведены и въ ст. 52 учр. гос. сов. Кромѣ того эти правила вошли въ сборникъ правилъ и формъ кассоваго и ревизіоннаго порядка (послѣднее изданіе 1897 года).

<sup>1)</sup> Напр. фондъ „на непредусмотрѣнныя смѣтами экстренныя въ теч. года надобности“.

<sup>2)</sup> Собр. узак. 1891 г. № 74 ст. 786, и 1894 г. № 118 ст. 864.

<sup>3)</sup> О дополненіи классификаціи госуд. росписи особымъ параграфомъ для дохода отъ казенной продажи вина (журналъ Госуд. Совѣта 7 декабря 1895 г. № 436 и Собр. узак. 1896 г. № 28 ст. 329).



родамъ этихъ доходовъ (а не по вѣдомствамъ), тогда какъ по расходамъ для каждаго вѣдомства составляется свой особый бюджетъ, который въ росписи не смѣшивается съ бюджетами другихъ вѣдомствъ. Каждый раздѣлъ росписи (доходы и расходы) имѣетъ свою отдѣльную послѣдовательную нумерацію.

**Содержаніе государственной росписи.** Раздѣлъ *обыкновенныхъ государственныхъ доходовъ*, равно какъ и *доходныя смѣты* отдѣльныхъ вѣдомствъ, содержатъ 35 параграфовъ, распределенныхъ между слѣдующими 9 отдѣлами <sup>1)</sup>:

- I) прямые налоги, обнимающіе три параграфа <sup>2)</sup>;
- II) косвенные налоги, — изъ 6 параграфовъ <sup>3)</sup>;
- III) пошлины разныхъ наименованій, — изъ 6 параграфовъ <sup>4)</sup>;
- IV) правительственныя регалии, — изъ 5 параграфовъ <sup>5)</sup>;
- V) казенныя имущества и капиталы, — изъ 6 параграфовъ <sup>6)</sup>;
- VI) отчужденіе государственныхъ имуществъ, — изъ одного параграфа <sup>7)</sup>;
- VII) выкупные платежи, — изъ 3 параграфовъ <sup>8)</sup>;
- VIII) возмѣщеніе расходовъ государственнаго казначейства, — изъ 4 параграфовъ <sup>9)</sup>;
- IX) доходы разнаго рода, — изъ одного параграфа <sup>10)</sup>.

Такая классификація обыкновенныхъ доходовъ опредѣляется вышеуказанными законами (14 іюня 1891 г., 4 іюня 1894 г. и 15 января 1896 г.), на основаніи которыхъ главныя подраздѣленія доходныхъ смѣтъ отдѣльныхъ вѣдомствъ приведены въ полное соотвѣтствіе съ дѣленіями росписи, такъ что изъ самыхъ смѣтъ видно, къ какому именно подраздѣленію росписи относится тотъ или другой доходъ. Только при

<sup>1)</sup> Согласно госуд. росписи на 1897 годъ.

<sup>2)</sup> § 1 — налоги поземельные, съ недвижимыхъ имуществъ и подати; § 2 — сборъ съ торговли и промысловъ; § 3 — сборъ съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ.

<sup>3)</sup> Указывающихъ доходы: питейный (§ 4), табачный (§ 5), сахарный (§ 6), нефтяной (§ 7), спичечный (§ 8) и таможенный (§ 9).

<sup>4)</sup> § 10 — гербовыя, судебныя, канцелярскія и съ записи документовъ; § 11 — съ переходящихъ имуществъ; § 12 — съ паспортовъ; § 13 — съ пассажировъ и грузовъ большой скорости, перевозимыхъ по желѣзнымъ дорогамъ; § 14 — съ застрахованныхъ отъ огня имуществъ; § 15 — пошлины разныхъ наименованій.

<sup>5)</sup> Доходы: горный (§ 16), монетный (§ 17), почтовый (§ 18), телеграфный и телефонный (§ 19), отъ казенной продажи питей (§ 20).

<sup>6)</sup> § 21 — оброчныя статьи и промыслы; § 22 — лѣсной доходъ; § 23 — казенныя желѣзныя дороги; § 24 — казенныя заводы, техническія заведенія и склады, § 25 — прибыли отъ принадлежащихъ казнѣ капиталовъ и отъ банковыхъ операцій; § 26 — прибыли отъ участія казны въ доходахъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ.

<sup>7)</sup> § 27 — доходъ отъ продажи недвижимыхъ имуществъ.

<sup>8)</sup> § 28 — съ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ; § 29 — съ бывшихъ удѣльныхъ крестьянъ; § 30 — съ бывшихъ государственныхъ крестьянъ.

<sup>9)</sup> § 31 — обязательные платежи обществъ желѣзныхъ дорогъ; § 32 — возвратъ ссудъ и другихъ расходовъ; § 33 — пособія государственному казначейству изъ постороннихъ источниковъ; § 34 — военное вознагражденіе.

<sup>10)</sup> § 35 — разные мелкіе и случайные доходы.



этомъ условіи возможно правильное размѣщеніе доходовъ въ смѣтахъ, соотвѣтственно значенію каждаго дохода въ общемъ бюджетѣ государства; а вѣдомства, разсматривающія смѣты, получаютъ возможность исправленіемъ недостатковъ въ этихъ послѣднихъ способствовать болѣе точному составленію росписи.

По этимъ соображеніямъ прежнія статьи росписи переименованы въ параграфы, общіе и для доходныхъ смѣтъ отдѣльныхъ управленій, такъ что однородные доходы обозначены однимъ и тѣмъ же номеромъ параграфа какъ въ смѣтѣ, такъ и въ росписи, причемъ каждый параграфъ въ смѣтахъ получилъ названіе, одинаковое съ названіемъ того же параграфа въ росписи.

Для классификаціи обыкновенныхъ государственныхъ доходовъ принято 4 дѣленія: а) отдѣлы, б) параграфы, в) статьи и г) пункты. Въ росписи показываются только отдѣлы и параграфы, въ видѣ свода изъ всѣхъ смѣтъ, а въ отдѣльныхъ смѣтахъ проводятся всѣ 4 дѣленія, причемъ доходы, одинаковые по существу, но находящіеся въ разныхъ смѣтахъ, показываются вездѣ подъ одними и тѣми же номерами параграфовъ, статей и пунктовъ.

Практическія выгоды настоящей классификаціи обыкновенныхъ государственныхъ доходовъ сводятся: 1) къ установленію правильной классификаціи по роду доходовъ не только по главнымъ (отдѣламъ), но и по второстепеннымъ подраздѣленіямъ (параграфамъ) росписи; 2) къ тому, что впредь до полной реформы налоговъ, эта классификація не требуетъ, вѣроятно, никакихъ существенныхъ измѣненій, ни періодическаго пересмотра отдѣльныхъ смѣтъ; 3) къ устраненію затрудненій въ отношеніи тѣхъ или другихъ поступленій къ соотвѣтствующему подраздѣленію; 4) къ значительному облегченію технической стороны составленія росписи; 5) къ тому, что роспись и отчетъ объ ея исполненіи представляютъ вполне точныя цифры предположенныхъ и дѣйствительныхъ поступленій, и 6) къ облегченію всякаго рода статистическихъ изслѣдованій и выводовъ по росписи и отчету.

На будущее время разъ установленная нумерація можетъ быть измѣнена только законодательнымъ порядкомъ, по представленію министра финансовъ и государственнаго контролера. Въ случаѣ исключенія какого-либо дохода, его мѣсто остается въ смѣтѣ не замѣненнымъ, впредь до внесенія такого-же дохода, а вновь открытые доходы, для которыхъ въ смѣтахъ нѣтъ соотвѣтственныхъ подраздѣленій, должны показываться въ концѣ доходныхъ смѣтъ подлежащихъ вѣдомствъ, особо безъ номеровъ параграфовъ и статей, и затѣмъ размѣщеніе ихъ по послѣднимъ производится по указаніямъ государственнаго контролера и министра финансовъ. Доходы-же, перенесенные изъ смѣты въ смѣту, а потому не составляющіе для росписи ни прибыли ни убыли, должны показываться



въ смѣтахъ подъ тѣми-же нумерами параграфовъ и статей, подъ которыми они значились въ смѣтахъ, изъ которыхъ они перенесены.

Нельзя того-же сказать о *классификаціи росписи обыкновенныхъ государственныхъ расходовъ и расходныхъ смѣтъ*. Последнія составляютъ, какъ указано выше, отдѣльные бюджеты каждаго вѣдомства и располагаются въ государственной росписи въ порядкѣ, соответствующемъ вѣдомствамъ, къ которымъ онѣ относятся, не сливаясь съ бюджетами другихъ вѣдомствъ. Эти смѣты заключаютъ въ себѣ слѣдующія категоріи расходовъ: 1) расходы по содержанию управленій, къ которымъ относятся всѣ издержки на содержаніе правительственныхъ учреждений; 2) расходы хозяйственно-операционные, производимые для достиженія тѣхъ цѣлей, для которыхъ существуютъ эти учрежденія (содержаніе войска, флота, путей сообщенія, и проч.), хотя-бы между такими расходами встрѣчались и издержки, опредѣленные штатами и табелями (жалованье войскамъ, командамъ и др.), и 3) расходы разнаго рода, къ которымъ относятся всѣ тѣ, которые по существу своему не могутъ быть причислены ни къ одной изъ первыхъ 2-хъ категорій расходовъ.

Порядокъ изложенія росписи *обыкновенныхъ государственныхъ расходовъ* слѣдующій: <sup>1)</sup>

- I. Платежи по государственнымъ займамъ (1—25 статьи росписи).
- II. Высшія государственныя учрежденія (26—29).
- III. Вѣдомство Святѣйшаго Синода (30—38).
- IV. Министерство Императорскаго двора (39—41).
- V. Министерство иностранныхъ дѣлъ (42—47).
- VI. Министерство военное (48—73).
- VII. Министерство морское (74—91).
- VIII. Министерство финансовъ (92—109).
- IX. Министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ (110—118).
- X. Министерство внутреннихъ дѣлъ (119—130).
- XI. Министерство народного просвѣщенія (131—140).
- XII. Министерство путей сообщенія (141—151).
- XIII. Министерство юстиціи (152—161).
- XIV. Государственный контроль (162).
- XV. Главное управленіе государственнаго коннозаводства (163—166) <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Согласно государственной росписи на 1897 г.

<sup>2)</sup> Въ государственную роспись включаются вромѣ того особыя доходныя и расходныя статьи, въ отдѣльныхъ финансовыхъ смѣтахъ не показываемыя, напр. особый фондъ (въ 12 мил. руб.) на расходы, непредусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности (по госуд. росписи на 1897 г.—ст. 167 отдѣла обыкновенныхъ госуд. расходовъ).



**Недостатки существующей классификации государственной росписи расходов и расходных сметъ.** Составляемые по отдельнымъ вѣдомствамъ сметы расходовъ вполне удовлетворяютъ интересамъ отдельныхъ управлений, но для соображеній Государственного Совѣта о значеніи или объемѣ тѣхъ или другихъ расходовъ, а также въ интересахъ научнаго изслѣдованія представлялось-бы цѣлесообразнымъ, кромѣ распределенія расходовъ по вѣдомствамъ, ввести также распределение расходовъ по однородности ихъ назначенія, напр.: общая стоимость содержанія личнаго состава управлений, учебная часть разныхъ вѣдомствъ, строительная и т. п. Такое распределение было-бы тѣмъ болѣе необходимымъ, что существующая классификація государственной росписи расходовъ и расходныхъ сметъ страдаетъ весьма существенными недостатками.

Классификація сметъ государственныхъ расходовъ была выработана Специальной комиссіей по одному общему плану <sup>1)</sup>. Опредѣливъ первоначально главные сметные раздѣлы, комиссія постановила общія правила, опредѣляющія содержаніе сметъ каждаго управленія, для выраженія дѣйствительныхъ средствъ и потребностей послѣдняго; затѣмъ ею было составлено наименованіе всѣхъ сметныхъ статей, съ отдѣленіемъ кредитовъ и статей основныхъ отъ кредитовъ и статей второстепенныхъ, или составныхъ частей первыхъ. По этому плану въ смету каждаго вѣдомства должны были входить исключительно предметы, составляющіе прямую потребность послѣдняго, для того, чтобы роспись и сметы представляли полныя данныя для правильной оцѣнки стоимости различныхъ частей государственнаго управленія.

Затѣмъ, основаніемъ для распределенія расходовъ по параграфамъ должны были служить разнородность предметовъ расходовъ и отсутствіе между ними взаимной связи, а распределеніе издержекъ, входящихъ въ одинъ параграфъ, между статьями послѣдняго обуславливалось разнородностью объясненій или очистокъ, требуемыхъ для оправданія назначенія.

При выработкѣ такого плана сама Специальная комиссія замѣтила, что составленныя ею формы сметъ должны подлежать дальнѣйшему усовершенствованію и развитію по указаніямъ опыта. И, дѣйствительно, частью обнаруженные практикою недостатки въ первоначальной классификаціи сметъ расходовъ, частью стремленія управленій къ расширенію своихъ правъ по передвиженію кредитовъ и по распоряженію ими, и наконецъ, возникшія въ теченіе слишкомъ 30 лѣтъ, со времени утвержденія сметныхъ правилъ, новыя государственныя потребности и совершившіяся преобразованія почти всѣхъ вѣдомствъ вынуждали неоднократно

<sup>1)</sup> Преобразование государственной отчетности по системѣ сметъ, объяснительная записка, изданіе 2-е, Спб. 1867 г.



прибѣгать къ пересмотру классификаціи смѣтъ расходовъ. Но такъ какъ пересмотру подвергались каждый разъ смѣты одного какого-либо вѣдомства, безъ всякой связи съ общей классификаціей расходной росписи, и, притомъ, подъ вліяніемъ частныхъ указаній опыта и потребностей даннаго времени, то произведенныя со времени изданія смѣтныхъ правилъ измѣненія въ классификаціи почти всѣхъ расходныхъ смѣтъ привели наконецъ къ полному нарушенію первоначальнаго плана ихъ расположенія, такъ что въ настоящее время никакой системы въ классификаціи расходовъ, можно сказать, не существуетъ. Не только статьи государственной росписи, но и подраздѣленія самыхъ смѣтъ не заключаютъ въ себѣ данныхъ для правильнаго сужденія о затратахъ государства на удовлетвореніе той потребности, которая указана въ наименованіи соответствующаго ей смѣтнаго отдѣла или подраздѣленія.

Чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно указать нѣсколько примѣровъ.

1. *Однородные расходы показываются въ нѣсколькихъ смѣтахъ.* Такъ, итогъ первыхъ 25 статей росписи<sup>1)</sup>, соответствующій итогу расходовъ по смѣтѣ системы государственнаго кредита, не выражаетъ однако собою общей суммы всѣхъ платежей по займамъ, такъ какъ совершенно однородные съ исчисляемыми по упомянутой смѣтѣ расходы на уплату погашенія и процентовъ по займамъ для правительственныхъ надобностей заключаются еще въ другихъ смѣтахъ<sup>2)</sup>. Такимъ образомъ роспись не даетъ точнаго отвѣта даже на вопросъ объ общей суммѣ платежей по государственнымъ займамъ и только послѣ тщательнаго изслѣдованія приложенія къ росписи, и самыхъ смѣтъ можно получить этотъ отвѣтъ, но отдѣлить, на примѣръ, собственно расходы на погашеніе займовъ даже и этимъ путемъ не представляется возможности, такъ какъ въ нѣкоторыхъ смѣтахъ не приводятся нужныя для этого данныя.

2. Опредѣленіе не только по росписи, но и по приложенію къ ней суммы затратъ казны на военныя потребности по итогам расходовъ военнаго и морскаго министерствъ будетъ вполнѣ неправильно, такъ какъ съ одной стороны, по смѣтамъ главнаго интендантскаго управленія, главнаго штаба и главнаго управленія казачьихъ войскъ исчисляются самые разнообразныя, ничего общаго съ содержаніемъ арміи не имѣющіе расходы (по содержанію гражданскихъ управленій кавказскаго края, закаспійской области и казачьихъ земель, по постройкѣ и эксплуатаціи закаспійской желѣзной дороги и другихъ путей сообщенія, по государственнымъ съемкамъ и т. д.), и съ другой, въ нѣкоторыхъ смѣтахъ гражданскихъ вѣдомствъ заключаются расходы на чисто военныя по-

<sup>1)</sup> На 1897 г.

<sup>2)</sup> Департамента окладныхъ сборовъ (§ 12 ст. 1), департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ (§ 3), министерства народнаго просвѣщенія (§ 13, ст. 2).



требности <sup>1)</sup>). Расходы на народное образование исчисляются почти по всемъ расходнымъ сметамъ и, притомъ, нерѣдко не въ спеціальныхъ, посвященныхъ этимъ расходамъ подраздѣленіяхъ, а слитно съ другими, совершенно посторонними просвѣщенію потребностями, такъ что розысканіе и сгруппированіе всѣхъ подобнаго рода издержекъ, съ цѣлью опредѣленія общей суммы затратъ правительства на образование народа, безъ участія лицъ, спеціально знакомыхъ съ классификаціей всѣхъ сметъ безусловно невозможно. То же слѣдуетъ сказать о расходахъ на сооруженіе путей сообщенія, казенныхъ зданій, на межеваніе и такъ далѣе.

3. Распредѣленія расходовъ между главными и второстепенными сметными подраздѣленіями въ большинствѣ сметъ болѣе или менѣе нарушены и, притомъ, не въ одномъ направленіи. Достаточно указать на большую часть параграфовъ хозяйственно-операционныхъ и разныхъ расходовъ по сметамъ, на примѣръ, военнаго министерства, въ которыхъ соединены самые разнообразныя кредиты, ни по назначенію, ни по способу исчисленія ничего общаго между собою не имѣющіе. Расходы на постройку новыхъ зданій въ однѣхъ сметахъ исчисляются въ одномъ параграфѣ, но въ разныхъ статьяхъ, вмѣстѣ съ расходами на капитальный ремонтъ существующихъ зданій; въ другихъ сметахъ къ этимъ послѣднимъ расходамъ присоединяются и расходы на мелочный ремонтъ, въ третьихъ въ одномъ параграфѣ со строительными и ремонтными издержками исчисляются и всѣ вообще расходы по содержанію и найму помѣщеній (смета морскаго министерства § 10), въ большинствѣ сметъ относимые къ расходамъ по содержанію управленій. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ сметахъ (департамента таможенныхъ сборовъ § 6, министерства внутреннихъ дѣлъ § 24) строительные расходы соединены въ одномъ параграфѣ съ самыми разнообразными, ничего общаго съ ними не имѣющими хозяйственными потребностями, иногда же исчисляются даже въ параграфахъ разныхъ расходовъ. Нерѣдко въ одной статьѣ сметы соединены самые разнообразныя расходы, подлежащіе распредѣленію почти между всеми главными подраздѣленіями той-же сметы. Даже расходы по содержанію центральныхъ управленій распредѣляются между параграфами и статьями различными способами <sup>2)</sup>. Хозяйственные расходы управленій

<sup>1)</sup> Напр. по § 17 ст. 1 см. департамента государственнаго казначейства — на расходы по призыву новобранцевъ; по сметѣ управленія отдѣльнаго корпуса пограничной стражи — на содержаніе таможеннаго крейсера въ Балтійскомъ морѣ и Финскомъ заливѣ; по сметѣ министерства внутреннихъ дѣлъ — кредитъ по § 17 ст. 4, на содержаніе милиціи на Кавказѣ; часть кредита по § 28 ст. 1 на содержаніе Спб. жандармскаго дивизіона.

<sup>2)</sup> Такъ, въ сметахъ военнаго и морскаго министерствъ всѣ расходы по содержанію лицъ и учреждений центральнаго управленія заключаются въ одномъ параграфѣ; въ сметѣ канцеляріи министра земледѣлія и государственныхъ имуществъ — отдѣльные параграфы для министра и его товарища, для членовъ совѣта ученаго комитета и лицъ, состоящихъ при министерствѣ, для канцеляріи и департамента государственныхъ земельныхъ имуществъ. Въ сметахъ министерства внутреннихъ



исчисляются то въ особыхъ статьяхъ, то въ однѣхъ и тѣхъ же съ расходами по содержанію личнаго состава, то въ особыхъ параграфахъ (смѣта государственнаго контроля), причемъ въ первомъ случаѣ хозяйственные расходы иногда соединяются все въ одной статьѣ (смѣта министерства внутреннихъ дѣлъ), иногда же распределяются на нѣсколько статей (смѣта министерства юстиціи и др.).

Приведенные примѣры указываютъ на необходимость выработки для классификаціи расходовъ какъ въ государственной росписи, такъ и въ отдѣльныхъ смѣтахъ одного общаго плана, который, притомъ, не могъ-бы быть нарушаемъ при преобразованіяхъ въ той или другой части государственнаго управленія или при открытіи новыхъ потребностей. Установленіе постоянныхъ неизмѣняемыхъ подраздѣленій классификаціи расходовъ, которыя воспроизводились-бы во всехъ частныхъ смѣтахъ, и распределеніе расходовъ по видамъ главнѣйшихъ государственныхъ потребностей, такъ, чтобы каждая цифра росписи точно указывала общую сумму затратъ государства на соответствующую ей потребность, было-бы, существеннымъ улучшеніемъ существующей классификаціи обыкновенныхъ государственныхъ расходовъ.

**Чрезвычайные доходы и расходы.** Во вторую часть каждаго изъ указанныхъ раздѣловъ государственной росписи вносятся еще чрезвычайные доходы, ожидаемые въ наступающемъ году, и предстоящіе чрезвычайные расходы (наименованіе предмета поступленія или расхода и размѣръ дохода или кредита въ цифрахъ). Эти чрезвычайные доходы и расходы распределяются въ государственной росписи: въ раздѣлѣ государственныхъ доходовъ — въ послѣдовательномъ порядкѣ параграфовъ послѣднихъ, въ раздѣлѣ государственныхъ расходовъ — въ послѣдовательномъ порядкѣ статей.

На основаніи закона 4 іюня 1894 г. <sup>1)</sup>, къ отдѣлу *чрезвычайныхъ доходовъ* отнесены слѣдующіе: 1) вклады въ государственный банкъ на вѣчное время; 2) суммы, возвращаемыя частными желѣзнодорожными обществами изъ облигаціонныхъ ихъ средствъ въ погашеніе выданныхъ ссудъ изъ государственнаго казначейства; 3) капиталы отъ продажи государственной собственности, а также единовременныя поступления изъ обращенныхъ въ ресурсы государственнаго казначейства спеціальныхъ капиталовъ, и 4) поступления отъ займовъ и другихъ кредитныхъ операцій.

дѣлъ и путей сообщенія для каждаго центрального учрежденія открытъ особый параграфъ; въ смѣтахъ же министерства народнаго просвѣщенія и юстиціи все центральныя учрежденія, кромѣ министра и его товарища, соединены въ одномъ параграфѣ. По смѣтѣ государственнаго контроля все не только центральныя (кромѣ государственнаго контролера, его товарища и членовъ совѣта), но и мѣстныя учрежденія соединены въ одномъ параграфѣ.

<sup>1)</sup> Журналъ департамента государственной экономіи Государственнаго Совѣта 12 мая 1894 г. № 223 и Собр. уз. 1894 г. № 118 ст. 864.



*Отдѣлы чрезвычайныхъ расходовъ* составляютъ: 1) расходы по сооруженію новыхъ желѣзныхъ дорогъ, а также на изготовленіе и приобрѣтеніе подвижнаго состава и желѣзнодорожныхъ принадлежностей въ чрезвычайныхъ размѣрахъ; 2) расходы, вызываемые войной, военными экспедиціями и вообще народными бѣдствіями, каковы: неурожаи, эпидеміи и т. п.; 3) расходы по досрочной уплатѣ капитала по государственнымъ займамъ, внѣ текущаго, условіями займа опредѣленнаго, погашенія ихъ, и 4) расходы по уплатѣ капитализированной стоимости приобрѣтаемыхъ въ казну крупной частной собственности и другихъ источниковъ дохода <sup>1)</sup>.

**Сводъ государственной росписи.** Для большей наглядности общая государственная роспись сопровождается особымъ *сводомъ росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ*, въ которомъ указываются общіе итоги, какъ обыкновенныхъ доходовъ и расходовъ (для доходовъ — по отдѣламъ (9), для расходовъ — по министерствамъ и главнымъ управленіямъ) и отдѣльныя доходныя и расходныя статьи, съ выводомъ разности между итогами тѣхъ и другихъ (излишекъ, дефицитъ), такъ и чрезвычайныхъ доходовъ и расходовъ. Итогъ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ доходовъ и дополнительныхъ доходныхъ статей и итогъ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ и дополнительныхъ расходныхъ статей представляютъ *балансъ* государственной росписи.

**Составныя части финансовыхъ смѣтъ.** Министерства и главныя управленія, каждое по своей части, обязаны составить по установленной формѣ <sup>2)</sup> смѣту доходовъ и расходовъ; и тѣ, и другіе располагаются въ смѣтахъ, сообразно роду или предметамъ назначенія, по отдѣльнымъ подраздѣленіямъ: отдѣламъ, параграфамъ, статьямъ, пунктамъ. Финансовая смѣта каждаго вѣдомства <sup>3)</sup> дѣлится на двѣ части: смѣту доходовъ <sup>4)</sup> и смѣту расходовъ. Каждая изъ нихъ состоитъ изъ: а) перечня доходовъ или расходовъ, б) смѣты (подробной) доходовъ или расходовъ, в) приложений, и г) объяснительной записки.

<sup>1)</sup> Журналъ департамента государственной экономіи Государственнаго Совѣта 23 октября 1897 г.

<sup>2)</sup> См. особое приложение къ ст. 16 смѣтныхъ правилъ въ сборникѣ правилъ и формъ смѣтнаго кассоваго и ревизіоннаго порядка, изд. 1897 г. отд. I, стр. 64—70.

<sup>3)</sup> Финансовыя смѣты составляются или по министерствамъ и главнымъ управленіямъ (для всего министерства одна общая смѣта), или по департаментамъ (для каждаго департамента даннаго министерства отдѣльная смѣта); отдѣльныя смѣты по департаментамъ составляются министерствами финансовъ, военнымъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ и внутреннихъ дѣлъ (по главнымъ управленіямъ, но не по департаментамъ; послѣдніе соединены въ одной смѣтѣ). Кромѣ того по нѣкоторымъ вѣдомствамъ составляются смѣты о такъ называемыхъ специальныхъ средствахъ, которыя расходуются на точно опредѣленные потребности (см. ниже, стр. 235).

<sup>4)</sup> Смѣты доходовъ составляются не только тѣми министерствами и гл. управленіями, которыя завѣдываютъ отдѣльными отраслями государственныхъ доходовъ, но и всѣми вообще управленіями, по вѣдомству которыхъ встрѣчаются какіе либо постоянные или случайные сборы.



*Перечень доходовъ* содержитъ главные роды сборовъ и доходовъ, причѣмъ по каждой смѣтѣ остается, какъ указано выше, неизмѣнной установленная закономъ 14 июня 1891 г. классификація статей, соотвѣтствующая классификаціи статей государственной росписи доходовъ. *Перечень расходовъ* заключаетъ въ себѣ поименованіе главныхъ смѣтныхъ подраздѣленій или параграфовъ, по которымъ замѣна недостатковъ сбереженіями, по усмотрѣнію самихъ распорядителей кредитами, не допускается. Перечни какъ доходныхъ, такъ и расходныхъ смѣтъ служатъ основнымъ матеріаломъ для статей общей государственной росписи.

*Подробная смѣта доходовъ* представляетъ виды главныхъ родовъ государственныхъ сборовъ, перечисленныхъ въ перечнѣ, т. е. параграфы, статьи и пункты, а *подробная смѣта расходовъ*—составныя части (статьи) главныхъ смѣтныхъ подраздѣленій (параграфовъ), или кредиты, по которымъ при опредѣленныхъ условіяхъ допускается замѣна передержекъ сбереженіями въ предѣлахъ главныхъ смѣтныхъ подраздѣленій. Противъ каждой статьи подробныхъ смѣтъ доходовъ и расходовъ, въ графѣ «основанія назначеній» (правая страница смѣтъ) излагаются объясненія (очистки) или данныя, оправдывающія ожидаемое поступленіе (по доходамъ) и испрашиваемое назначеніе (по расходамъ), какъ-то: законы, Высочайшія повелѣнія, штаты, таблицы и др., на основаніи которыхъ поступаютъ доходы и производятся расходы, а также и фактическія основанія. Приводимыя по статьямъ смѣтъ объясненія представляютъ удостовѣренія въ правильности означенія какъ предмета, такъ и самой цифры дохода и расхода.

Въ *приложеніяхъ* излагаются расчеты, росписанія должностей и присвоенныхъ имъ окладовъ содержанія, соображенія, вѣдомости и другія свѣдѣнія, полное приведеніе которыхъ въ подробныхъ смѣтахъ по значительному иногда объему этихъ вѣдомостей было-бы неудобно.

Въ *объяснительной запискѣ* (общей къ смѣтамъ доходовъ и расходовъ, или двухъ отдѣльныхъ къ тѣмъ и другимъ) дается сначала общій обзоръ финансоваго хозяйства даннаго управленія, затѣмъ излагается кругъ денежныхъ оборотовъ послѣдняго и приводятся тѣ смѣтныя подраздѣленія, по которымъ предполагается измѣненіе противъ предшествовавшаго назначенія (увеличеніе или уменьшеніе), съ указаніемъ основаній къ этимъ измѣненіямъ. Если это измѣненіе объясняется приведенными въ смѣтахъ данными, то, за указаніемъ главныхъ основаній измѣненій, дѣлаются ссылки на соотвѣтствующія смѣтныя подраздѣленія, если-же измѣненіе и уклоненіе отъ принятаго порядка исчисленій предполагается по такимъ обстоятельствамъ, которыя, не основываясь на законѣ, истекаютъ изъ соображеній главнаго распорядителя, то всѣ такія обстоятельства и ожидаемые по нимъ результаты излагаются въ объяснительныхъ запискахъ подробно, и на нихъ дѣлаются ссылки по соотвѣт-



ствующимъ статьямъ смѣтъ. Объяснительныя записки отдѣльныхъ финансовъ смѣтъ служатъ министру финансовъ главнымъ матеріаломъ для составленія общей по всеѣмъ отраслямъ доходовъ и расходовъ объяснительной записки, при которой государственная роспись вносится имъ на разсмотрѣніе въ Государственный Совѣтъ.

## 2. Порядокъ составленія финансовыхъ смѣтъ.

Финансовыя смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ составляются министерствами и главными управленіями, каждымъ по своей части, на основаніи всеѣхъ тѣхъ данныхъ, которыя сосредоточиваются въ ихъ центральныхъ установленіяхъ. Въ ряду этихъ данныхъ главное мѣсто занимаютъ *частныя росписанія* <sup>1)</sup>, которыя представляются въ установленные сроки <sup>2)</sup> центральнымъ управленіемъ непосредственно подчиненными послѣднимъ мѣстными учрежденіями, самостоятельно распоряжающимися открытыми имъ кредитами. Эти росписанія составляются по формѣ министерскихъ смѣтъ, съ соблюденіемъ текста статей, ихъ номенклатуры и характера очистокъ, что значительно облегчаетъ трудъ группировки ихъ въ одно цѣлое. Въ частныя росписанія вносятся только расходы, установленные штатами, Высочайшими повелѣніями, или разрѣшенные министерствами и главными управленіями на точномъ основаніи законовъ и постановленій. Наконецъ для составленія нѣкоторыхъ смѣтъ доходовъ и расходовъ и весьма многихъ доходныхъ и расходныхъ статей достаточнымъ основаніемъ служатъ отдѣльныя Высочайшія повелѣнія, штаты, имѣющіяся въ министерствахъ свѣдѣнія и т. д.

Каждое министерство и главное управленіе, повѣривъ, исправивъ и дополнивъ все частныя росписанія, составляетъ изъ нихъ и изъ росписаній о собственныхъ средствахъ и потребностяхъ финансовую смѣту, съ соблюденіемъ слѣдующихъ правилъ:

*I. По смѣтамъ доходовъ:* 1) по доходамъ *окладнымъ* приводятся поступления, раскладки, таблицы и другія данныя, удостоверяющія точность цифровыхъ выводовъ; 2) по доходамъ *неокладнымъ* исчисленіе основывается на тѣхъ законоположеніяхъ и правилахъ, которыми опредѣляются размѣръ и порядокъ сборовъ; въ тѣхъ случаяхъ, когда раз-

<sup>1)</sup> Непосредственно подчиненныя министерствамъ и главнымъ управленіямъ учрежденія составляютъ изъ своихъ и изъ полученныхъ ими отъ нисшихъ мѣстъ и лицъ свѣдѣній общія по всей губерніи или округу росписанія. Если доходы ожидаются къ поступленію или расходы подлежатъ выдачѣ по казначействамъ нѣсколькихъ губерній, то составляется по каждой губерніи отдѣльное частное росписаніе. Относительно тѣхъ расходовъ нисшихъ или среднихъ инстанцій, которые не подлежатъ ежегодному измѣненію, требуется представленіе свѣдѣній лишь въ случаяхъ какихъ либо измѣненій.

<sup>2)</sup> Несвоевременное доставленіе частныхъ росписаній не должно останавливать представленіе финансовой смѣты въ установленные сроки какъ въ государственный совѣтъ, такъ и въ министерство финансовъ и государственный контроль.



мѣръ сбора зависятъ отъ измѣняющихся обстоятельствъ, приводится дѣйствительное поступленіе года, предшествовавшаго составленію смѣты, съ принятіемъ при этомъ въ соображеніе увеличеніе или пониженіе доходовъ въ теченіе 5-ти послѣднихъ лѣтъ, и 3) по доходамъ *случайнымъ* принимается въ соображеніе сложность поступленія однородныхъ доходовъ въ теченіе послѣднихъ трехъ лѣтъ. При исчисленіи въ смѣтахъ размѣра доходовъ и расходовъ по сложности предшествовавшихъ лѣтъ принимаются суммы не смѣтныхъ ассигнованій, но дѣйствительныхъ доходовъ или расходовъ, показанныхъ въ отчетахъ государственнаго контроля по исполненію финансовыхъ смѣтъ и государственной росписи. Въ случаѣ значительныхъ разностей въ означенныхъ суммахъ должно быть приводимо надлежащее разъясненіе причинъ такихъ разностей. О суммахъ-же дѣйствительныхъ доходовъ и расходовъ отчетнаго года, о которыхъ отчетныя управленія ко времени составленія смѣтъ не имѣютъ еще упомянутаго отчета государственнаго контроля, подлежащія вѣдомства должны входить съ государственнымъ контролемъ въ особыя соглашенія. При исчисленіи доходовъ и расходовъ, имѣющихъ оборотный для государственнаго казначейства характеръ, доходы должны быть уравнированы при самомъ составленіи смѣтъ съ соотвѣтствующими смѣтными кредитами подлежащихъ вѣдомствъ.

*II. По смѣтамъ расходовъ:* 1) Кредиты на содержаніе личнаго состава управленій означаются въ смѣтахъ общими цифрами, оправдываемыми существующими штатами, Высочайшими повелѣніями и другими объясненіями; для указанія же подробностей содержанія личнаго состава, къ смѣтамъ составляются особыя приложенія, въ которыхъ означаются различные виды производимаго чиновникамъ содержанія: жалованье, столовыя, квартирныя деньги, разѣздныя и всѣ денежныя оклады, непосредственно производимые служащимъ лицамъ, взаменъ снабженія ихъ нѣкоторыми хозяйственными потребностями, напр., обмундированіемъ, провіантомъ и др., а также свѣдѣнія о томъ, какія лица занимаютъ казенныя квартиры. 2) Штатные расходы *хозяйственные* (заготовленіе канцелярскихъ матеріаловъ, наемъ и обмундированіе служителей, наемъ курьерскихъ лошадей, отопленіе, освѣщеніе, наемъ и ремонтъ зданій), опредѣляемые штатами на все вообще управленіе, отдѣляются отъ штатныхъ расходовъ по содержанію личнаго состава особыми параграфами. Если же штатные хозяйственные расходы назначаются отдѣльно на каждое мѣсто даннаго управленія, то эти расходы показываются въ одномъ параграфѣ вмѣстѣ съ личнымъ составомъ этихъ частей, съ подраздѣленіемъ лишь на отдѣльныя статьи. 3) По расходамъ *операционнымъ* излагаются въ самой смѣтѣ или въ приложеніяхъ такіе числовые выводы, по которымъ можно вполне и наглядно провѣрить составныя части испрашиваемаго кредита и необходимость назначенія той, а не иной цифры.



4) Въ смѣты нѣкоторыхъ управленій вносятся кредиты подѣ общимъ заглавіемъ: «*на извѣстное Ею Императорскому Величеству употребленіе*»; изъ такихъ кредитовъ удовлетворяются расходы, принадлежащіе прямо къ числу секретныхъ, предметъ назначенія которыхъ не можетъ быть объявленъ. Такого рода назначенія оправдываются приведеніемъ въ смѣтахъ соотвѣтствующихъ Высочайшихъ повелѣній. 5) Расходы *временные* показываются въ смѣтахъ вмѣстѣ съ однородными расходами постоянными, но о нихъ должно быть сдѣлано соотвѣтствующее указаніе въ графѣ «*основаніе назначеній*», или въ объяснительной запискѣ. Расходы временные чрезвычайные составляютъ особый въ смѣтѣ отдѣлъ въ такомъ только случаѣ, если эти расходы покрываются особыми чрезвычайными средствами, специально назначенными для ихъ удовлетворенія. 6) По расходамъ, менѣе значительнымъ и размѣръ которыхъ, завися отъ случайныхъ обстоятельствъ, не можетъ быть предуготовленъ съ точностью, исчисленіе основывается на сложности расходовъ этого рода въ теченіе предыдущихъ трехъ лѣтъ<sup>1)</sup>. 7) По расходамъ, производимымъ для полученія доходовъ, приводятся данныя, указывающія соотношеніе издержекъ съ получаемыми прибылями.

Внесеніе въ смѣты новыхъ расходовъ безъ предварительнаго законодательнаго разрѣшенія вообще не допускается. Въ видѣ исключенія изъ этого общаго правила дозволяется вносить въ проекты финансовыхъ смѣтъ особые такъ называемые *условные* кредиты, т. е. такія исчисленія, на ассигнованіе которыхъ еще не послѣдовало особыхъ въ установленномъ порядкѣ разрѣшеній и, слѣдовательно, которые ко времени составленія смѣтъ не могли быть оправданы особыми штатами, положеніями и Высочайшими повелѣніями, и, притомъ, въ томъ только случаѣ, если расходы, подлежащіе удовлетворенію на счетъ этихъ исчисленій, представляются вполне неотложными, не допускающими ни въ какомъ случаѣ отсрочки до слѣдующаго смѣтнаго періода. Предметомъ условнаго кредита не могутъ служить мѣропріятія, требующія по своему государственному значенію, или по значительности вызываемыхъ ими расходовъ, обширной предварительной разработки и подробнаго обсужденія въ высшихъ государственныхъ установленіяхъ. Значеніе условнаго отпуска выражается въ томъ, что къ расходованію такихъ кредитовъ можетъ быть приступлено лишь по испрошеніи разрѣшенія въ установленномъ порядкѣ.

Все измѣненія или дополненія первоначальныхъ смѣтныхъ исчисленій вносятся въ *дополнительныя смѣты*, которыя составляются на тѣхъ-же основаніяхъ, какъ и первоначальныя, причемъ въ дополнитель-

<sup>1)</sup> Трехлѣтняя сложность есть средняя арифметическая 3-хъ слагаемыхъ, представляющихъ цифры дѣйствительныхъ расходовъ за послѣдніе 3 года.



ныя смѣты вносятся лишь заявленія о такихъ расходахъ, которые не могли быть предусмотрѣны при составленіи первоначальныхъ смѣтъ и вмѣстѣ съ тѣмъ по неотложности возникшей потребности не допускаютъ возможности отсрочки до слѣдующаго смѣтнаго періода. Въ дополнительные смѣты не должны быть вообще вносимы заявленія ни о такихъ кредитахъ, которые были уже включены въ первоначальныя смѣты и обсуждены департаментомъ государственной экономіи, ни о такихъ, которые испрашиваются на удовлетвореніе вновь возникающихъ потребностей, не находившихся на разсмотрѣніи подлежащихъ вѣдомствъ.

Суммы, испрашиваемыя къ условному отпуску, заносятся въ проекты первоначальныхъ смѣтъ и только въ случаяхъ, въ которыхъ предусматриваемыя ими потребности возникли по внесеніи первоначальныхъ смѣтъ въ Государственный Совѣтъ, допускается включеніе условныхъ кредитовъ въ дополнительные смѣты. Въ общемъ порядкѣ разрѣшенія смѣтныхъ назначеній подлежащими вѣдомствами представляются въ Государственный Совѣтъ смѣтныя исчисления на *чрезвычайныя потребности*.

Въ финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій не вносятся суммы, хотя и состоящія въ вѣдѣніи правительственныхъ учреждений, но не принадлежащія къ средствамъ казеннымъ, а именно: 1) доходы и расходы сословій или обществъ на ихъ собственные надобности, а также суммы, назначаемыя на удовлетвореніе губернскихъ и частныхъ земскихъ повинностей; 2) доходы и расходы отдѣльныхъ благотворительныхъ учреждений, содержимыхъ, независимо отъ частныхъ приношеній, изъ особыхъ, закономъ указанныхъ источниковъ, или на счетъ пособій отъ правительства, и 3) денежные средства, для специальныхъ цѣлей опредѣленныя, къ которымъ преимущественно относятся пожертвованія и другіе доходы, не составляющіе принадлежности казны (приложеніе къ ст. 3 смѣтныхъ правилъ). Дополненіе этого росписанія могущими вновь открытыя доходами, не подлежащими внесенію въ государственную роспись и обращенію въ государственное казначейство, производится въ законодательномъ порядкѣ, по предварительномъ о томъ сношеніи подлежащихъ вѣдомствъ съ министерствомъ финансовъ и государственнымъ контролемъ, на которомъ фактически лежитъ обязанность повѣрки всякаго рода предположеній распорядительныхъ вѣдомствъ имѣющихъ отношеніе къ смѣтному дѣлу.

**О срокахъ представленія въ Государственный Совѣтъ финансовыхъ смѣтъ.** Составленные подлежащими вѣдомствами, по установленнымъ формамъ и съ соблюденіемъ вышеуказанныхъ правилъ, проекты финансовыхъ смѣтъ разсматриваются предварительно совѣтами министровъ и главноуправляющихъ и препровождаются затѣмъ въ печатныхъ экземплярахъ одновременно въ Государственный Совѣтъ, министерство финансовъ и государственный контроль.



Такъ какъ для тщательной повѣрки смѣтъ необходимо болѣе или менѣе продолжительный періодъ времени, то возникаетъ вопросъ о срокахъ составленія и представленія финансовыхъ смѣтъ въ указанныя государственныя установленія. Въ этомъ отношеніи практиковался слѣдующій порядокъ. На основаніи ст. 17 смѣтныхъ правилъ, срокомъ для представленія финансовыхъ смѣтъ въ Государственный Совѣтъ, министерство финансовъ и государственный контроль было назначено 1-ое сентября предшествующаго смѣтному году, для военнаго министерства—1-е октября (для смѣтъ провіантскихъ вѣдомствъ военнаго министерства—не позже 15-го октября). Впослѣдствіе эти сроки были измѣнены, и большинство смѣтъ должно было представляться въ Государственный Совѣтъ, министерство финансовъ и государственный контроль къ 1 августа: всѣ остальные смѣты должны были быть внесены между 15 августа и 15 октября, а въ ноябрѣ—операционная смѣта казенныхъ горныхъ заводовъ. Для представленія же дополнительныхъ смѣтъ или свѣдѣній объ измѣненіяхъ въ первоначальныхъ финансовыхъ смѣтахъ былъ назначенъ одинъ общій для всѣхъ вѣдомствъ срокъ—1 октября. Но установленные закономъ сроки представленія смѣтъ не соблюдались въ точности съ самаго начала введенія смѣтныхъ правилъ, и смѣты поступали на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта чуть-ли не въ послѣдній день засѣданія его по смѣтамъ. Такой порядокъ нарушалъ правильность всего хода смѣтнаго дѣла, вызывая запаздываніе въ сообщеніи министерствомъ финансовъ и государственнымъ контролемъ заключеній въ Государственный Совѣтъ и отдаляя срокъ утвержденія смѣтъ.

Съ цѣлью устранить эти затрудненія, государственный контроль и министерство финансовъ внесли въ 1893 г. въ Государственный Совѣтъ представленіе объ установленіи предѣльныхъ сроковъ представленія министерствами и главными управленіями въ Государственный Совѣтъ, министерство финансовъ и государственный контроль смѣтъ государственныхъ доходовъ, какъ первоначальныхъ, такъ и дополнительныхъ, послѣ которыхъ ни одно вѣдомство не имѣло бы права предъявлять требованія объ измѣненіи и дополненіи смѣтныхъ исчисленій.

По разсмотрѣніи означеннаго проекта въ Государственномъ Совѣтѣ, 8 іюня 1893 г. <sup>1)</sup> послѣдовало Высочайшее повелѣніе, которымъ установлены слѣдующіе сроки представленія въ Государственный Совѣтъ финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій. **1-е августа:** 1) Государственнаго Совѣта, 2) государственной канцеляріи, 3) собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, 4) Комитета министровъ, 5) канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній,

<sup>1)</sup> Собр. уз. 1893 г. № 99 ст. 838.



на Высочайшее имя приносимыхъ, 6) Святѣйшаго Синода, 7) министерства иностранныхъ дѣлъ, 8) расходовъ департамента окладныхъ сборовъ, 9) общей канцеляріи министра финансовъ, 10) по тюремной части, 11) государственнаго контроля. **15 августа:** 12) по системѣ государственнаго кредита, 13) департамента торговли и мануфактуръ, 14) главнаго управленія почтъ и телеграфовъ, 15) министерства юстиціи, 16) главнаго управленія государственнаго коннозаводства. **1 сентября:** 17) главнаго штаба, 18) главнаго управленія казачьихъ войскъ, 19) главнаго военно-суднаго управленія, 20) морскаго министерства, 21) доходовъ департамента окладныхъ сборовъ, 22) канцеляріи министра земледѣлія и государственныхъ имуществъ съ департаментомъ государственныхъ земельныхъ имуществъ, 23) министерства внутреннихъ дѣлъ (общая часть), 24) министерства народнаго просвѣщенія, 25) лѣснаго департамента<sup>1)</sup>. **15 сентября:** 26) главнаго артиллерійскаго управленія, 27) главнаго управленія военно-учебныхъ заведеній, 28) главнаго управленія неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей, 29) департамента таможенныхъ сборовъ и управленія отдѣльнаго корпуса пограничной стражи<sup>2)</sup>, 30) особенной канцеляріи по кредитной части, 31) департамента земледѣлія, съ отдѣлами сельской экономіи и сельско-хозяйственной статистики. **1 октября:** 32) главнаго инженернаго управленія, 33) главнаго военно-медицинскаго управленія, 34) департамента государственнаго казначейства, 35) департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ, 36) горнаго департамента. **15 октября:** 37) министерства путей сообщенія (кромѣ эксплуатационной смѣты казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, 38) главнаго интендантскаго управленія, 39) канцеляріи военнаго министерства.

Для представленія *дополнительныхъ смѣтъ* назначенъ одинъ общій срокъ для всѣхъ вѣдомствъ — **1 ноября**, послѣ котораго никакія заявленія объ измѣненіяхъ и дополненіяхъ къ смѣтамъ не принимаются.

Къ этому-же сроку (1 ноября) вносятся, на основаніи закона 8 мая 1895 г., распорядительными управленіями особыя представленія въ Государственный Совѣтъ, оправдывающія необходимость испрашиваемыхъ ими *условныхъ кредитовъ*. О всѣхъ вносимыхъ въ проекты финансовыхъ смѣтъ условныхъ кредитахъ подлежащія вѣдомства сообщаютъ не позже **15 сентября** предшествующаго смѣтному году подробныя соображенія министру финансовъ и государственному контролеру, которые въ **мѣсячный срокъ** даютъ этимъ вѣдомствамъ свои заключенія о неотложности предстоящихъ расходовъ и возможности занесенія ихъ въ госу-

<sup>1)</sup> Высоч. утв. 9 января 1895 г. мнѣніе Госуд. Совѣта (собр. уз. 1895 г. № 47 ст. 311), о срокахъ представленія въ Государственный Совѣтъ финансовыхъ смѣтъ министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ.

<sup>2)</sup> Высоч. утв. 13 марта 1895 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта (собр. узак. 1895 г. № 82 ст. 575), о срокѣ представленія въ Госуд. Совѣтъ смѣты управленія отдѣльнаго корпуса пограничной стражи.



дарственную роспись. По полученіи заключеній министерства финансовъ и государственнаго контроля, распорядительныя управленія вносятъ въ Государственный Совѣтъ, не позже **1 ноября**, особыя представленія объ условныхъ кредитахъ. Окончательное рѣшеніе вопроса о необходимости такихъ исчисленій и возможности ихъ ассигнованія, по состоянію средствъ государственнаго казначейства, принадлежитъ Государственному Совѣту.

Смѣтныя исчисленія на *чрезвычайныя потребности* по всеѣмъ вѣдомствамъ представляются въ Государственный Совѣтъ не позднѣе **1 ноября** предшествующаго смѣтному году и сообщаются одновременно на заключеніе министерства финансовъ и государственнаго контроля. Последнія, въ **двухнедѣльный** срокъ, по полученіи этихъ исчисленій, свои соображенія по нимъ представляютъ Государственному Совѣту, сообщая ихъ одновременно и подлежащимъ вѣдомствамъ. На эти соображенія министерства финансовъ и государственнаго контроля вѣдомства обязаны представить въ **недѣльный** срокъ Государственному Совѣту свои объясненія <sup>1)</sup>.

Проектъ государственной росписи вносится министромъ финансовъ въ Государственный Совѣтъ въ теченіе *7 дней* послѣ послѣдняго засѣданія департамента государственной экономіи о финансовыхъ смѣтахъ.

**Объ участіи государственнаго контроля и министерства финансовъ въ предварительной повѣркѣ финансовыхъ смѣтъ.** Весь трудъ предварительнаго разсмотрѣнія и повѣрки финансовыхъ смѣтъ, какъ первоначальныхъ такъ и дополнительныхъ, лежитъ на министерствѣ финансовъ и государственномъ контролѣ.

Кромѣ арифметической повѣрки отдѣльныхъ суммъ и прокладки ихъ итоговъ, смѣтныя предположенія: 1) сличаются съ дѣйствующими законоположеніями и штатами, 2) сравниваются съ дѣйствительнымъ исполненіемъ за предыдущій годъ, и 3) обсуждаются съ точки зрѣнія степени пользы, своевременности и производительности предполагаемыхъ расходовъ, въ связи съ общими государственными потребностями и имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами.

По смѣтнымъ правиламъ 22 мая 1862 г., разсмотрѣніе смѣты съ точки зрѣнія законности, подведеніе общаго баланса, изысканіе мѣръ и средствъ для покрытія дефицитовъ, если они окажутся, было возложено на министерство финансовъ; повѣрка же смѣтныхъ предположеній противъ дѣйствительнаго исполненія смѣтныхъ предположеній за предшествующій смѣтный періодъ — на государственный контроль. Однако такое разграниченіе въ разсмотрѣніи финансовыхъ смѣтъ было признано не соотвѣтствующимъ интересамъ дѣла, и журналами департамента госу-

<sup>1)</sup> Высоч. утв. 25 декабря 1895 г. мнѣніе Госуд. Совѣта о срокѣ представленія смѣтъ чрезвычайныхъ расходовъ (собр. узак. 1896 г. № 11 ст. 92).



дарственной экономіи 12 апрѣля и общаго собранія Государственнаго Совѣта 20-го апрѣля 1863 года на государственный контроль возложена обязанность повѣрять смѣты всѣхъ отчетныхъ предъ нимъ вѣдомствъ, не стѣсняясь никакими предѣлами.

Высшая же повѣрка смѣты съ точки зрѣнія общегосударственной пользы, своевременности и настоятельности расходовъ, соглашенія разногласій, возникшихъ между министерствомъ финансовъ и государственнымъ контролемъ съ одной стороны и отдѣльными министерствами и главными управленіями съ другой — возлагается на Государственный Совѣтъ.

**О замѣчаніяхъ министерства финансовъ и государственнаго контроля по финансовымъ смѣтамъ, представляемыхъ въ Государственный Совѣтъ.** По мѣрѣ разсмотрѣнія отдѣльныхъ смѣтъ, министерство финансовъ и государственный контроль сообщаютъ свои общія замѣчанія объ измѣненіяхъ въ цифрахъ смѣтныхъ исчисленій, въ видѣ особыхъ по каждой статьѣ смѣты соображеній, подлежащимъ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями и одновременно Государственному Совѣту въ слѣдующіе сроки: по первоначальнымъ смѣтамъ — въ теченіе *одного мѣсяца*, а по дополнительнымъ — въ теченіе *10 дней*, со дня полученія смѣты.

Финансовая смѣта министерства путей сообщенія, за исключеніемъ доходовъ и расходовъ по эксплуатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, разсматривается предварительно въ особомъ совѣщаніи изъ представителей министерствъ путей сообщенія и финансовъ и государственнаго контроля. Заключение этого совѣщанія и отзывы на него министра финансовъ и государственнаго контролера представляются въ Государственный Совѣтъ въ *мѣсячный* срокъ со дня полученія смѣты. Смѣту государственнаго контроля разсматриваетъ министерство финансовъ, а смѣты послѣдняго — государственный контроль на общемъ основаніи.

Свои объясненія на эти соображенія подлежащія вѣдомства представляютъ въ Государственный Совѣтъ въ печатныхъ экземплярахъ, по первоначальнымъ смѣтамъ — въ теченіе *10 дней* и по дополнительнымъ — въ теченіе *7 дней*, со дня полученія замѣчаній, сообщая ихъ одновременно министру финансовъ и государственному контролеру.

На эти объясненія государственный контроль и министерство финансовъ представляютъ Государственному Совѣту свои возраженія, и вся эта переписка въ формѣ постатейнаго свода <sup>1)</sup> служитъ главнымъ ма-

<sup>1)</sup> Въ 1866 г. департаментъ государственной экономіи призналъ полезнымъ, чтобы объясненія министерствъ и главныхъ управленій на замѣчанія государственнаго контроля и министерства финансовъ по смѣтамъ, для удобнѣйшаго и скорѣйшаго ихъ разсмотрѣнія въ департаментъ, доставлялись на будущее время, по возможности, по однообразной формѣ. Эта форма, по которой и нынѣ представляются министерствами и главными управленіями объясненія на замѣчанія министерства финансовъ и госу-



теріаломъ для окончательнаго обсужденія смѣтъ въ Государственномъ Совѣтѣ.

Если со стороны министерства финансовъ и государственнаго контроля не послѣдовало замѣчаній, при разсмотрѣніи какой-либо смѣты, то подлежащее вѣдомство, а равно и Государственный Совѣтъ письменно извѣщаются объ этомъ.

Къ 1 октября государственный контролеръ представляетъ Государственному Совѣту общій отчетъ по исполненію государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ за послѣдній истекшій смѣтный періодъ, а приложения къ нему съ объяснительными записками не позже 1 ноября.

Этотъ отчетъ составляется изъ такъ называемыхъ табелей, составляемыхъ отдѣльными ревизіонными органами, какъ центральными, такъ и мѣстными, на основаніи данныхъ, почерпнутыхъ изъ ревизуемой ими отчетности, и сопровождается объяснительною запискою и общимъ кассовымъ сводомъ, въ которомъ подробно указывается: какими средствами покрыты всѣ государственные расходы за данный годъ, а также какими остатками располагали кассы министерства финансовъ къ началу и къ концу отчетнаго года. Кассовый отчетъ долженъ согласоваться съ отчетомъ по исполненію государственной росписи, и могущія оказаться въ обоихъ отчетахъ разности должны имѣть надлежащія объясненія.

По окончаніи года, къ 15 ноября слѣдующаго, министерство финансовъ представляетъ Государственному Совѣту годовой кассовый отчетъ объ оборотахъ суммъ государственнаго казначейства.

**Порядокъ разсмотрѣнія и утвержденія смѣтъ Государственнымъ Совѣтомъ.** По полученіи замѣчаній министра финансовъ и государственнаго контролера и объясненій по нимъ подлежащихъ управленій, а также отчета государственнаго контроля, департаментъ государственной экономіи разсматриваетъ смѣты въ присутствіи министра финансовъ, государственнаго контролера и тѣхъ министровъ или главноуправляющихъ отдѣльными частями, чья смѣта разсматривается, и, по выслушаніи устныхъ объясненій представителей заинтересованныхъ вѣдомствъ, постановляетъ свое заключеніе, въ формѣ *журнала* Государственнаго Совѣта по департаменту государственной экономіи, причемъ могутъ быть слѣдующіе случаи: 1) Департаментъ государственной экономіи, соглашаясь съ замѣчаніями государственнаго контролера и министра финансовъ, сокращаетъ размѣръ испрашиваемаго кредита или ожидаемаго смѣтнаго исчисленія. 2) Департаментъ государственной экономіи, въ виду новыхъ, не извѣстныхъ государственному контролеру и министру финансовъ данныхъ, признаетъ необходимымъ увеличить соотвѣтствующіе

государственнаго контроля, состоитъ изъ графъ, въ которыхъ показываются: 1) параграфы и статьи смѣтъ, 2) соображенія министерства финансовъ и государственнаго контроля, и 3) объясненія соотвѣтствующаго министерства.



кредиты. 3) Департаментъ государственной экономіи, соглашаясь съ объясненіями представителя того вѣдомства, чья смѣта разсматривается, оставляетъ кредиты безъ измѣненія. 4) Нѣкоторые кредиты, потребность въ которыхъ и размѣръ не оправданы достаточными данными и объясненіями, и вообще всѣ новые кредиты, на ассигнованіе которыхъ еще не послѣдовало особыхъ въ установленномъ порядкѣ разрѣшеній, департаментъ государственной экономіи оставляетъ въ смѣтѣ къ такъ называемому условному отпуску, впредь до разсмотрѣнія по существу особыхъ о нихъ представленій подлежащихъ министерствъ и главныхъ управленій. 5) Департаментъ государственной экономіи, на основаніи заявленій представителя того вѣдомства, чья смѣта разсматривается, министра финансовъ, государственнаго контролера или предложеній кого-либо изъ членовъ Государственнаго Совѣта, вводитъ въ смѣту новыя подраздѣленія какъ по доходамъ, такъ и по расходамъ. 6) Финансовая смѣта, не вызвавъ предварительныхъ замѣчаній со стороны государственнаго контроля и министерства финансовъ, и при окончательномъ разсмотрѣніи въ департаментѣ государственной экономіи утверждается безъ измѣненій.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда съ смѣтнымъ дѣломъ связаны вопросы государственнаго кредита, департаментъ государственной экономіи, при разсмотрѣніи такой смѣты, соединяется, съ Высочайшаго разрѣшенія, съ комитетомъ финансовъ<sup>1)</sup>.

По каждой разсмотрѣнной смѣтѣ составляется особый журналъ, причемъ если дополнительные смѣты слушались отдѣльно отъ первоначальныхъ, то и по нимъ составляются особые журналы.

Разсмотрѣніе Государственнымъ Совѣтомъ представленій отдѣльныхъ вѣдомствъ о кредитахъ, оставленныхъ въ ихъ смѣтахъ къ условному отпуску, является продолженіемъ разсмотрѣнія финансовыхъ смѣтъ. На основаніи закона 8 мая 1895 г., такія представленія, съ отзывами на нихъ министерства финансовъ и государственнаго контроля, должны быть внесены подлежащими вѣдомствами въ Государственный Совѣтъ не позднѣе *1 ноября* года, предшествующаго смѣтному. Департаментъ государственной экономіи, согласно п. 6 помянутаго закона, разсматриваетъ эти представленія по существу, и по каждому изъ нихъ составляется особый журналъ.

**Порядокъ составленія, разсмотрѣнія и утвержденія государственной росписи.** По разсмотрѣніи въ департаментѣ государственной экономіи всѣхъ финансовыхъ смѣтъ и дополнительныхъ къ нимъ свѣдѣній, въ министерствѣ финансовъ составляется изъ нихъ, по исправленіи ихъ согласно заключеніямъ департамента государственной экономіи,

<sup>1)</sup> См. выше, стр. 73.



*общая государственная роспись* объ ожидаемыхъ къ поступленію доходахъ и предстоящихъ расходахъ, причемъ, если при сведеніи смѣтныхъ исчисленій предвидится дефицитъ, то министръ финансовъ изыскиваетъ средства для покрытія послѣдняго.

Вмѣстѣ съ объяснительной запиской, въ которой излагаются результаты свода росписи и предположенія министра финансовъ по этому своду, государственная роспись доходовъ и расходовъ вносится министромъ финансовъ, въ теченіе **7 дней** со дня послѣдняго засѣданія департамента государственной экономіи о смѣтахъ, въ Государственный Совѣтъ, по департаменту государственной экономіи, который, разсмотрѣвъ проектъ государственной росписи въ отношеніи степени пользы, своевременности и производительности предполагаемыхъ расходовъ, въ связи съ общими государственными потребностями и имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами, даетъ свое заключеніе. Послѣднее вносится въ общее собраніе Государственнаго Совѣта, послѣ чего государственная роспись представляется на Высочайшее утвержденіе порядкомъ, установленнымъ въ учрежденіи Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup>.

По утвержденіи верховною властью, государственная роспись получаетъ силу закона, на основаніи котораго въ распоряженіе подлежащихъ министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями открываются разрѣшенные имъ по росписи кредиты.

**О порядкѣ распубликованія государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ.** Государственная роспись обнародывается, по распоряженію министра финансовъ, во всеобщее свѣдѣніе въ «*Правительственномъ Вѣстникѣ*» и въ «*Сенатскихъ Вѣдомостяхъ*», въ видѣ краткаго росписанія, содержащаго въ себѣ лишь итоги главныхъ подраздѣленій по предметамъ (доходы), или вѣдомствамъ (расходы), и сопровождается «сводомъ», т. е. краткимъ перечнемъ доходовъ и расходовъ и всеподданнѣйшимъ докладомъ, содержащимъ въ себѣ необходимыя поясненія.

Распубликованіе финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій производится въ видѣ такъ называемаго *приложенія къ государственной росписи*, въ которомъ доходы и расходы каждой смѣты указываются по параграфамъ и статьямъ, безъ приведенія въ немъ другихъ заключающихся въ смѣтахъ подробностей <sup>2)</sup>. Потребное число напечатанныхъ экземпляровъ такого приложенія къ государственной росписи доставляется министерствомъ финансовъ въ Сенатъ, для разсылки при «Сенатскихъ Вѣдомостяхъ» и въ каждое изъ министерствъ и главныхъ управленій для свѣдѣнія.

<sup>1)</sup> Св. Зак. т. I ч. II, учр. Гос. Сов., ст. 116 и 117, изд. 1892 г.

<sup>2)</sup> Высочайше утвержденное 31-го декабря 1864 года мнѣніе Государственнаго Совѣта.



Кромѣ того, усмотрѣнію министровъ и главноуправляющихъ предоставлено распространять въ той мѣрѣ, какъ они признаютъ это удобнымъ, отпечатанныя для Государственнаго Совѣта подробныя финансовыя смѣты, съ приложеніемъ къ нимъ краткаго, собственно цифирнаго, извлеченія о послѣдовавшихъ въ смѣтахъ по заключеніямъ Государственнаго Совѣта измѣненіяхъ, продажею экземпляровъ или раздачею учрежденіямъ и лицамъ, интересующимся этимъ предметомъ, а также печатаніемъ различныхъ извлеченій въ оффиціальныхъ или частныхъ журналахъ и газетахъ.

### *3. Условія исполненія государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ.*

На основаніи Высочайше утвержденной государственной росписи доходовъ и расходовъ и финансовыхъ смѣтъ, министерствамъ и главнымъ управленіямъ открываются, по распоряженію министерства финансовъ, изъ подлежащихъ кассъ разрѣшенные имъ кредиты. Права распорядителей по производству расходовъ на счетъ открываемыхъ имъ кредитовъ опредѣляются слѣдующими общими постановленіями.

Въ виду принятаго въ дѣйствующей смѣтной системѣ принципа спеціализаціи кредитовъ (см. выше, стр. 175), по главнымъ подраздѣленіямъ (§§) расходныхъ смѣтъ не допускается никакого передвиженія кредитовъ, за исключеніемъ случаевъ такого передвиженія, разрѣшенныхъ Государственнымъ Совѣтомъ въ законодательномъ порядкѣ, т. е. суммы, назначенныя для покрытія расходовъ по одному параграфу, не могутъ быть обращаемы на удовлетвореніе по другому параграфу, являясь, такимъ образомъ, для распорядителей кредита неизмѣняемыми нормами. Главнымъ распорядителямъ кредитовъ (министры и главноуправляющіе отдѣльными частями) предоставляется лишь право замѣнять при исполненіи финансовыхъ смѣтъ недостатки сбереженіями только по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣтъ (статьямъ) въ предѣлахъ одного и того же параграфа <sup>1)</sup>.

Въ случаѣ недостатка кредита по одному изъ главныхъ подраздѣленій и дѣйствительнаго, за производствомъ замѣнъ по статьямъ, сбереженія по другому, министрамъ и главноуправляющимъ предоставляется, при испрошеніи дополнительныхъ ассигнованій, указывать на имѣющійся для

<sup>1)</sup> Право замѣны недостатковъ сбереженіями по второстепеннымъ подраздѣленіямъ (статьямъ) предоставляется: въ военномъ министерствѣ—военному совѣту; по интендантскимъ управленіямъ—военно-окружнымъ совѣтамъ и по управленію путей сообщенія на Кавказѣ—начальнику этого управленія (съ разрѣшенія главноначальствующаго); въ морскомъ министерствѣ—управляющему имъ, а въ прочихъ управленіяхъ—министрамъ и главноуправляющимъ; по Императорскому училищу правовѣдѣнія—попечителю училища; по Константиновскому межевому институту и по школьмъ межевыхъ топографовъ—управляющему межевою частью; военно-учебнымъ заведеніямъ предоставлено замѣнять недостатки сбереженіями по статьямъ частныхъ ихъ кредитовъ въ предѣлахъ, указанныхъ особыми узаконеніями. Министры и главноуправляющіе могутъ производить изъ предвидимыхъ сбереженій мелочныя издержки до 1,000 руб.



покрытія сверхсѣтнаго ассигнованія свободный остатокъ кредита по тому параграфу и статьямъ его, по которымъ предвидится сбереженіе. Въ этихъ случаяхъ, при утвержденіи дополнительнаго ассигнованія, указанный министромъ свободный кредитъ уничтожается законодательнымъ порядкомъ и переносится къ кредиту недостаточному. Второстепенные распорядители кредитами пользуются правомъ замѣны недостатковъ сбереженіями по статьямъ открытыхъ въ ихъ непосредственное распоряженіе кредитовъ: 1) въ тѣхъ только случаяхъ, когда мѣстнымъ управленіямъ предоставлено дѣйствующими законами право распоряжаться всемъ вообще кредитомъ, ассигнованнымъ на ихъ потребности, и 2) въ министерствахъ военномъ и морскомъ, когда при исполненіи на мѣстѣ хозяйственныхъ операцій, разрѣшенныхъ самими министерствами или военнымъ и адмиралтействъ-совѣтами, встрѣтится необходимость частной, не выходящей изъ предѣловъ переданнаго кредита, замѣны недостатковъ сбереженіями по статьямъ этого кредита, и если для испрошенія разрѣшенія на такую замѣну не будетъ достаточно времени. Разрѣшаемая въ этихъ случаяхъ подчиненнымъ распорядителямъ кредита замѣна подлежитъ впоследствии утвержденію главныхъ распорядителей.

Все свободные остатки отъ сѣтныхъ ассигнованій составляютъ принадлежность государственнаго казначейства, кромѣ остатковъ отъ кредитовъ, назначаемыхъ: 1) на содержаніе лавръ, соборовъ, монастырей и архіерейскихъ домовъ, остатки которыхъ остаются въ распоряженіи духовнаго вѣдомства; 2) на содержаніе городского и сельскаго духовенства, миссій и миссіонеровъ, остатки которыхъ причисляются, по истеченіи каждаго сѣтнаго періода, къ спеціальнымъ средствамъ Св. Синода; 3) на содержаніе по штатамъ римско-католическихъ епархіальныхъ управленій, монастырей и приходскихъ церквей въ западныхъ губерніяхъ, остатки которыхъ обращаются въ сословный вспомогательный капиталъ римско-католическаго духовенства; 4) на содержаніе арестантовъ въ тюрьмахъ по дѣйствительному ихъ числу, остатки которыхъ причисляются къ спеціальнымъ средствамъ министерства внутреннихъ дѣлъ (уст. сод. подъ страж. изд. 1890 г., ст. 118, прим. 1, т. XVI Св. Зак.), и 5) на содержаніе личнаго состава управленій и на канцелярскіе расходы, остатки которыхъ могутъ быть раздаваемы въ награды и пособія чиновникамъ, и, притомъ тѣ только остатки, которые окажутся дѣйствительно свободными, за покрытіемъ всехъ недостатковъ по прочимъ статьямъ, входящимъ въ составъ параграфовъ по содержанію управленій, и за удовлетвореніемъ: а) должностныхъ лицъ и ихъ наследниковъ жалованьемъ и другими складами содержанія за исправленіе высшихъ должностей и должностей лицъ, подвергнувшихся разстройству умственныхъ способностей, и за отправленіе должностей со дня опредѣленія къ нимъ по день сѣны предмѣстника, и въ другихъ случаяхъ, указанныхъ въ



ст. 559 и слѣд. уст. сл. прав.; б) принимаемыхъ на службу сверхъ штата воспитанниковъ Императорскихъ Александровскаго лицея и училища правовѣдѣнія содержаніемъ въ тѣхъ случаяхъ, когда опредѣленіе такихъ лицъ состоится послѣ утвержденія смѣты. Награды и пособия чиновникамъ не назначаются изъ остатковъ отъ упраздненныхъ должностей и отъ окладовъ всѣхъ лицъ<sup>1)</sup>, которымъ содержаніе производится не по штатамъ, а по особымъ Высочайшимъ назначеніямъ, а равно изъ остатковъ, образующихся отъ некомплекта медицинскихъ чиновъ и преподавателей въ учебныхъ заведеніяхъ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда преподаватели, кромѣ своей должности, занимали вакантныя должности другихъ преподавателей. Остатки отъ личного состава одного мѣста не могутъ быть обращаемы въ награду и пособіе чиновникамъ другого мѣста.

**Срокъ дѣйствій государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ.** Государственная роспись и финансовыя смѣты составляются на *одинъ годъ*. Этотъ годъ для русскаго бюджета совпадаетъ съ гражданскимъ, т. е. дѣйствіе какъ государственной росписи, такъ и доходныхъ и расходныхъ смѣтъ на каждый годъ начинается 1 января и оканчивается 31 декабря того года, который даетъ наименованіе смѣтѣ.

Строительные кредиты, ассигнуемые по отдѣлу чрезвычайныхъ расходовъ государственной росписи считаются открытыми въ теченіе трехъ слѣдующихъ одинъ за другимъ лѣтъ, ассигнуемые-же по отдѣлу обыкновенныхъ расходовъ росписи, кромѣ суммъ назначаемыхъ на мелочный ремонтъ,— въ теченіе 2-хъ лѣтъ. На основаніи Высочайше утвержденнаго 8 іюня 1893 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта<sup>2)</sup>, льготные сроки для строительныхъ кредитовъ отмѣнены. Въ смѣтахъ министерствъ и главныхъ управленій должно быть указано, какіе именно кредиты и въ теченіе какого времени должны оставаться открытыми. Хотя строительные кредиты не могутъ быть закрыты кассами ранѣе указанныхъ въ законѣ 8 іюня 1893 года сроковъ, но, во избѣжаніе недоразумѣній, между кассами и распорядительными управленіями по поводу того, какіе кредиты слѣдуетъ считать строительными, необходимо точное обозначеніе въ смѣтахъ противъ cadaго строительнаго кредита, что онъ, на основаніи помянутаго выше закона, долженъ оставаться открытымъ въ теченіе 2-хъ или 3-хъ лѣтъ.

По истеченіи срока, опредѣленнаго для дѣйствія смѣтъ вообще и строительныхъ кредитовъ въ частности, кредиты, оставшіеся неизрасходованными, закрываются; точно также, если въ теченіе срока дѣйствія смѣтъ по кредитамъ хозяйственно-операционнымъ не будетъ сдѣлано рас-

<sup>1)</sup> Членовъ Государственнаго Совѣта, министровъ и ихъ товарищей, сенаторовъ, членовъ совѣтовъ министровъ, высшихъ дипломатическихъ агентовъ, генераль-губернаторовъ, губернаторовъ, градоначальниковъ.

<sup>2)</sup> Собр. узак. 1893 г. № 120 ст. 987.



поряженій къ заготовленію предметовъ или къ производству работъ (т. е. по операціямъ контрактнымъ не будетъ произведено торговъ, а по операціямъ, производимымъ хозяйственнымъ способомъ, не будетъ сдѣлано подлежащимъ начальствомъ распоряженій о производствѣ операцій), а по всѣмъ прочимъ кредитамъ (въ томъ числѣ и на содержаніе управленій) не будетъ произведено по статьямъ смѣты дѣйствительныхъ расходовъ, то всѣ такіе кредиты финансовыхъ смѣтъ, по истеченіи указанного срока, немедленно закрываются.

Для окончанія расчетовъ по обязательствамъ, заключеннымъ до окончанія смѣтнаго года, съ кредиторами казны, и для полного ихъ удовлетворенія назначается особый такъ называемый *льготный срокъ*<sup>1)</sup>, крайнимъ предѣломъ дѣйствія котораго считается *31 марта* слѣдующаго за смѣтнымъ года для расходовъ всѣхъ вообще вѣдомствъ, кромѣ военнаго, для котораго льготный срокъ истекаетъ *30 апрѣля* слѣдующаго за смѣтнымъ года<sup>2)</sup>. Означенный льготный срокъ не распространяется на кредиты: а) *строительные*, кромѣ ассигнуемыхъ на мелочный ремонтъ, и б) ассигнуемые, на строительныя надобности по отдѣлу чрезвычайныхъ расходовъ. Оба эти вида кредитовъ закрываются, какъ указано выше, 31 декабря послѣдняго года, на который они ассигнованы (2 или 3 года).

Для того, чтобы ко времени заключенія смѣтъ министерства и главныя управленія могли имѣть полныя свѣдѣнія о расходахъ подвѣдомственныхъ имъ распорядителей въ губерніяхъ и областяхъ, право второстепенныхъ распорядителей кредитами на выдачу предписаній о производствѣ расходовъ (кромѣ начальниковъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, которые сохраняютъ право распоряженія эксплуатаціонными кредитами въ теченіе того же срока, какой установленъ для центральныхъ управленій, т. е. 31 марта), и обязанность мѣстныхъ кассъ по удовлетворенію этихъ требованій прекращается однимъ мѣсяцемъ, а для губерній Сибирскихъ и Ставропольской, для Туркестанскаго генералъ-губернаторства и для Закавказья—на  $1\frac{1}{2}$  мѣсяца ранѣе общаго срока заключенія смѣтъ. Министры-же и главноуправляющіе отдѣльными частями сохраняютъ право на производство расходовъ изъ мѣстныхъ кассъ безъ этого ограниченія, т. е. вплоть до 31 марта и 30 апрѣля; слѣдовательно, это ограниченіе касается лишь второстепенныхъ распорядителей.

Въ самый день наступленія указанныхъ предѣльныхъ сроковъ для заключенія смѣтъ (31 марта, 30 апрѣля и 31 декабря втораго, а по чрезвычайнымъ расходамъ 3-го года—для строительныхъ кредитовъ) всѣ

<sup>1)</sup> Высочайше утвержденнымъ 7 іюня 1889 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта отмѣнено правило 1862 г. о льготномъ срокѣ для доходныхъ смѣтъ.

<sup>2)</sup> Высоч. утвержд. 24 марта 1897 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта (Собр. узак. 1897 г. № 46 ст. 623), о сокращеніи льготныхъ сроковъ для дѣйствія смѣтныхъ кредитовъ.



кредиты, открытые по смѣтамъ даннаго года, уничтожаются, приче́мъ въ министерствѣ финансовъ составляется балансъ заключенной росписи.

Неизрасходованные остатки закрытыхъ кредитовъ считаются свободными ресурсами государственнаго казначейства и возвращаются въ распоряженіе министерства финансовъ, за исключеніемъ той части ихъ, которая причитается къ выдачѣ кредиторамъ казны. Эти суммы вносятся при заключеніи смѣтъ въ такъ называемые *именные списки кредиторовъ казны* и остаются открытыми: по кредитамъ на строительныя надобности въ отдѣлѣ чрезвычайныхъ расходовъ государственной росписи въ теченіе одного года, а по всѣмъ прочимъ кредитамъ до 31 декабря включительно второго по заключеніи смѣты года. Распорядительныя управленія составляютъ и представляютъ въ министерство финансовъ (по департаменту государственнаго казначейства) именные списки кредиторовъ казны, которымъ причитаются уплаты по обязательствамъ уже выполненнымъ, но еще не оплаченнымъ ко времени окончанія льготнаго срока. Наблюденіе за правильнымъ расходованіемъ кредитовъ и своевременнымъ, не переходящимъ за предѣлы установленныхъ сроковъ, закрытіемъ ихъ возлагается на государственный контроль.

**О срокахъ заключенія кредитовъ по смѣтамъ системы государственнаго кредита.** Такъ какъ суммы, назначенныя на платежи по государственнымъ долгамъ рано или поздно подлежатъ выдачѣ, то ассигнованные на нихъ кредиты считались подлежащими отпуску на неопредѣленное время. Между тѣмъ нѣкоторыя суммы по смѣтамъ системы государственнаго кредита оставались неизрасходованными за очень отдаленное время, да вѣроятно и не будутъ никогда востребованы. Ежегодное возростаніе такихъ остатковъ происходитъ оттого, что кредиты расходуются въ меньшемъ размѣрѣ, чѣмъ ассигнуются, и что нѣкоторая часть купоновъ и вышедшихъ въ тиражъ билетовъ вовсе не предъявляется къ оплатѣ.

Въ виду неудобства для счетоводства и для государственной росписи такого держанія суммъ на счету невыполненныхъ расходовъ, государственный контролеръ и министръ финансовъ внесли по этому предмету въ маѣ 1890 г. въ комитетъ финансовъ записку о порядкѣ закрытія остатковъ ассигнованій по смѣтамъ системы государственнаго кредита. Установленныя по этому вопросу комитетомъ финансовъ правила были Высочайше утверждены 1-го іюня 1890 года. Правила эти слѣдующія: 1) дѣйствіе кредитовъ: а) на уплату процентовъ и капитала по вкладамъ бывшихъ кредитныхъ установленій, и б) на уплату капитала по срочнымъ займамъ, погашаемымъ покупкою бумагъ на биржѣ, ограничивается общеустановленнымъ срокомъ дѣйствія финансовыхъ смѣтъ, т. е. 31 декабря того года, который даетъ наименованіе смѣтѣ, безъ льготнаго срока; 2) дѣйствіе кредитовъ: а) на уплату процентовъ по



всѣмъ займамъ вообще, б) на уплату капитала по срочнымъ займамъ, погашаемымъ тиражами, и в) на курсовую разность, относящуюся къ означеннымъ выше (а и б) уплатамъ, ограничивается 4-хъ лѣтнимъ срокомъ съ тѣмъ, чтобы расходы, возникающіе по истеченіи этого срока, удовлетворялись изъ кредита, ежегодно назначаемого по смѣтѣ системы кредита на расходы по заключеннымъ смѣтамъ; 3) остатки отъ кредитовъ, ассигнуемыхъ на погашеніе безсрочныхъ займовъ, вмѣстѣ съ частью кредита на курсовую разность по этому погашенію, перечисляются въ концѣ года въ особый счетъ (бухгалтерскій) суммъ, назначаемыхъ на выкупъ этихъ займовъ, для употребленія ихъ, по распоряженію министра финансовъ, на прямой предметъ назначенія <sup>1)</sup>.

### **О расходахъ на удовлетвореніе потребностей прежнихъ лѣтъ.**

Къ невыполненнымъ потребностямъ прежнихъ лѣтъ относятся расходы: 1) для удовлетворенія которыхъ своевременно былъ назначенъ кредитъ въ полной суммѣ и имена кредиторовъ казны уже опредѣлились, но деньги по тѣмъ или другимъ причинамъ остались невыданными, и кредитъ своевременно былъ закрытъ; 2) для удовлетворенія которыхъ кредитъ тоже былъ назначенъ, но къ самому удовлетворенію потребности не было приступлено, и потому кредитъ былъ закрытъ, какъ оставшійся безъ употребленія, и 3) для которыхъ вовсе не имѣлось кредита въ прежнихъ смѣтахъ, или для покрытія которыхъ кредитъ былъ недостаточенъ.

Въ первомъ случаѣ, для удовлетворенія невыполненныхъ расходовъ по заключеннымъ смѣтамъ, ежегодно исчисляется по смѣтѣ департамента государственнаго казначейства особый кредитъ («на расходы по заключеннымъ смѣтамъ»), изъ котораго переводятся, по сношенію подлежащихъ вѣдомствъ съ министерствомъ финансовъ, соотвѣтствующія суммы въ смѣты этихъ вѣдомствъ для производства всѣхъ расходовъ, относящихся къ прочимъ, кромѣ министерства финансовъ, смѣтамъ; въ этихъ смѣтахъ такія суммы показываются по принадлежности особымъ послѣднимъ параграфомъ, съ подраздѣленіемъ на статьи по роду издержекъ. Согласно циркуляру государственнаго контроля 22 іюня 1892 г. № 32, контрольныя учрежденія при разсмотрѣніи ходатайствъ распорядительныхъ управленій объ открытіи кредитовъ на счетъ остатковъ отъ заключенныхъ смѣтъ, обязаны входить въ обсужденіе слѣдующихъ вопросовъ: 1) подлежитъ-ли производству предполагаемый расходъ и въ какой суммѣ; 2) былъ-ли закрытъ въ равной испрашиваемому кредиту суммѣ кредитъ по одной изъ заключенныхъ смѣтъ, и 3) можетъ-ли предполагаемый расходъ быть отнесенъ на кредитъ по § 21 ст. 1

<sup>1)</sup> Высочайше утвержденное 1 іюня 1890 года положеніе комитета финансовъ. Сравни циркуляръ по государственному контролю 17 августа 1890 г. № 26.



смѣты департамента государственнаго казначейства <sup>1)</sup> и дѣйствительно-ли онъ относится къ потребностямъ одной изъ заключенныхъ смѣтъ и предназначается для операций, уже начатыхъ во время дѣйствія закрытаго кредита.

Во второмъ случаѣ нерѣдко остаются безъ выполненія весьма крупныя строительныя работы, на производство которыхъ въ свое время были назначены кредиты, причемъ бывали случаи, что необходимость въ этихъ работахъ вновь возникала чрезъ нѣсколько лѣтъ, когда назначенные для нихъ кредиты уже были закрыты. Такъ какъ потребныя въ подобныхъ случаяхъ суммы могутъ достигать весьма крупныхъ размѣровъ, то для удовлетворенія такихъ расходовъ необходимо вновь испрашивать потребные кредиты въ законодательномъ порядкѣ.

Тѣмъ-же порядкомъ испрашиваются кредиты для покрытія расходовъ прежняго времени, на которые никакого кредита въ свое время не назначалось или назначенный кредитъ оказался недостаточнымъ.

**О сверхсмѣтныхъ кредитахъ.** Если-бы послѣ утвержденія государственной росписи въ открытыхъ управленіяхъ кредитахъ предвидѣлся недостатокъ, или если-бы явилась необходимость произвести экстренный расходъ, который не могъ быть предусмотрѣнъ при утвержденіи государственной росписи, то для удовлетворенія такихъ потребностей испрашиваются особые кредиты, которые называются: въ первомъ случаѣ — *дополнительными* (какъ предусмотрѣнные смѣтами), а въ последнемъ — *экстраординарными* (смѣтами не предусмотрѣнными); предметомъ послѣдняго можетъ быть только такой расходъ, который по существу своему принадлежитъ къ числу безусловно неотложныхъ.

Порядокъ испрошенія указанныхъ кредитовъ однороденъ съ порядкомъ разсмотрѣнія и утвержденія финансовыхъ смѣтъ, причемъ, кромѣ указанія подраздѣленія текущей смѣты, по которому долженъ быть открытъ сверхсмѣтный кредитъ, непременно должны быть приведены: 1) причины, по которымъ размѣръ или предметъ кредита не могъ быть предвидѣнъ при составленіи дѣйствующей смѣты и почему разрѣшеніе его въ испрашиваемомъ именно размѣрѣ не можетъ быть отложено до утвержденія смѣты будущаго года, и 2) свѣдѣнія о размѣрѣ, ко времени внесенія къ Государственный Совѣтъ представленія, кредита по той статьѣ и параграфу, къ которымъ предполагается отнести испрашиваемый кредитъ, и не имѣется-ли или не предвидится-ли по другимъ подраздѣленіямъ свободный источникъ, на счетъ котораго расходъ могъ-бы быть удовлетворенъ.

Для испрошенія всякаго сверхсмѣтнаго кредита, безусловно обязательно предварительное сношеніе съ министромъ финансовъ, который,

<sup>1)</sup> На 1897 годъ.



провѣривъ приведенныя въ подкрѣпленіе требованія законоположенія и данныя, увѣдомляетъ подлежащаго министра, можетъ-ли государственное казначейство принять на себя покрытіе новаго расхода и изъ какихъ именно средствъ предполагается его покрыть. Съ такимъ отзывомъ министра финансовъ подлежащія вѣдомства вносятъ установленнымъ порядкомъ въ Государственный Совѣтъ свои представленія объ испрошеніи сверхсмѣтныхъ кредитовъ. Испрошеніе сверхсмѣтныхъ кредитовъ, какъ дополнительныхъ, такъ и чрезвычайныхъ, не допускается по истеченіи смѣтнаго года <sup>1)</sup>).

Представленія подлежащихъ вѣдомствъ объ испрошеніи *дополнительныхъ кредитовъ* передаются, предварительно доклада Государственному Совѣту, на заключеніе государственнаго контроля, который даетъ свой отзывъ, на основаніи исполненія смѣтныхъ назначеній прежнихъ лѣтъ. По *кредитамъ чрезвычайнымъ* мнѣніе государственнаго контроля требуется только въ тѣхъ случаяхъ, когда Государственный Совѣтъ признаетъ, что по существу испрашиваемаго сверхсмѣтнаго кредита руководствомъ при опредѣленіи его размѣра и степени надобности могутъ послужить ревизіонные выводы государственнаго контроля.

На основаніи Высочайше утвержденнаго 28 апрѣля 1892 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта (собр. узак. 638), въ теченіе вакантнаго въ Государственномъ Совѣтѣ времени министру финансовъ предоставляется, въ случаяхъ особой неотложности, какъ, на примѣръ, для предотвращения какого-либо народнаго бѣдствія, — открывать авансомъ, въ счетъ сбереженій по смѣтамъ, кредиты на не предусмотрѣнные смѣтами расходы. Объ утвержденіи открытыхъ на этомъ основаніи кредитовъ министры, по вѣдомству которыхъ означенные кредиты были открыты, вносятъ въ Государственный Совѣтъ, по возобновленіи его засѣданій, особыя представленія.

**Изъятія изъ общаго порядка испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ.** Изъ указаннаго общаго порядка испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ существуютъ слѣдующія изъятія: 1) сверхсмѣтные кредиты, требующіе по военнымъ и политическимъ обстоятельствамъ, особой быстроты и тайны, испрашиваются непосредственными всеподданнѣйшими докладами главнаго начальника флота и морскаго вѣдомства и министровъ: военнаго, иностранныхъ дѣлъ и внутреннихъ дѣлъ, съ соблюденіемъ въ отношеніи испрошенія ассигнованій военному вѣдомству денежныхъ средствъ на расходы, вызываемые военными обстоятельствами, порядка, установленнаго Высочайше утвержденными 26 февраля 1890 г.

<sup>1)</sup> В. у. 6 мая 1896 г. мнѣніемъ гос. сов. предоставлено министрамъ въ исключительныхъ случаяхъ входить съ представленіями объ испрошеніи дополнительныхъ кредитовъ въ теченіе льготнаго срока (прав. и формы смѣт., касс. и ревиз. порядка, изд. 1897 г. отд. I, стр. 35—36).



правилами <sup>1)</sup>. 2) Сверхсметные кредиты по Высочайшему двору открываются по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, испрашиваемымъ министромъ Императорскаго двора всеподданнѣйшими докладами, по предварительному сношенію съ министромъ финансовъ. 3) Расходы, покрываемые на счетъ вносимаго въ государственную роспись общаго фонда на экстренныя въ теченіе года надобности, испрашиваются министромъ финансовъ всеподданнѣйшими докладами, а кредиты на единовременныя выдачи разнымъ лицамъ, по указаніямъ Его Императорскаго Величества, министры и главноуправляющіе, по соглашенію съ министромъ финансовъ, испрашиваютъ непосредственно, каждый по своей части, всеподданнѣйшими докладами. 4) Сверхсметные кредиты: на покрытіе происходящихъ отъ измѣненія вексельнаго курса передержекъ по платежамъ процентовъ и погашенія по государственнымъ долгамъ, на производство выдачъ, приеуждаемыхъ съ казны частнымъ лицамъ указами Правительствующаго Сената или окончательными судебными рѣшеніями, на удовлетвореніе расходовъ по выдачѣ пенсій и пособій чиновникамъ и ихъ семействамъ, а также отставнымъ нижнимъ чинамъ, ихъ семействамъ и половиннаго жалованья подсудимымъ чиновникамъ, — открываются по распоряженію министра финансовъ (Высочайше утвержденное 1 іюня 1890 г. положеніе комитета финансовъ). Объ ассигнуемыхъ (1 — 4) сверхсметныхъ кредитахъ министр финансовъ доводитъ до свѣдѣнія Государственнаго Совѣта и государственнаго контроля особыми вѣдомостями при сметѣхъ на будущій годъ. 5) Единовременные расходы на удовлетвореніе такихъ не вошедшихъ въ финансовыя сметы мелочныхъ издержекъ, размѣръ которыхъ не превышаетъ *одной тысячи* рублей и, притомъ, производство которыхъ можетъ быть отнесено на имѣющіяся или предвидимыя сбереженія по какому-либо изъ сметныхъ подраздѣленій дѣйствующей сметы, производятся по непосредственнымъ сношеніямъ подлежащихъ министровъ и главноуправляющихъ съ министромъ финансовъ.

Заключеніе сверхсметныхъ кредитовъ подчиняется общимъ правиламъ о заключеніи финансовыхъ сметъ, т. е. право расходованія *дополнительныхъ* кредитовъ къ сметѣ прекращается одновременно съ этой сметою, а дѣйствіе *экстраординарныхъ* кредитовъ прекращается со сметою того года, въ теченіе котораго эти кредиты были испрашены.

*4. Связь съ финансовыми сметами средствъ, остающихся въ распоряженіи отдѣльныхъ вѣдомствъ.*

**Спеціальными средствами** называются имѣющіе особое назначеніе сборы, доходы и капиталы, которые образуются частью изъ казенныхъ источниковъ, частью изъ пожертвованій съ благотворительною цѣлью, и которые расходуются на точно опредѣленныя потребности. О такихъ по-

<sup>1)</sup> Приложение № 3 къ ст. 75 «Положенія о полевомъ управленіи войскъ» (3-е полн. собр. зак. 1890 г. т. X, № 6609).



требностяхъ и о средствахъ къ ихъ удовлетворенію составляются подлежащими вѣдомствами<sup>1)</sup> особыя смѣты, по возможности по формамъ, установленнымъ для финансовыхъ смѣтъ, съ классификаціей статей и въ порядкѣ изложенія данныхъ, такъ чтобы противъ каждаго вида спеціальныхъ средствъ означались и спеціальныя предметы ихъ потребленія. Эти смѣты въ печатныхъ экземплярахъ представляются въ Государственный Совѣтъ, министерство финансовъ и государственный контроль одновременно съ финансовыми смѣтами въ сроки, опредѣленные Высочайше утвержденнымъ 8 іюня 1893 года мнѣніемъ Государственного Совѣта; министерствомъ финансовъ и государственнымъ контролемъ повѣряются на общемъ основаніи, а Государственнымъ совѣтомъ разсматриваются собственно въ тѣхъ видахъ, чтобы помянутыя средства были распредѣляемы на тѣ именно потребности, на которыя они предназначены, и чтобы это распредѣленіе производилось согласно съ существующими для ихъ расходванія правилами и постановленіями. Въ тѣхъ же видахъ и въ отчетахъ государственнаго контроля по исполненію государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ помѣщаются свѣдѣнія о движеніи спеціальныхъ средствъ за отчетный годъ.

Смѣты спеціальныхъ средствъ дѣйствуютъ въ предѣлахъ годоваго срока, съ 1 января по 31 декабря включительно, причемъ ни льготнаго срока, ни заключенныхъ и продолженныхъ смѣтъ нѣтъ; другими словами, смѣтный и счетный года совпадаютъ. Остатокъ предшествующаго года переносится въ смѣту слѣдующаго года.

Связь спеціальныхъ средствъ съ финансовыми смѣтами выражается въ томъ, что во многихъ случаяхъ эти средства употребляются на предметы, однородные съ назначеніями финансовой смѣты (напр., военно-учебныя заведенія и учебныя заведенія вѣдомства народнаго просвѣщенія содержатся частью изъ государственныхъ доходовъ, частью изъ спеціальныхъ средствъ этихъ управленій, т. е. суммъ пожертвованныхъ), такъ что, не имѣя въ виду спеціальныхъ средствъ подлежащихъ управленій, невозможно опредѣлить общей суммы затратъ государства на ту или другую потребность.

Если спеціальныя средства употребляются на потребности, однородныя съ тѣми, которыя входятъ въ составъ финансовой смѣты даннаго вѣдомства (т. е. когда какой-либо предметъ расхода покрывается частью изъ государственнаго казначейства, частью изъ собственныхъ спеціальныхъ средствъ управленія), то сумма обращаемыхъ на государственныя потребности спеціальныхъ средствъ переносится въ финансовую смѣту

<sup>1)</sup> Св. Синодомъ (смѣта спеціальныхъ средствъ Синода въ Государственный Совѣтъ не вносится) и министерствами: внутреннихъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, финансовъ, военнымъ, путей сообщенія, юстиціи, иностранныхъ дѣлъ и морскимъ.



доходовъ управленія, подъ названіемъ «пособій государственному казначейству», для распредѣленія ея вмѣстѣ съ государственными средствами по финансовой расходной смѣтѣ. Въ смѣтѣ-же специальныхъ средствъ подобныя отчисленія показываются въ одной общей цифрѣ и затѣмъ въ этой смѣтѣ означаются подробно какъ всѣ остальные предметы расходовъ, не имѣющіе ничего общаго съ предметами назначеній по финансовой смѣтѣ управленія, такъ и предположенія о распредѣленіи свободныхъ специальныхъ средствъ, имѣющихъ остаться отъ удовлетворенія ежегодныхъ опредѣленныхъ расходовъ.

**Депозиты.** Кромѣ кредитовъ смѣтныхъ и специальныхъ средствъ, въ распоряженіи разныхъ правительственныхъ учрежденій состоятъ различныя суммы, не принадлежащія къ средствамъ казеннымъ. Эти суммы, извѣстныя подъ общимъ названіемъ *депозитовъ* или *партикулярныхъ суммъ* и не имѣющія характера сборовъ и расходовъ государственныхъ, распадутся на 3 группы: 1) средства чисто *сословныя*<sup>1)</sup>, къ которымъ относятся всѣ сборы и доходы, собираемые съ извѣстнаго сословія или общества и употребляемые на надобности того-же самага сословія или общества, и сборъ и расходъ которыхъ состоитъ подъ непосредственнымъ контролемъ и наблюденіемъ самихъ сословій и обществъ; 2) средства учрежденій, содержимыхъ изъ особыхъ источниковъ<sup>2)</sup>, куда отнесены основанныя съ благотворительною цѣлью отдѣльныя учрежденія, содержимыя, независимо отъ частныхъ пожертвованій, изъ особыхъ источниковъ, указанныхъ правительствомъ, и субсидій отъ него, и 3) суммы, принадлежащія частнымъ лицамъ и вносимыя въ управленіе собственно для временнаго храненія или передачи по принадлежности (депозиты въ тѣсномъ смыслѣ—залогъ, удержанія на погашеніе долговъ, и т. п.).

Между средствами первыхъ двухъ категорій и государственной росписи существуетъ та связь, что государственное казначейство опредѣляетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ пособія для пополненія недостатка средствъ этихъ двухъ категорій къ достиженію специальныхъ ихъ цѣлей. Въ этомъ случаѣ подобныя пособія, заносимыя въ подлежащія финансовыя смѣты расходовъ, очищаются въ этихъ послѣднихъ тѣми законоположеніями, которыя опредѣляютъ размѣръ такихъ пособій; самое-же распредѣленіе ихъ на предназначенное употребленіе должно входить въ смѣты тѣхъ учрежденій или обществъ, которыя пользуются означеннымъ пособіемъ.

<sup>1)</sup> По духовному вѣдомству православнаго исповѣданія и министерствамъ: внутреннихъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія, финансовъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ и военному (капиталы казачьихъ войскъ).

<sup>2)</sup> 1) Капиталы и доходы приказовъ общественнаго призрѣнія; 2) капиталы, сборы и доходы учрежденій Императрицы Маріи; 3) капиталы и доходы комитета ораненныхъ; 4) суммы комитета призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновъ; 5) капиталы и доходы Императорскаго человѣколюбиваго общества; 6) капиталы и доходы учрежденій вѣдомства великой княгини Елены Павловны.



И наоборот, изъ средствъ сословныхъ могутъ производиться расходы на удовлетвореніе потребностей, однородныхъ съ тѣми, которыя входятъ въ составъ финансовой смѣты того или другого вѣдомства. Въ этомъ случаѣ сумма обрацаемыхъ на государственныя потребности сословныхъ или общественныхъ средствъ переносится въ финансовую смѣту доходовъ подлежащаго вѣдомства, подъ названіемъ «пособій государственному казначейству», для распредѣленія ея по соотвѣтствующимъ подраздѣленіямъ расходной смѣты того-же вѣдомства, вмѣстѣ съ кредитами изъ средствъ государственнаго казначейства.

Суммы этихъ двухъ категорій (суммы, заносимыя въ расходныя смѣты въ пособіе учрежденіямъ или обществамъ, и суммы, заносимыя въ доходныя смѣты пособіемъ отъ обществъ и сословій) подчиняются общимъ правиламъ составленія, разсмотрѣнія, утвержденія, исполненія и заключенія смѣтъ. Наконецъ, тѣ капиталы и сборы разныхъ обществъ и сословій, которые подчинены правительственному контролю, подлежатъ въ общеустановленномъ порядкѣ ревизіи государственнаго контроля.

Что касается суммъ 3-ей группы, т. е. преходящихъ, то онѣ, очевидно, не могутъ быть подчинены никакимъ смѣтнымъ исчисленіямъ.

##### *5. Особыя правила о порядкѣ составленія, разсмотрѣнія и исполненія финансовыхъ расходныхъ смѣтъ военнаго и морскаго министерствъ.*

Въ изъятіе изъ общей смѣтной системы, порядокъ исчисленія государственныхъ расходовъ по военному и морскому министерствамъ опредѣляется особенными временными правилами, которыми устанавливаются *нормальные бюджеты* этихъ двухъ вѣдомствъ <sup>1)</sup>.

Мысль примѣненія системы нормировки бюджета возникла у министра финансовъ гр. Канкринъ подъ вліяніемъ стремленія изыскать «способы къ возможному уменьшенію расходовъ по каждому вѣдомству». Съ этою цѣлью была составлена нормальная смѣта на 1836 годъ, по которой общая сумма доходовъ была исчислена въ 484 мил. руб., а расходовъ въ 450 мил. руб., причемъ каждому министерству былъ опредѣленъ тахімумъ расходовъ, излишекъ же доходовъ надъ расходами было предположено употребить на «полезныя для государства предпріятія». Но эта попытка не имѣла успѣха, и сведенная за 1836 г. роспись показала превышеніе нормальной смѣты расходовъ на 59 мил. рублей. Попытка установить нормальныя смѣты для министерствъ («нормальныя цифры на 3 года») повторилась и въ 1857 г., но опять безъ успѣха.

Учрежденная 5 ноября 1858 г. Высшая коммисія не признала

<sup>1)</sup> О нормальномъ бюджетѣ см. выше, стр. 179.



пользы нормальныхъ смѣтъ, въ виду того, что «ни собственный нашъ опытъ, ни указанія науки, ни примѣры иностранныхъ государствъ не могли бы оправдать системы нормальныхъ смѣтъ, введеніе которыхъ было бы очевиднымъ отступленіемъ отъ общеустановленныхъ понятій въ финансовомъ дѣлѣ». Попытки же установить нормальныя смѣты комиссія охарактеризовала слѣдующими чертами: «опытъ подобныхъ смѣтъ былъ уже у насъ неоднократно предпринятъ, и онѣ, какъ извѣстно, служили нормою весьма недолго, и, притомъ, для весьма немногихъ управленій». Кромѣ того комиссіей былъ указанъ и тотъ весьма существенный недостатокъ нормальныхъ бюджетовъ, что съ введеніемъ нормальныхъ смѣтъ «законодательное учрежденіе еще болѣе будетъ устранено отъ необходимаго контроля бюджетовъ». Руководясь такими соображеніями, комиссія исключила всякія нормы въ составленныхъ ею проектахъ смѣтъ, и Высочайше утвержденныя 22 мая 1862 г. смѣтныя правила не содержатъ въ себѣ никакихъ указаній относительно нормальныхъ исчисленій.

**Военное министерство.** Чрезмѣрныя и постоянно возрастающія требованія военнаго министерства вызвали въ 1873 г. попытку ограничить расходы этого вѣдомства предѣльною суммою. Съ этою цѣлью были составлены правила о порядкѣ составленія, исполненія и заключенія финансовыхъ смѣтъ военнаго министерства въ пятилѣтіе 1874—1878 г.г., Высочайше утвержденныя <sup>4/16</sup> іюля 1873 г. <sup>1)</sup>. На основаніи этихъ правилъ размѣръ смѣтныхъ назначеній былъ ограниченъ для военнаго вѣдомства цифрою въ 179.290.000 рублей, сверхъ которой это министерство не могло испрашивать никакихъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ, за исключеніемъ лишь чрезвычайныхъ расходовъ, вызываемыхъ военными дѣйствіями и путешествіями Его Императорскаго Величества. Но за то военному министерству было предоставлено: 1) передвигать кредиты изъ смѣты одного управленія въ смѣту другого управленія военнаго вѣдомства, а также изъ параграфа въ параграфъ, хотя и съ разрѣшенія Государственнаго Совѣта, но безъ истребованія предварительнаго заключенія министра финансовъ; 2) всю нераспредѣленную по смѣтнымъ подраздѣленіямъ часть предѣльной суммы заносить, подъ названіемъ *запаснаго фонда*, въ особый параграфъ, для отнесенія на счетъ этого фонда всѣхъ возникающихъ въ теченіе года непредвидѣнныхъ расходовъ, и 3) всѣ образующіеся ко дню заключенія смѣты остатки смѣтныхъ назначеній, не обращая въ ресурсы государственнаго казначейства, причислять къ запасному фонду. Тѣмъ не менѣе, не смотря на всѣ указанныя льготы, при исполненіи нормальнаго бюджета уже въ слѣдующемъ 1874 г. потребовалось измѣнить предѣльную сумму, назначенную на содержаніе военнаго министерства за пятилѣтіе 1874—1878 г.г.,

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XLVIII № 52442.



вслѣдствіе того, что явилась необходимость внести въ смѣту кредиты на такіе расходы, которые не имѣлись въ виду при первоначальномъ составленіи смѣты.

Правила <sup>4/16</sup> іюля 1873 г. о нормальной смѣтѣ военного министерства были дополнены постановленіями 24 іюня 1874 г. <sup>1)</sup> и 28 января 1877 г. <sup>2)</sup>, между прочимъ, относительно нѣкоторыхъ кредитовъ, изъятыхъ отъ подчиненія новому порядку. Дѣйствіе нормальной смѣты было потомъ продолжено на 1879 г. Нормальная сумма была назначена для обыкновенныхъ мирныхъ расходовъ; но уже во 2-й половинѣ 1879 г. министерство оказалось вынужденнымъ требовать свехсмѣтныхъ ассигнованій для своихъ обыкновенныхъ потребностей. 13 іюля 1879 г. нормальный бюджетъ былъ отмѣненъ. Въ виду этого не было признано возможнымъ сохранить за военнымъ министерствомъ право на остатки, и смѣта на 1880 г. была оставлена уже въ общемъ порядкѣ, определенномъ смѣтными правилами. Но на пятилѣтіе 1889—1893 г.г., военное министерство вновь получило нормальный бюджетъ, въ видахъ необходимости усиленія боевой готовности и нѣкоторыхъ другихъ расходовъ. Съ этою цѣлью были выработаны особою комиссіею правила о порядкѣ составленія, разсмотрѣнія и исполненія финансовыхъ расходныхъ смѣтъ военного министерства въ пятилѣтіе 1889—1893 г.г., которыя удостоились 20 декабря 1888 г. <sup>3)</sup> Высочайшаго утвержденія. По этимъ правиламъ, въ продолженіе смѣтнаго періода смѣта можетъ быть увеличена свехсмѣтными кредитами въ случаѣ войны, дополнительными кредитами, въ видѣ перечисленій изъ особаго вносимаго на этотъ предметъ кредита по смѣтѣ департамента государственнаго казначейства и выручкою отъ продажи брака и обрѣзковъ латуни и отъ продажи залоговъ неисправныхъ подрядчиковъ военного вѣдомства. Разнесеніе всей предѣльной суммы по параграфамъ и статьямъ не обязательно: часть ея можетъ быть оставлена въ видѣ «запаснаго кредита». Къ этому кредиту причисляются и тѣ суммы, на которыя Государственный Совѣтъ сократить исчисленія военного министерства на отдѣльныя потребности. Министерство можетъ передвигать кредиты, смотря по надобности, представляя потомъ (въ іюнѣ слѣдующаго за смѣтнымъ года) Государственному Совѣту перечень тѣхъ потребностей, которыя вызвали необходимость перечисленія.

Нормальный бюджетъ продолженъ для военного министерства и на пятилѣтіе 1894—1898 г.г., на основаніи Высочайше утвержденныхъ 15 апрѣля 1894 г. правилъ <sup>4)</sup>. Смѣты на это пятилѣтіе составляются по

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XLIX № 53672.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. LI № 56880.

<sup>3)</sup> 3-е П. С. З. т. VIII № 5661.

<sup>4)</sup> Собр. уз. 1894 г. № 134 ст. 965,—см. правила и формы смѣт. касс. и ревиз. порядка изд. 1897 г. отд. I, стр. 73—99.



тѣмъ-же формамъ и съ приведеніемъ тѣхъ-же основаній, какія были для нихъ установлены Высочайше утвержденными 20 декабря 1888 г. правилами.

Согласно правиламъ 15 апрѣля 1894 г., ежегодная сумма обыкновенныхъ расходовъ по финансовымъ смѣтамъ военного министерства въ 1894—1898 г.г. опредѣляется въ 229.182.885 рублей (ст. 1); эта сумма увеличивается или уменьшается въ указанныхъ правилами случаяхъ (ст. 2). Затѣмъ, въ продолженіе смѣтнаго періода цифра смѣтнаго назначенія увеличивается поступающими въ распоряженіе военного министерства остатками, образовавшимися при заключеніи смѣтъ и по прекращеніи дѣйствія кредиторскихъ списковъ 1893 г., и послѣдующихъ лѣтъ, а также и ассигнованіемъ дополнительныхъ кредитовъ: 1) въ случаѣ возвышенія цѣнъ на рожь, муку, крупу и овесъ противъ цѣнъ, по которымъ произведено исчисленіе кредитовъ на эти предметы въ смѣтѣ 1888 г., въ размѣрѣ, равномъ увеличенію расхода въ зависимости отъ измѣненія цѣнъ; 2) взамѣнъ суммъ, поступившихъ по разнымъ случаямъ въ доходныя смѣты военного министерства, и 3) взамѣнъ суммъ, поступившихъ въ доходъ казны по смѣтѣ департамента государственнаго казначейства на восстановление кредитовъ по заключеннымъ смѣтамъ военного министерства 1888—1898 г.г. (ст. 3); кромѣ того въ означенный періодъ времени ассигнуются чрезвычайные кредиты на перевооруженіе арміи<sup>1)</sup>, на заготовленіе специальныхъ резервовъ продовольствія и на достройку закаспійской желѣзной дороги (ст. 4). Всѣ остатки отъ смѣтныхъ назначеній 1894 г. и послѣдующихъ 4-хъ лѣтъ, за исключеніемъ указанныхъ въ ст. 6 правилъ кредитовъ, предоставляются въ полное распоряженіе военного министерства, которое кромѣ того не обязано разносить полностью всю ежегодную предѣльную сумму по соответствующимъ параграфамъ и статьямъ, показывая нераспределенную ея часть по смѣтѣ канцеляріи военного министерства особымъ параграфомъ, подъ названіемъ «запасный кредитъ». Къ этому же кредиту причисляется сумма, на которую Государственный Совѣтъ признаетъ нужнымъ сократить смѣтныя исчисленія военного министерства на отдѣльныя потребности, за исключеніемъ сокращеній въ кредитахъ, перечисленныхъ въ приложеніи къ правиламъ, какъ подлежащихъ общему смѣтному порядку.

Въ теченіе смѣтнаго періода военное министерство производитъ, каждый разъ съ особаго разрѣшенія военного министра или военного совѣта, непредвидѣнные смѣтою расходы и покрываетъ недостатки по однѣмъ статьямъ, параграфамъ и отдѣльнымъ смѣтамъ главныхъ управленій сбереженіями по другимъ статьямъ, параграфамъ и смѣтамъ. По-

<sup>1)</sup> Порядокъ составленія, разсмотрѣнія и исполненія финансовыхъ смѣтъ военного министерства по расходамъ на перевооруженіе арміи опредѣленъ Высочайше утвержденными 15 апрѣля 1890 г. правилами (3-е П. С. З. т. X № 6714).



дробный перечень расходамъ, вызвавшимъ необходимость подобныхъ перечислений, представляется на уваженіе Государственного Совѣта къ 15 августа каждаго слѣдующаго за смѣтнымъ года, а копіи съ такихъ перечней сообщаются для свѣдѣнія министру финансовъ и государственному контролеру. Кредиты, причитающіеся на удовлетвореніе кредиторовъ казны прежнихъ лѣтъ, по претензіямъ которыхъ состоялись окончательныя въ установленномъ порядкѣ рѣшенія, причисляются къ особому послѣднему параграфу соответствующихъ смѣтъ главныхъ управленій военного министерства; этотъ параграфъ для удобства учета дѣлится на 2 статьи: къ 1-й причисляются суммы, перечисляемыя изъ особаго вносимаго на этотъ предметъ кредита въ смѣту департамента государственнаго казначейства, ко 2-й—суммы, отпускаемыя изъ «запаснаго кредита». Остатки по ст. 1-й этого параграфа возвращаются въ государственное казначейство, а по 2-й—въ «запасный кредитъ». На этотъ кредитъ, исчисляемый по смѣтѣ канцеляріи военного министерства, относятся: а) расходы новые, не бывшіе въ виду при составленіи и утвержденіи смѣтъ; б) дополнительные ассигнованія на расходы, перечисленные въ смѣтахъ, но на покрытіе которыхъ распределенные кредиты окажутся недостаточными, и в) расходы, разрѣшаемые на основаніи дѣйствующихъ законоположеній или по постановленіямъ уполномоченныхъ къ тому учреждений.

Недоразумѣнія, возникающія при примѣненіи этихъ правилъ, разъясняются по соглашенію министерствъ: военного и финансовъ и государственнаго контроля.

**Морское министерство.** Первый опытъ назначенія предѣльной суммы морскому министерству былъ сдѣланъ, по почину Его Императорскаго Высочества Генераль-Адмирала, еще въ 1867 г. <sup>1)</sup>, когда бюджетъ этого министерства былъ ограниченъ суммою въ 16,5 милл. руб., съ предоставленіемъ ему особыхъ правъ по расходованію этой суммы. Эта норма съ 16,5 милл. руб. въ 1867 г. возросла къ 1873 г. до 25 слишкомъ милліоновъ. Но на 1873 г. смѣта была составлена, по Высочайшему повелѣнію 11 июня 1872 г., не въ нормальной суммѣ, а въ полномъ объемѣ потребностей морскаго вѣдомства и съ подчиненіемъ расходованія кредитовъ общимъ смѣтнымъ правиламъ. Затѣмъ, <sup>13</sup>/<sub>25</sub> июня 1873 г. <sup>2)</sup> вновь данъ морскому министерству нормальный бюджетъ на пятилѣтіе 1874—1878 гг. Установленіемъ предѣльнаго размѣра расходовъ устранялись, исключая чрезвычайныхъ случаевъ, сверхсмѣтныя ассигнованія. Въ предѣлахъ назначенной суммы морскому министерству предоставлена возможная свобода дѣйствій и хозяйственныхъ распоряженій. Передвиженіе кредитовъ между главными дѣленіями смѣтъ (§§) должно было производиться не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія, испрашиваемаго по постановленіямъ

<sup>1)</sup> Всеподданнѣйшій докладъ государственнаго контролера за 1855—1880 гг., стр. 55.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XLVIII № 53272.



Государственного Совѣта. Смѣта на 1879 г., за прекращеніемъ дѣйствія нормальнаго бюджета на упомянутое пятилѣтіе 1874—1878 гг., была составлена, по предварительному соглашенію съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ, на общемъ для всѣхъ вѣдомствъ основаніи. Но по Высочайшему повелѣнію 29 апрѣля 1885 года нормальный бюджетъ опять введенъ для морского министерства на десятилѣтіе 1886—1895 гг. Размѣръ ежегоднаго ассигнованія на указанный десятилѣтній періодъ былъ опредѣленъ, на основаніи Высочайше утвержденнаго 29 апрѣля 1885 г. журнала особаго совѣщанія, о мѣрахъ къ постепенному усиленію нашего флота, въ постоянной цифрѣ 40 милл. руб. въ годъ, причемъ, по Высочайше утвержденному 6 ноября 1890 г. мнѣнію Государственного Совѣта, на все остающееся время дѣйствія нормальнаго бюджета всѣ свободные смѣтные за каждый годъ остатки обращаются также на усиленіе кораблестроенія.

По Высочайшему повелѣнію 12 іюня 1895 г. нормальный бюджетъ морскаго министерства продолженъ на семилѣтній срокъ 1896—1902 г.г., причемъ предѣльная цифра бюджета для 1896 года опредѣлена въ 57.500.000 руб., съ ежегодною затѣмъ въ 1897—1902 гг. добавкою къ ассигнованію предшествующаго года по 500.000 рублей. Дополнительныя ассигнованія морскому министерству, сверхъ указанныхъ предѣльныхъ суммъ, производятся изъ общихъ ресурсовъ государственнаго казначейства лишь въ случаѣ войны или военной экспедиціи, съ тѣмъ, чтобы кредиты на веденіе военныхъ дѣйствій отпускались установленнымъ Высочайшимъ повелѣніемъ 7 сентября 1885 г. порядкомъ, а суммы, необходимыя на приготовленія къ открытію военныхъ дѣйствій, испрашивались къ отпуску совмѣстными всеподданнѣйшими докладами управляющаго морскимъ министерствомъ и министра финансовъ. Относительно составленія, рассмотрѣнія и исполненія смѣтъ морскаго министерства сохраняется нынѣ дѣйствующій общій порядокъ, съ тѣмъ, чтобы могущія остаться нераспределенными по смѣтнымъ подраздѣленіямъ суммы въ предѣлахъ нормальной цифры бюджета на каждый годъ заносились въ особую статью (ст. 6 § 16), подъ названіемъ «запасный фондъ по судостроенію». Сбереженія отъ смѣтныхъ назначеній 1896—1902 г.г. обращаются, по испрошеніи чрезъ Государственный Совѣтъ Высочайшаго разрѣшенія, на покрытіе какъ непредусмотрѣнныхъ смѣтами расходовъ, такъ и могущихъ обнаружиться при исполненіи смѣтъ недостатковъ въ кредитахъ по тѣмъ или другимъ смѣтнымъ подраздѣленіямъ, а остающіяся затѣмъ ко времени заключенія смѣтъ свободныя суммы представляются въ распоряженіе морскаго министерства на расходы по усиленію судостроенія, съ причисленіемъ этихъ суммъ къ «запасному фонду по судостроенію»<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Прав. и формы смѣт., касс. и ревиз. порядка, изд. 1897 г. отд. I стр. 107—108.



6. *Смѣты земскихъ повинностей въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія*<sup>1)</sup>.

**Земскими повинностями**, въ отличіе отъ общинныхъ—городскихъ и мірскихъ—называются такія, которыя лежатъ на населеніи цѣлыхъ губерній или областей и уѣздовъ и имѣютъ цѣлью удовлетвореніе преимущественно мѣстныхъ потребностей этихъ административныхъ единицъ. Земскія повинности дѣлятся на *денежныя* и *натуральныя*; и тѣ и другія подраздѣляются на: 1) *мѣстныя* (губернскія или областныя) и *частныя*, и 2) *постоянныя*, *временныя* и *чрезвычайныя*<sup>1)</sup>. *Денежныя* земскія повинности суть сборы, учреждаемые въ губерніяхъ и областяхъ чрезъ каждые 3 года и предназначаемые на надобности одной какой-либо или нѣсколькихъ губерній или областей. Эти сборы взимаются деньгами со всѣхъ мѣстныхъ жителей (въ этомъ случаѣ земскія повинности называются губернскими или областными), или же только съ нѣкоторыхъ сословій (частныя земскія повинности), на точномъ основаніи общаго положенія или особенныхъ о томъ постановленій. Эти повинности утверждаются въ законодательномъ порядкѣ и взимаются не иначе, какъ: 1) по предварительной ихъ смѣтѣ, 2) по раскладкѣ и 3) съ узаконеннымъ отчетомъ. *Натуральныя* земскія повинности отправляются натурою по нарядамъ и очередямъ, или иному установленному для того порядку, и на томъ-же основаніи дѣлятся на мѣстныя (губернскія или областныя) и частныя.

Земскія повинности, какъ денежныя, такъ и натуральныя, дѣлятся еще на: 1) *постоянныя*, исполненіе которыхъ требуется обыкновенно въ определенное время, 2) *временныя*, которыя прекращаются по минованіи назначеннаго срока или по приведеніи къ окончанію какой-либо работы, и 3) *чрезвычайныя* пособія отъ земли, по особннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ назначаемыя, въ случаѣ движенія войскъ.

Всѣ вообще дѣла о земскихъ повинностяхъ сосредоточиваются въ министерствѣ финансовъ, по департаменту окладныхъ сборовъ. Министры и главноуправляющіе по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ, каждый по своей части, вносятъ свои представленія, по предварительномъ лишь сношеніи съ министромъ финансовъ, непосредственно отъ себя въ государственный совѣтъ, гдѣ послѣднія разрѣшаются окончательно въ присутствіи министровъ: финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, удѣловъ и государственнаго контролера. Смѣты

<sup>1)</sup> Въ губерніяхъ: Архангельской, Астраханской, Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Ковенской, Курляндской, Кіевской, Минской, Могилевской, Оренбургской, Подольской и Ставропольской, въ Западной и Восточной Сибири, Туркестанскомъ краѣ, степныхъ областяхъ (Акмолинской, Семицалатинской, Семирѣченской, Уральской и Тургайской), Закаспійской области и Закавказскомъ краѣ.

<sup>2)</sup> Уставъ о земскихъ повинностяхъ. Св. зак. т. IV кн. 2 изд. 1857 г., прод. 1890, 1891 и 1893 гг.



и раскладки денежных земских повинностей составляются подъ высшимъ наблюдениемъ и руководствомъ министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ; надзоръ за разсмотрѣніемъ этихъ смѣтъ въ подлежащихъ мѣстныхъ установленіяхъ принадлежитъ министрамъ: финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ и удѣловъ; надзоръ за употребленіемъ суммъ земскаго сбора на указанные въ смѣтахъ предметы возлагается на министра внутреннихъ дѣлъ, а наблюдение за отчетностью въ расходованіи этихъ суммъ и за своевременнымъ доставленіемъ въ государственный контроль установленныхъ отчетныхъ о земскихъ суммахъ свѣдѣній предоставляется министру финансовъ.

**Порядокъ составленія смѣтъ.** Смѣты и раскладки земскихъ повинностей составляются каждый разъ на одно трехлѣтіе и всегда къ одному опредѣленому сроку по всѣмъ губерніямъ и областямъ, именно къ 1 января, — *губернскими или областными распорядительными комитетами*, состоящими подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя дворянства, управляющаго мѣстною казенною палатою, члена отъ правительства и городского головы губернскаго города. Въ этихъ комитетахъ участвуютъ также членъ отъ военного вѣдомства и управляющій почтовою частью въ губерніи, по дѣламъ этихъ вѣдомствъ по принадлежности. Въ смѣтахъ денежныхъ земскихъ повинностей, губернскихъ и областныхъ, подробно и по однообразной формѣ исчисляются всѣ статьи предполагаемыхъ расходовъ, т. е. количество потребностей и размѣръ необходимой для удовлетворенія каждой изъ нихъ суммы, съ показаніемъ, къ какому именно роду и виду повинностей мѣстныхъ, постоянныхъ и временныхъ относится каждая статья.

Смѣты частныхъ повинностей составляются, разсматриваются и утверждаются по особымъ правиламъ.

При составленіи смѣты соблюдается въ назначеніи надлежащая постепенность въ смыслѣ необходимости, пользы и т. д. Кромѣ исчисления предстоящихъ въ будущемъ трехлѣтіи расходовъ, въ смѣтѣ должны быть приводимы для сравненія и назначенія смѣты истекшаго трехлѣтія по всѣмъ статьямъ. Изъ этого исключаются временныя повинности, вносимыя въ общую трехлѣтнюю смѣту особымъ отдѣленіемъ, потому что расходы этого рода съ каждымъ трехлѣтіемъ измѣняются какъ въ самыхъ предметахъ, такъ и въ назначеніи суммъ, и не могутъ быть сравниваемы съ расходами истекающаго трехлѣтія эти расходы по истекающему трехлѣтію означаются лишь общими суммами. Исчисленные въ смѣтѣ расходы оправдываются надлежащими поясненіями и очистками; кромѣ того къ смѣтѣ прилагаются особыя записки, которыя по своей обширности не могли войти въ самую смѣту.

**Порядокъ представленія губернскихъ проектовъ смѣтъ и раскладокъ въ министерства.** Проекты смѣтъ и раскладокъ денеж-



ныхъ сборовъ какъ на общія всему населенію мѣстныя повинности, такъ и на повинности частныя (дворянскихъ имѣній), за подписью губернатора и всѣхъ членовъ распорядительнаго комитета, представляются съ списками журналовъ, опредѣленій и документовъ, послужившихъ основаніемъ для этихъ журналовъ, въ подлинникахъ—министру финансовъ, и въ копіяхъ—министрамъ внутреннихъ дѣлъ и земледѣлія и государственныхъ имуществъ, а также министру удѣловъ по тѣмъ губерніямъ, гдѣ находятся удѣльныя имѣнія, и генераль-губернаторамъ; статьи смѣтъ, касающихся министра военнаго и другихъ, кромѣ вышеперечисленныхъ, представляются отъ губернатора министрамъ и главноуправляющимъ по принадлежности въ выпискахъ.

Проекты смѣтъ и раскладокъ земскихъ повинностей, составляемые въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, за исключеніемъ сибирскихъ, должны быть представляемы въ подлежащія министерства за годъ до наступленія новаго трехлѣтія, т. е. не позднѣе 1 января предшествующаго началу трехлѣтія года. За непредставленіе проектовъ смѣтъ и раскладокъ изъ губерній министерствамъ и главнымъ управленіямъ въ опредѣленный срокъ виновные подвергаются отвѣтственности по уложенію о наказаніяхъ.

**Порядокъ производства дѣлъ о смѣтахъ и раскладкахъ въ министерствахъ и государственномъ совѣтѣ.** Окончательное разсмотрѣніе всѣхъ смѣтъ и раскладокъ, послѣ подробной ихъ повѣрки въ подлежащихъ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ, сосредоточивается въ министерствѣ финансовъ, гдѣ эти смѣты сначала разсматриваются въ департаментѣ государственнаго казначейства, а затѣмъ министромъ и его совѣтомъ—по частямъ и въ общемъ сводѣ по всѣмъ губерніямъ. Послѣ этого министръ финансовъ составляетъ проектъ общей росписи денежнымъ сборамъ и расходамъ на земскія повинности новаго трехлѣтія съ обозначеніемъ въ ней: сколько суммъ, въ какихъ губерніяхъ, съ какаго населенія и земель слѣдуетъ собрать на повинности губернскія и частныя, ежегодно и въ теченіе всего трехлѣтія. Эта общая роспись, вмѣстѣ съ табелями и приложеніями къ нимъ, подлинными представленіями губернскихъ и областныхъ распорядительныхъ комитетовъ, перепискою по нимъ подлежащихъ министерствъ и главныхъ управленій<sup>1)</sup> и съ заключеніемъ государственнаго контроля, который разсматриваетъ эти смѣты на общемъ основаніи, вносится въ департаментъ государственной экономіи, гдѣ подвергается подробному разсмотрѣнію въ присутствіи мини-

<sup>1)</sup> Предположенія подлежащихъ вѣдомствъ по проектамъ смѣтъ и раскладокъ земскихъ повинностей въ 14 губерніяхъ Европейской Россіи, гдѣ не введены земскія учрежденія, должны быть сообщаемы въ министерство финансовъ *не позднѣе 1 октября* года, предшествующаго началу трехлѣтняго смѣтнаго періода (см. В. у. 22 апрѣля 1896 г. мнѣніе Государ. Совѣта, ст. XV -- собр. уз. 1896 г. № 69, ст. 764).



стровъ: финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, удѣловъ и государственнаго контролера, и затѣмъ съ особымъ по каждому предмету заключеніемъ этого департамента и съ общимъ по всему мнѣніемъ, поступаетъ въ установленномъ порядкѣ въ общее собраніе Государственнаго Совѣта, которое окончательно разсматриваетъ, одобряетъ или исправляетъ эту роспись. По Высочайшемъ утвержденіи общая роспись о денежныхъ земскихъ повинностяхъ вносится министромъ финансовъ въ Сенатъ для разсылки въ каждую губернію надлежащихъ выписокъ о слѣдующихъ съ нея сборахъ и упадающихъ на нее расходахъ.

Въ *Туркестанскомъ краѣ*<sup>1)</sup> размѣръ потребностей, подлежащихъ удовлетворенію на счетъ областныхъ денежныхъ земскихъ повинностей, опредѣляется смѣтами земскихъ доходовъ и расходовъ на *одинъ* годъ. Эти смѣты составляются областными правленіями по формѣ министерскихъ смѣтъ по каждому виду потребностей съ соответственными смѣтными статьями, причемъ общій смѣтный расходъ ни въ какомъ случаѣ не долженъ превышать суммы ожидаемыхъ смѣтныхъ поступленій на земскія повинности, и представляются съ объяснительными записками генераль-губернатору, къ 1 мая каждаго года. Составленный изъ областныхъ смѣтъ проектъ общей по всему краю смѣты земскихъ повинностей обсуждается совѣтомъ генераль-губернатора, въ присутствіи управляющаго мѣстною контрольною палатокъ, и, по исправленіи, препровождается не позже 1 сентября къ министру финансовъ для внесенія въ Государственный Совѣтъ и къ военному министру для свѣдѣнія. По Высочайшемъ утвержденіи смѣты, ассигнуемый по ней кредитъ предоставляется въ распоряженіе генераль-губернатора, который распредѣляетъ соответствующія части кредита между подлежащими учрежденіями: въ областяхъ—на областныя правленія, въ уѣздахъ—на уѣздныхъ начальниковъ или лицъ, которымъ особо будетъ поручено производство того или другого расхода.

Въ *степныхъ* областяхъ<sup>2)</sup> областныя земскія смѣты составляются, утверждаются и исполняются указаннымъ выше общимъ порядкомъ, установленнымъ въ уставѣ о земскихъ повинностяхъ. Проекты земскихъ смѣтъ, одновременно съ представленіемъ въ министерство финансовъ, доставляются въ мѣстную контрольную палату.

Въ *Закаспійской* области<sup>3)</sup> доходныя и расходныя смѣты областныхъ денежныхъ земскихъ сборовъ составляются порядкомъ, указаннымъ въ Высочайше утвержденномъ 12 іюня 1886 г. положеніи объ управленіи

<sup>1)</sup> Св. Зак. т. II, ч. 2 изд. 1892 г., Высочайше утвержденное 12 іюня 1886 г. положеніе объ управленіи Туркестанскимъ краемъ.

<sup>2)</sup> Акмолинской, Семипалатинской, Семирѣченской, Уральской и Тургайской. Высочайше утвержденное 25 марта 1891 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта (Собр. уз. 1891 г. № 46 ст. 469).

<sup>3)</sup> Высочайше утвержден. 1 мая 1892 г. положеніе Комитета министровъ.



Туркестанскимъ краемъ, и по разсмотрѣніи въ военно-областномъ совѣтѣ представляются на утверждение военнаго министра.

Никакіе расходы, въ земскую смѣту не внесенные или не разрѣшенные установленнымъ порядкомъ къ производству на счетъ остатковъ земскаго сбора или запасной его суммы, не могутъ быть удовлетворяемы на счетъ этого источника.

Приемъ, хранение и отпускъ денежныхъ суммъ на земскія потребности, а равно счетоводство и отчетность въ этихъ суммахъ производится на основаніи общихъ правилъ о поступленіи государственныхъ доходовъ и производствѣ государственныхъ расходовъ.

Денежные земскіе сборы взимаются одновременно съ государственными податями и вносятся въ общіе съ ними окладные листы.



## ГЛАВА IV.

### Организація и операціи государственныхъ кассъ.

#### I. *Общія понятія о государственныхъ кассахъ.*

Правильно устроенное государственное хозяйство предполагаетъ существованіе въ составѣ финансоваго управленія особыхъ органовъ, завѣдывающихъ движеніемъ денежныхъ средствъ государства. Такими органами финансоваго управленія являются *государственныя кассы* разнаго рода и назначенія, т. е. такія установленія, которыя собираютъ денежные доходы, хранятъ и выдаютъ ихъ на расходы, а также передвигаютъ эти доходы изъ мѣстъ поступленія въ мѣста расходованія.

Система кассъ въ современномъ ея видѣ, основанная на началѣ *единства кассы*, образовалась путемъ продолжительнаго развитія, совершавшагося различно у разныхъ народовъ. До начала 19 ст. отдѣльныя отрасли управленія имѣли свое самостоятельное административное и финансовое управленіе. Каждое управленіе въ финансовомъ отношеніи существовало какъ бы отдѣльною жизнью, не соображаясь съ общимъ финансовымъ положеніемъ государства. Такая раздробленность государственныхъ кассъ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ страдала многими существенными недостатками, выразившимися въ неравномѣрности поступающихъ въ вѣдѣніе отдѣльныхъ управленій доходовъ, въ несоотвѣтствіи послѣднихъ съ дѣйствительными нуждами этихъ управленій, въ нехозяйственной тратѣ имѣющихся у нихъ средствъ и трудности контроля.

Идея централизаціи всѣхъ государственныхъ средствъ въ рукахъ финансоваго управленія, возникшая во второй половинѣ 18 ст. (въ Пруссіи съ 1769 г.), на практикѣ получила примѣненіе съ начала текущаго столѣтія (во Франціи въ 1820-хъ годахъ). Вскорѣ затѣмъ, вмѣстѣ съ установленіемъ единства государственнаго бюджета и развитіемъ бюджетнаго законодательства, вызвавшаго въ свою очередь разработку систематическаго законодательства объ организаціи, кругѣ вѣдомства и порядкѣ дѣлопроизводства государственныхъ кассъ, эта система была принята другими государствами и въ настоящее время примѣняется во всѣхъ почти государствахъ Западной Европы, съ незначительными лишь уклоненіями, зависящими отъ мѣстныхъ условій.



**Единство кассы.** Принцип единства кассы сводится къ тому, что всѣ государственные доходы, изъ какихъ бы источниковъ они не извлекались, не исключая и специальныхъ доходовъ отдѣльныхъ вѣдомствъ и учреждений, поступаютъ полностью въ концѣ концовъ въ финансовыя кассы, подчиненныя одному центральному управленію—министерству финансовъ, которое изъ этихъ же кассъ удовлетворяетъ всѣ расходы подлежащихъ вѣдомствъ, отпуская деньги въ руки прямыхъ кредиторовъ казны по требованіямъ распорядителей кредитами, ассигнованными послѣднимъ по ихъ финансовымъ сметамъ. При этомъ строго опредѣляются распорядительныя учрежденія, которымъ предоставлено право производить самостоятельно расходы, отъ исполнителей, т. е. тѣхъ, кто принимаетъ, хранитъ и выдаетъ денежные суммы. При такомъ кассовомъ устройствѣ министр финансовъ имѣетъ дѣло не съ одними только остатками отъ расходовъ, а дѣйствительно завѣдываетъ и контролируетъ всѣ до послѣдней копѣйки доходы и расходы государства. Только при этомъ условіи возможно сравненіе производительности разнаго рода расходовъ и дѣйствительной прибыльности доходовъ.

**Основные черты устройства кассъ.** Кассы для приѣма и отпуска казенныхъ суммъ должны быть такъ устроены и приведены между собою въ такую связь, чтобы онѣ могли съ полнымъ удобствомъ принимать каждый доходъ и производить каждый расходъ, съ устраненіемъ, притомъ, всякаго излишняго накопленія въ нихъ денегъ. Многіе доходы собираются не финансовыми органами, а вообще органами государственнаго управленія; это требуется прямо удобствомъ уплаты нѣкоторыхъ сборовъ и доходовъ. Поэтому, помимо кассъ министерства финансовъ, собирающихъ доходы, должны существовать для этой цѣли еще такъ называемыя *кассы специальныхъ сборщиковъ*, которыя являются не только мѣстными, но и предметными, по специальнымъ видамъ доходовъ. Всѣ онѣ должны быть однако поставлены въ связь съ кассами финансового вѣдомства и имъ передавать собранныя суммы; онѣ могутъ и расходовать ихъ, но не самостоятельно, а по предписаніямъ кассъ расходныхъ. Въ большихъ государствахъ, кромѣ *мѣстныхъ кассъ*, устраиваются *центральныя кассы* для цѣлыхъ провинцій или округовъ; доходы и отчетность мѣстныхъ кассъ централизуются въ этихъ провинціальныхъ кассахъ. Расходы производятся или особыми кассами, или тѣми же мѣстными кассами, но подъ наблюденіемъ и по распоряженіямъ кассъ центральныхъ. Излишки же, остающіеся за производствомъ расходовъ, сосредоточиваются въ центральной или *главной государственной кассѣ*. Эта послѣдняя не собираетъ доходовъ, кромѣ развѣ какихъ нибудь случайныхъ поступленій; ея назначеніе—производить расходы центральныхъ органовъ управленія и снабжать фондами тѣ мѣстныя расходныя кассы, гдѣ ихъ оказывается недостаточно.



При такомъ устройствѣ кассъ, министръ финансовъ всегда можетъ знать, сколько въ данное время имѣется свободныхъ средствъ во всѣхъ финансовыхъ кассахъ, сколько израсходовано, удовлетворительно-ли поступаютъ доходы и т. д.; затѣмъ при этой системѣ устраняется возможность такихъ случаевъ, что въ кассахъ одного вѣдомства накаплиются разнаго рода капиталы, тогда какъ въ другихъ кассахъ нѣтъ средствъ для удовлетворенія самыхъ настоятельныхъ потребностей; наконецъ, расходование остаточныхъ суммъ производится экономнѣе и осторожнѣе, потому что центральное финансовое управленіе рядомъ съ остатками въ одной кассѣ видитъ недочеты въ другой, чего не можетъ быть въ томъ случаѣ, когда суммы находятся въ безконтрольномъ расходованіи отдѣльнаго вѣдомства, которому нѣтъ дѣла до остальныхъ.

Но при всѣхъ достоинствахъ разсматриваемой системы государственныхъ кассъ, сводящихся къ хозяйственности расходовъ, правильному распредѣленію государственныхъ доходовъ и легкости контроля какъ административнаго, такъ и сторонняго, производимаго независимыми отъ даннаго управленія учрежденіями, — система единства кассы допускаетъ возможность временнаго скопленія и празднаго лежанія значительныхъ суммъ, остающихся мертвыми для народнаго хозяйства. Дѣло въ томъ, что время отпуска изъ кассъ денегъ на расходы рѣдко совпадаетъ съ временемъ поступления въ кассы доходовъ, предназначенныхъ на удовлетвореніе этихъ расходовъ, такъ что въ кассахъ весьма часто скопляются значительные капиталы, ожидающіе, такъ сказать, наступленія въ нихъ надобности и остающіеся, такимъ образомъ, нѣкоторое время безъ движенія. Во избѣжаніе этого въ нѣкоторыхъ государствахъ практикуется передача этихъ временно-свободныхъ капиталовъ на *текущій счетъ въ банкъ*, которому могутъ быть поручены всѣ вообще казначейскія обязанности. (Англія). Передача банку не только храненія, но и всѣхъ приходорасходныхъ государственныхъ операцій, не нарушаетъ принципа единства кассы: въ данномъ случаѣ происходитъ лишь замѣна государственныхъ кассъ банкомъ, исполняющимъ всѣ функціи этихъ кассъ. Банкъ, сосредоточивая значительныя государственныя средства, свободныя до времени наступленія платежей, имѣетъ возможность пускать ихъ въ оборотъ, платя иногда за пользованіе этими капиталами проценты государству (Бельгія). Наконецъ при посредствѣ банка легче всего, экономнѣе и быстрѣе устраняются такъ называемые кассовые дефициты, т. е. временные недостатки суммъ для производства платежей въ данную минуту, потому что эти суммы еще не поступили въ кассы, но поступятъ непремѣнно въ теченіе финансоваго періода. Но такъ какъ задержекъ въ платежахъ не допускается, то государство вынуждено въ подобныхъ случаяхъ прибѣгать къ краткосрочнымъ займамъ, впредь до поступления доходовъ, изъ которыхъ надлежало покрыть расходъ, оплачивая такіе займы высокими процен-



тами, или къ выпуску бумажныхъ денегъ. Имѣя-же своимъ кассиромъ банкъ, государство можетъ чрезъ его посредство заключить заемъ или прямо заимствовать у него изъ его свободной наличности, обезпечивая ему это заимствованіе государственными доходами, имѣющими поступить къ нему. Такимъ образомъ, наиболѣе правильная организація кассоваго дѣла въ государствѣ состоитъ въ порученіи его банку, какъ постоянному посреднику между финансовымъ и народнымъ хозяйствомъ, подъ ближайшимъ строгимъ контролемъ государственной власти.

*Техническая сторона устройства и операций кассъ* и вся ихъ дѣятельность должны быть обставлены такъ, чтобы вполнѣ обезпечивалась матеріальная сохранность суммъ и правильность ихъ движенія. И та и другая достигается цѣлесообразнымъ устройствомъ помѣщенія кассъ (прочность и безопасность отъ пожара, наводненія, кражи и т. п.) и надлежащимъ составомъ служащихъ. Помѣщенія кассъ охраняются военною или иною стражею, а для предупрежденія злоупотребленій и растратъ со стороны завѣдывающихъ кассами лицъ, кромѣ внѣшнихъ мѣръ, каковы: снабженіе кассовыхъ помѣщеній нѣсколькими замками, ключи отъ которыхъ находятся у разныхъ лицъ, обязанныхъ входить въ кассу вмѣстѣ для взаимнаго контроля, опечатаніе кладовыхъ на неприсутственное время, — требуются еще отъ казначеевъ денежные залого. Лучшимъ же и наиболѣе дѣйствительнымъ средствомъ охраны государственнаго и общественнаго достоянія служить строгая отчетность и постоянный контроль за дѣятельностью кассъ. Всѣ дѣйствія государственныхъ кассъ должны быть указаны частью въ законѣ, частью въ инструкціяхъ и распоряженіяхъ финансовой власти, для того, чтобы служащіе знали свои обязанности и предѣлы своей отвѣтственности. Права и обязанности каждой кассы по приему и храненію казенныхъ суммъ и выдачѣ послѣднихъ на расходы опредѣляются смѣтами или спеціальными росписаніями (табелями) доходовъ и расходовъ, инструкціями, циркулярами и другими распоряженіями подлежащаго начальства. Приемъ и отпускъ суммъ должны быть обставлены извѣстными формальностями и документами (квитанціи кассъ въ приемъ суммъ, росписки получателей въ казначейскихъ книгахъ или на тѣхъ документахъ, по которымъ они получаютъ деньги).

Вышеуказанныя основныя правила кассоваго устройства приняты въ большей или меньшей степени всѣми государствами Западной Европы.

**Италія.** Всѣми распоряженіями по оборотамъ денежныхъ цѣнностей Итальянскаго королевства <sup>1)</sup> завѣдываетъ центральное учрежденіе министерства финансовъ — *дирекція государственнаго казначейства*, которой подчинены казначейства: *центральное* (въ Римѣ), *провинціальныя* и

<sup>1)</sup> Н. В. Пясецкій. Счетная палата и система государственной отчетности Итальянскаго королевства. Спб. 1884 г.



*окружныя*; она-же наблюдаетъ за правильностью производства оборотовъ и цѣлостью суммъ въ кассахъ специальныхъ сборщиковъ всѣхъ прочихъ вѣдомствъ. Въ общемъ ходѣ финансоваго хозяйства дирекція государственнаго казначейства наблюдаетъ за исполненіемъ бюджета какъ по доходамъ, такъ и по расходамъ, переводить суммы изъ однихъ кассъ въ другія и т. д. Каждое казначейство въ видахъ обезпеченія цѣлости суммъ, имѣетъ двѣ кассы: *оборотную* и *запасную*. Въ первой хранятся суммы, потребныя для дневнаго дѣйствія казначейства въ размѣрѣ, по возможности не превышающемъ залога казначея. Всѣ прочія суммы хранятся въ запасной кассѣ, за тремя ключами, изъ которыхъ одинъ находится у казначея, другой у контролера, третій у интенданта финансовъ (въ провинціальныхъ кассахъ), или у директора государственнаго казначейства (въ центральной). Свидѣтельство суммъ въ казначействахъ производится особыми инспекторами казначейства ежемѣсячно и внезапно во всякое время, по указанію директора государственнаго казначейства. О каждомъ свидѣтельствѣ суммъ и имущества составляются акты, одинъ экземпляръ которыхъ передается въ счетную палату. Наблюденіе за своевременнымъ поступленіемъ доходовъ принадлежитъ соответственнымъ вѣдомствамъ, а самое взиманіе и передача суммъ въ казначейства находятся подъ наблюденіемъ дирекціи государственнаго казначейства. Ассигновки на производство платежей выдаются непосредственно министерствами, гдѣ бы не предстояла уплата, и подлежатъ предварительной ревизіи счетной палаты. Платежами по государственнымъ долгамъ завѣдуетъ управленіе государственныхъ долговъ; уплаты производятся его кассиромъ, провинціальными казначеями и заграничными банкирами. Предписанія идутъ отъ министра финансовъ, визируются директоромъ государственныхъ долговъ и начальникомъ отдѣленія счетной палаты, состоящимъ при этомъ управленіи.

**Австро-Венгрія.** Государственныя кассы Австро-Венгріи <sup>1)</sup> дѣлятся на 2 категоріи: кассы чисто-расходныя (нетто-кассы) и кассы доходныя (брутто-кассы). Брутто-кассы или кассы сборовъ, смотря по тому, относятся ли онѣ къ прямымъ налогамъ, или косвеннымъ, имѣютъ различный кругъ дѣйствій. Нетто-кассы составляютъ цѣлую систему, во главѣ которой стоитъ *центральная государственная касса*, съ ея двумя отдѣленіями для платежей—одно по расходамъ министерствъ, другое по государственнымъ долгамъ. Каждая касса и каждое вѣдомство обязаны передавать собранные доходы въ назначенные для нихъ кассы; эти кассы въ свою очередь передаютъ поступившія суммы въ главную кассу провинціи, а главная — въ центральную. Всѣ кассы состоятъ между собою въ коммисіонныхъ отношеніяхъ, т. е. каждая касса можетъ принять порученіе получить доходъ и произвести расходъ за счетъ другой кассы. Свидѣ-

<sup>1)</sup> Лебедевъ. Финансовое право, т. I. Спб. 1889 г.



тельство наличности суммъ въ кассахъ производится 3—4 раза въ годъ чиновниками самой кассы и командированными отъ того управленія, которому касса подчинена. Для производства расходовъ каждое вѣдомство имѣетъ подчиненную ему кассу. А для счета выдачь, наблюденія за правильнымъ ихъ исполненіемъ, повѣрки счетовъ подчиненныхъ управленій и вообще для всѣхъ счетныхъ операций существуютъ по всѣмъ вѣдомствамъ счетныя отдѣленія, предъ которыми и отсчитываются подлежащія кассы.

**Пруссія.** Государственныя кассы въ Пруссіи <sup>1)</sup> дѣлятся на три группы: 1) *Нисшія кассы сбора государственныхъ доходовъ*; однѣ изъ этихъ кассъ—сборщики окладныхъ доходовъ—подчинены министерству финансовъ; другія находятся въ вѣдѣніи министерства торговли. Всѣ эти кассы самостоятельно удовлетворяютъ расходы по взиманію доходовъ, расходы на счетъ кассъ высшихъ и затѣмъ передаютъ чистый остатокъ въ окружныя казначейства. 2) *Среднія кассы централизаціи государственныхъ доходовъ по округамъ и удовлетворенія расходовъ окружныхъ* (Regirungs-Hauptkassen). 3) *Высшія кассы централизаціи доходовъ и удовлетворенія центральныхъ расходовъ*: а) *главная центральная касса министерства финансовъ въ Берлинѣ*, которая изъ полученныхъ отъ окружныхъ казначействъ свободныхъ суммъ удовлетворяетъ непосредственно центральные расходы министерствъ: финансовъ, торговли, внутреннихъ дѣлъ, сельскаго хозяйства и счетной палаты; б) *спеціальныя расходныя кассы при министерствахъ*: военномъ, юстиціи, иностранныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія; в) *касса для платежей по государственнымъ долгамъ* (Staatsschulden Tilgungskasse), подъ вѣдѣніемъ министерства финансовъ. Такимъ образомъ, въ Пруссіи нѣтъ единства кассы, въ смыслѣ объединенія управленія всѣми кассами: всѣ обороты централизуются въ министерствѣ финансовъ, но по сбору доходовъ кассы подчинены соответствующимъ вѣдомствамъ и имъ представляютъ свои отчеты, и кромѣ того эти кассы обязаны доставлять и въ центральную бухгалтерію министерства финансовъ самыя подробныя вѣдомости о своихъ оборотахъ. Слѣдовательно, надзоръ за кассами идетъ съ 3-хъ сторонъ: самихъ распорядительныхъ мѣстъ, министерства финансовъ и счетной палаты. Всѣ кассы, за исключеніемъ кассъ окладныхъ (нисшихъ), состоятъ подъ надзоромъ двухъ равноотвѣтственныхъ лицъ: а) принимающаго и выдающаго деньги, и б) наблюдающаго за правильнымъ движеніемъ суммъ. Каждое изъ этихъ лицъ имѣетъ особый ключъ отъ кассы и вносить за себя залогъ. Болѣе значительныя кассы имѣютъ еще осо-

<sup>1)</sup> Кассовое устройство введено въ 1769 г., значительныя измѣненія и дополненія послѣдовали въ 1828 г., въ видахъ установленія единства дѣйствія кассъ, подъ высшимъ руководствомъ министра финансовъ. См. В. А. Татариновъ. Государственная отчетность въ Пруссіи, изд. 2-е Кауфмана, Спб. 1882 г.



баго начальника; въ такихъ кассахъ суммы хранятся за тремя ключами. Контролеръ подчиненъ начальнику кассы, но, въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій послѣдняго, обязанъ доносить подлежащему начальству. Свидѣтельство кассъ производится ежемѣсячно и внезапно особыми лицами. Всѣ кассы, сверхъ своихъ вѣдомствъ, представляютъ трехмѣсячныя вѣдомости и министру финансовъ, а годовой отчетъ съ подлинными документами—счетной палатѣ.

**Франція.** Во Франціи <sup>1)</sup> *государственное казначейство* (service du trésor public) есть самостоятельное учрежденіе въ составѣ министерства финансовъ, состоящее въ непосредственномъ вѣдѣніи министра финансовъ. Кругъ дѣятельности государственнаго казначейства—пріемъ и хранение всѣхъ безъ изыятія государственныхъ доходовъ и производство платежей по всѣмъ государственнымъ расходамъ, операціи по государственному кредиту, финансовая часть общинъ, благотворительныхъ и другихъ учреждений. Кассовая часть сосредоточена въ *центральной кассѣ* (caisse central du trésor), подъ управленіемъ *главнаго казначея* (caissier-payeur central du trésor public), въ *Парижѣ* и въ *кассахъ* (recettes générales), *находящихся въ департаментахъ*. Расходы производятся особыми *казначеями—расходчиками* (payeurs). Въ центральную кассу стекаются отъ *главныхъ департаментскихъ сборщиковъ* (trésoriers-payeurs généraux) всѣ суммы, остающіяся за удовлетвореніемъ департаментскихъ расходовъ, а также суммы, получаемыя отъ займовъ и государственныхъ доходовъ, выплачиваемыхъ въ самомъ Парижѣ. Изъ этой-же кассы производятся и всѣ государственные расходы, подлежащіе уплатѣ въ Парижѣ. Эта касса держитъ наибольшую часть своихъ суммъ, за исключеніемъ необходимыхъ для ежедневныхъ текущихъ расходовъ, на безпроцентномъ текущемъ счетѣ во *Французскомъ банкѣ*. Департаментскіе сборщики доставляютъ деньги не въ кассу, а прямо въ банкъ, который выплачиваетъ также всѣ болѣе крупныя расходы по ассигновкамъ центральной кассы. Въ поступленіи налоговъ соблюдается такая послѣдовательность: въ департаментахъ *сборщики прямыхъ* (percpteurs) и *косвенныхъ налоговъ* (receveurs) доставляютъ собранное къ *окружному сборщику* (receveur particulier de finance), который передаетъ ихъ главному департаментскому сборщику. Передача суммъ въ центральную кассу дѣлается посредствомъ взноса ихъ мѣстнымъ корреспондентамъ французскаго банка на текущій счетъ государственнаго казначейства. Сборщики налоговъ производятъ: 1) расходы по взиманію налоговъ, и 2) расходы за счетъ департаментскихъ казначеевъ, что дѣлается для удобства получателей, живущихъ внѣ мѣстопребыванія самого казначея. Департамент-

<sup>1)</sup> В. А. Татариновъ. Государственная отчетность во Франціи, изд. 2-е Кауфмана, Спб. 1884 г.



скіе казначеи производятъ расходы на основаніи поступающихъ къ нимъ предписаній распорядителей, записывая такія выдачи въ свои книги, особыя для каждаго министерства. Кромѣ общихъ финансовыхъ кассъ существуютъ еще разныя кассы съ спеціальнымъ назначеніемъ, таковы: *касса погашенія государственныхъ долговъ, сохранныя и депозитная кассы и другія*. Контроль поступленія доходовъ производится въ трехъ видахъ: мѣстный, центральный (въ министерствѣ финансовъ) и внѣшній (въ счетной палатѣ). Мѣстный контроль выражается: 1) въ постоянныхъ повѣркахъ дѣйствій нисшихъ сборщиковъ высшими (повѣрка кассъ, книгъ и документовъ), 2) въ свидѣтельствѣ наличности, находящейся у сборщиковъ, и 3) въ ревизіи (внезапной), производимой казначеями-расходчиками наличности противъ книгъ и документовъ. Контроль центральный и внѣшній производится по отчетамъ: 10-дневнымъ, мѣсячнымъ годовымъ и по окончаніи бюджетнаго періода.

**Бельгія.** Движеніемъ суммъ по взиманію доходовъ и производству денежныхъ выдачъ завѣдываютъ въ Бельгіи <sup>1)</sup> три отдѣльныхъ учрежденія: 1) *сборщики податей*, 2) *Бельгійскій національный банкъ*, и 3) *агенты казначейства*. Отчетность каждаго изъ этихъ учреждений сосредоточивается въ министерствѣ финансовъ, и по повѣркѣ передается въ счетную палату. Для взиманія доходовъ учреждены въ каждомъ городѣ сборщики нѣсколькихъ разрядовъ, сообразно видамъ доходовъ, собирающіе вмѣстѣ съ поземельнымъ доходомъ и сборы личные, таможенные, акцизные и проч. Они обязаны вести по этому предмету установленныя книги, а также производить нужныя преслѣдованія въ отношеніи не исправныхъ плательщиковъ. Расходы, производимые сборщиками для большаго удобства удовлетворенія нѣкоторыхъ мѣстныхъ кредиторовъ правительства, вообще незначительны, и они обязаны накопившіяся у нихъ суммы немедленно передавать въ банкъ. Бельгійскій національный банкъ <sup>2)</sup> есть государственный приходорасходчикъ, получающій отъ сборщиковъ податей государственные доходы и удовлетворяющій всѣ государственные расходы, за исключеніемъ незначительныхъ издержекъ, производимыхъ въ видѣ изъятія самими сборщиками. Банкъ и его конторы, учрежденныя во всѣхъ городахъ и крупныхъ центрахъ, представляютъ учрежденіе совершенно пассивное, не оказывающее никакого вліянія ни на государственныхъ плательщиковъ, ни на права кредиторовъ казны. Онъ получаетъ деньги отъ сборщиковъ, не повѣряя, сколько-ли внесено,

<sup>1)</sup> В. А. Татариновъ. Государственная отчетность въ Бельгіи. Изд. 2-е Кауфмана, Спб. 1881 г.

<sup>2)</sup> Основанное въ 1850 г. акціонерное коммерческое учрежденіе, которому Бельгійское правительство поручило на опредѣленныхъ условіяхъ обязанности государственнаго кассира, выполняемая имъ безвозмездно за предоставленное ему право выпускать безпроцентныя кредитныя знаки (тамъ же, стр. 33).



сколько по книгамъ и окладамъ слѣдовало, и выдаетъ суммы, сообразуясь единственно съ буквою предписаній, исходящихъ или отъ министра финансовъ непосредственно, или отъ агентовъ казначейства. Кромѣ чисто казначейскихъ обязанностей, банкъ хранить казенныя процентныя бумаги, залоги, депозиты и проч.; ему-же поручено погашеніе государственныхъ долговъ, обращеніе безыменныхъ облигацій государственнаго долга на именныя и наоборотъ и производство заграничныхъ платежей. Казначейство и его агенты (*agents du trésor*) учреждены въ главнѣйшихъ городахъ государства для наблюденія за дѣйствіями банка и его конторъ и за происходящимъ въ нихъ движеніемъ суммъ. Они записываютъ въ своихъ книгахъ каждое поступленіе денегъ въ банкъ и его конторы и каждую ихъ выдачу, такъ что каждый агентъ казначейства ежедневно знаетъ наличность дѣйствующей подъ его надзоромъ конторы, а министръ финансовъ чрезъ этихъ агентовъ имѣетъ постоянныя свѣдѣнія объ общей наличности государственныхъ средствъ хранящихся въ банкѣ. Такимъ образомъ обязанность дѣйствительныхъ *кассировъ*, распоряжающихся и отвѣтственныхъ за правильность выдачъ, сосредоточивается въ агентахъ казначейства, а банкъ есть только матеріальный хранитель капиталовъ. Центральное наблюденіе какъ за дѣйствіями банка, такъ и за агентами казначейства, принадлежитъ *департаменту казначейства* при центральномъ финансовомъ управленіи, который повѣряетъ ихъ текущую отчетность, сличаетъ ее съ отчетностью банка и такимъ образомъ prepares материалы для общаго финансового отчета. Для производства расходовъ агенты казначейства получаютъ предписанія отъ министра финансовъ о предстоящихъ платежахъ, распределяютъ суммы, находящіяся въ банкѣ, его отдѣленіяхъ, у его агентовъ и у сборщиковъ, по предметамъ расходовъ и предписываютъ платежи. Какъ распорядители капиталовъ, такъ и хранители ихъ или исполнители подлежатъ по подлиннымъ документамъ ревизіи счетной палаты.

**Англія.** Въ Англіи <sup>1)</sup> роль государственнаго казначейства принадлежитъ *Англійскому банку*. Всѣ казенныя платежи поступаютъ въ банкъ — прямо или чрезъ собирающія учрежденія. Всѣ хранящіяся въ банкѣ казенныя суммы образуютъ одинъ фондъ, но органы управленія ведутъ свои отдѣльные счета, въ томъ числѣ и центральное финансовое управленіе. Эти счета представляются *генеральному контролеру*. Банкъ уполномочивается производить платежи особымъ *писмомъ* (*Warrant*) *генеральнаго контролера* (*Comptroller-General*), основанномъ на подобномъ же документѣ министра финансовъ, въ свою очередь опирающемся

<sup>1)</sup> Лебедевъ. Финансовое право.—Бунге. Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи.—*Bulletin de statistique et de législation comparée*. Aout 1888, pages 214—220.



на актъ парламента. Платежи въ банкѣ производятся по *ассигновкамъ* (checks) платящихъ учрежденій, причемъ соотвѣтственныя суммы списываются съ ихъ счета. Вѣдомость произведеннымъ платежамъ банкъ ежедневно доставляетъ генеральному контролеру, а объ открытыхъ по его распоряженію кредитахъ и произведенныхъ платежахъ сообщаетъ ежедневно министерству финансовъ. Во главѣ кассоваго управленія стоитъ министерство финансовъ, обязанное наблюдать за постояннымъ равновѣсіемъ между доходами и расходами. Рядомъ съ нимъ ведетъ свою непрерывную дѣятельность *генеральный контролеръ-аудиторъ*. Административныя учрежденія не имѣютъ прямыхъ сношеній съ банкомъ; посредникомъ между ними является *главный расходчикъ* (Paymaster General), который, получая требованія, даетъ приказы на банкъ. По требованію главнаго расходчика, министръ финансовъ, съ вѣдома генеральнаго контролера, переводитъ со счета казначейства суммы на счетъ главнаго расходчика, который уже самъ, по мѣрѣ требованій, разъассигновываетъ ихъ по вѣдомствамъ, т. е. переноситъ на счета подлежащихъ министерствъ.

## II. Устройство кассъ въ Россіи.

Въ Россіи до 1864 г. кассовое устройство страдало тѣми же недостатками раздробленности кассъ, какіе указаны выше. Государственныя средства расплывались въ большинствѣ случаевъ по разнообразнымъ собственнымъ кассамъ распорядительныхъ управленій, сосредоточивались и хранились въ нихъ и уже оттуда попадали въ руки прямыхъ кредиторовъ казны. Случалось, что государственное казначейство нуждалось въ средствахъ для покрытія насущныхъ потребностей государственной жизни, въ то время, какъ отдѣльныя министерства держали въ своихъ кассахъ громадныя суммы<sup>1)</sup>. Такому ненормальному порядку дѣлъ былъ положенъ въ 1863 г. конецъ новыми, выработанными впервые по примѣру Западной Европы, правилами единства кассы, которыя явились необходимой составной частью реформы государственной отчетности вообще.

Въ основаніе преобразованія организаціи государственныхъ кассъ былъ принятъ указанный выше трудъ В. А. Татаринова<sup>2)</sup>, по мнѣнію котораго лучшая организація кассъ была въ Бельгіи и Франціи, гдѣ въ основаніи кассоваго устройства былъ положенъ принципъ, по которому распорядитель капиталами не можетъ быть отчетнымъ хранителемъ денегъ, и гдѣ поэтому все денежныя средства сосредоточены въ одномъ мини-

<sup>1)</sup> Къ 1 января 1855 г. въ кассахъ вѣдомства министерства финансовъ находилось всего до 75 м. руб., а въ кассахъ другихъ министерствъ свыше 200 м. руб. (Преобразование государственной отчетности. Всеподданнѣйшіе доклады, стр. 47).

<sup>2)</sup> „Общій сравнительный обзоръ системъ государственной отчетности во Франціи, Бельгіи, Пруссіи и Австріи“, въ которомъ между прочимъ, изложена и организація кассъ въ перечисленныхъ государствахъ (тамъ-же).



стерствѣ финансовъ, которое непосредственно удовлетворяетъ всѣхъ кредиторовъ казны, а распорядительныя управленія не имѣютъ у себя никакихъ капиталовъ, кромѣ незначительныхъ авансовъ на мелочные неотложные расходы, и то съ тѣмъ, чтобы отпускъ новаго аванса обусловливался представленіемъ установленнаго отчета въ предъидущемъ авансѣ<sup>1)</sup>. Въ Пруссіи и Австріи существуетъ то же правило, но тамъ оно не проведено съ такою послѣдовательностью и допускаетъ много исключеній, вредныхъ для самаго дѣла. Далѣе, во всѣхъ западно-европейскихъ государствахъ кассы сборщиковъ доходовъ отдѣлены отъ кассъ расходчиковъ. Сборомъ доходовъ завѣдываютъ особые сборщики, число которыхъ весьма значительно и которые получаютъ отъ казны содержаніе и вносятъ залогомъ соразмѣрно суммамъ собираемыхъ ими доходовъ. Сборщики, за вычетомъ изъ общей суммы собраннаго дохода расходовъ по взиманію его, остатокъ передаютъ въ провинціальныя денежные центры. Личный составъ кассъ представляютъ два элемента: 1) *казначей*, принимающій и выдающій деньги, и 2) *контролеръ*, производящій предварительную повѣрку правильности требованій. Въ кассахъ незначительныхъ эти обязанности сливаются въ одномъ лицѣ. Предварительный контроль дѣйствій распорядителей по выдачѣ ассигновокъ производится въ счетныхъ палатахъ.

Вмѣстѣ съ названнымъ трудомъ статсъ-секретаря Татарина государственныя контролеры представили на Высочайшее усмотрѣніе и свои соображенія о примѣненіи въ Россіи основныхъ началъ государственной отчетности, принятыхъ иностранными государствами, въ виду полной несостоятельности существовавшаго въ то время кассоваго устройства.

Предположеніе государственнаго контролера о введеніи въ Россію системы единства кассы удостоилось 18 февраля 1859 г. Высочайшаго одобренія и было включено въ число Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ (п. 7, см. выше, гл. I, стр. 120) по преобразованію государственной отчетности, причемъ постановлено: «при установленіи этого правила имѣть въ виду: а) что изъятіе изъ онаго можетъ быть допущено только въ отношеніи отпуска распорядительнымъ учрежденіямъ изъ кассъ министерства финансовъ однихъ незначительныхъ авансовъ на мелочные, не терпящіе отлагательства, расходы, съ тѣмъ, чтобы отпускъ новаго каждому управленію аванса всегда обусловливался представленіемъ установленнаго отчета въ предшествовавшемъ авансѣ, и б) что хотя строгое и рациональное примѣненіе къ дѣлу правила объ единствѣ кассы и предполагаетъ непосредственное подчиненіе министерству финансовъ взиманія всѣхъ вообще государственныхъ доходовъ, но безусловному въ настоящее время утвержденію этого правила долженъ

<sup>1)</sup> Тамъ-же, стр. 11.



предшествовать подробный со стороны Специальной комиссии разбор степени возможности применения этого порядка ко всем отраслям государственных доходов. При этом комиссия сия обязывается иметь в виду, что если-бы правило это оказалось в настоящее время неудобоприменимым в отношении какой-либо отрасли доходов, то доходы этого вида должны быть во всяком случае немедленно и в полной цифре сбора передаваемы в ведение министерства финансов».

Для разработки этих начал было поручено Специальной комиссии, под председательством В. А. Татаринова, разобрать:

1. Какія нынѣ существуютъ кассы во всѣхъ управленіяхъ, какія изъ нихъ должны перейти при отдѣльномъ существованіи въ веденіе министерства финансовъ и какія слиться съ кассами главнаго и уѣздныхъ казначействъ, съ опредѣленіемъ состава и штатовъ сихъ казначействъ при новомъ ихъ устройствѣ.

2. Какіе изъ существующихъ въ различныхъ управленіяхъ экономическихъ, хозяйственныхъ и другихъ подъ разными наименованіями капиталовъ должны быть обращены въ государственное казначейство и какіе, по смыслу Высочайше утвержденныхъ о единствѣ кассы правилъ, могутъ сохранить отдѣльное отъ государственнаго казначейства существованіе.

3. Съ развитіемъ оборотовъ кассъ ведомства министерства финансовъ, не должно-ли отъ завѣдывающихъ этими кассами лишь требовать обезпеченія, какого именно и какихъ размѣровъ.

4. Какой долженъ быть принятъ, сколь возможно, упрощенный порядокъ ассигнованія расходовъ, причемъ обсудить степень возможности применения къ нимъ порядка и формъ ассигнованія, принятыхъ въ Бельгій, какъ представляющихъ болѣе простоты и отсутствія сложнаго дѣлопроизводства.

5. Имѣя въ виду, что, съ введеніемъ у насъ единства кассы, существующій порядокъ передвиженія суммъ между кассами долженъ быть измѣненъ, опредѣлить наиболѣе свойственный новой системѣ порядокъ снабженія расходныхъ центровъ нужными фондами, порядокъ, долженствующій имѣть главнѣйшею цѣлью безотлагательное во всѣхъ мѣстностяхъ удовлетвореніе расходовъ при наивозможно меньшемъ передвиженіи капиталовъ.

6. Всѣ-ли уѣздныя казначейства должны по производимымъ ими расходамъ представлять отчетныя самостоятельныя кассы, или, въ видахъ упрощенія отчетности, нѣкоторыя изъ сихъ кассъ могутъ производить всѣ или нѣкоторые платежи безъ записки ихъ въ своихъ книгахъ на счетъ губернскихъ или другихъ центральныхъ кассъ, съ обращеніемъ въ сию послѣднія кассы подлинныхъ документовъ для сокращенія такимъ образомъ центровъ расходной отчетности.



7. Возможно и удобно-ли введение у насъ дѣйствующей въ нѣкоторыхъ государствахъ такъ называемой системы двойныхъ квитанцій (*récépisé à talon*), а равно принятаго въ Пруссіи, въ видахъ облегченія сличительной повѣрки, порядка воспроизведенія оборотовъ нижнихъ кассъ въ отчетности кассъ высшихъ.

8. Какой долженъ быть установленъ порядокъ для обезпеченія министерства финансовъ въ строгомъ исполненіи со стороны распорядительныхъ управленій устанавливаемого единствомъ кассы правила, чтобы постоянные или случайные доходы сихъ управленій не увеличивали бюджетныя ихъ средства, а были немедленно передаваемы въ министерство финансовъ, или зачисляемы въ счетъ слѣдующихъ имъ суммъ.

9. На какіе именно предметы и въ какихъ для каждаго мѣста размѣрахъ должны быть по каждому управленію отпускаемы изъ государственнаго казначейства авансы на мелочные, не терпящіе отлагательства расходы, и какой долженъ быть постановленъ срокъ для представленія кассамъ документовъ въ употребленіи означенныхъ авансовъ.

10. Разсмотрѣть существующія по разнымъ управленіямъ законоположенія объ остаткахъ и, въ случаяхъ ихъ разнообразія, проектировать правила, истекающія изъ одного общаго начала.

Все эти вопросы подверглись подробной разработкѣ со стороны Специальной комисіи, которая въ началѣ 1863 г. составила проектъ «правилъ о поступленіи государственныхъ доходовъ и производствѣ государственныхъ расходовъ», извѣстныхъ болѣе подъ краткимъ названіемъ «кассовыхъ», обнимавшій порядокъ и условія вновь вводимаго кассоваго устройства и опредѣлявшій все движеніе средствъ государства, начиная съ приѣма слѣдующихъ въ казну отъ плательщика суммъ и кончая уплатою изъ казны денегъ въ руки ея прямому кредитору. Проектъ этихъ правилъ въ іюнѣ того-же года былъ внесенъ въ совѣтъ министровъ, гдѣ онъ подвергся обсужденію и измѣненіямъ на основаніи сдѣланныхъ на него министрами и главноуправляющими замѣчаній, послѣ чего кассовыя правила были одобрены, но не были утверждены, подобно смѣтнымъ правиламъ, въ законодательномъ порядкѣ, такъ какъ они признавались временными, введенными въ видѣ опыта: Высочайшими повелѣніями 8 октября 1863 г. и 22 марта 1865 г. постановлено: «произведя опытъ единства кассы на основаніи составленнаго проекта кассовыхъ правилъ, внести его на утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ въ такое время, когда производимый опытъ укажетъ тѣ измѣненія и дополненія, которымъ долженъ подвергнуться первоначальный проектъ кассовыхъ правилъ».

Въ основу кассовыхъ правилъ были положены приведенныя выше Высочайше одобренныя коренныя начала, относящіяся къ этой части преобразованія, съ допущеніемъ нѣкоторыхъ несущественныхъ отъ нихъ



уклоненій, возможность которыхъ была уже предвидѣна при самомъ установленіи въ Высшей комисіи коренныхъ началъ. Въ отношеніи *доходовъ* было сдѣлано отступленіе отъ того общаго правила, что не только всѣ доходы должны поступать въ кассы министерства финансовъ, но и *самые источники ихъ* должны находиться въ его вѣдѣніи. Были оставлены такъ называемыя *кассы спеціальныхъ сборщиковъ*, т. е. допущено поступленіе извѣстныхъ доходовъ не въ кассы министерства финансовъ, а въ кассы тѣхъ управленій, которыя завѣдываютъ этими доходами, въ виду того что завѣдываніе нѣкоторыми отраслями доходовъ (какъ-то: почтовыми, вѣдомствъ путей сообщенія и государственныхъ имуществъ и др.) обнимаетъ не одни только дѣйствія по ихъ сбору, но и административныя распоряженія и мѣры, связанныя съ управленіемъ означенными частями и съ ихъ развитіемъ. Такихъ видовъ доходовъ, для собиранія которыхъ было признано необходимымъ сохранить административныя кассы, въ кассовыхъ правилахъ (ст. 8) названо 14: 1) горные, 2) монетные, 3) соляные, 4) пробирные, 5) таможенные, 6) почтовые, 7) лѣсные, 8) желѣзныхъ дорогъ, 9) водяныхъ сообщеній, 10) шоссеиныхъ дорогъ, 11) телеграфные, 12) сельско-хозяйственные, 13) губернскихъ типографій, и 14) кассы министерства юстиціи. Въ отношеніи *расходовъ* были допущены такъ называемыя *авансы*. По общему правилу всякій отпускъ денегъ долженъ производиться непосредственно прямому кредитору казны, но отпускъ авансовъ комиссія нашла необходимымъ допустить въ цѣляхъ своевременнаго удовлетворенія государственныхъ потребностей, на примѣръ при совершеніи управленіями всякихъ операцій хозяйственнымъ способомъ, или вообще для покрытія всякаго рода расходовъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ государственныхъ кассъ.

По Высочайшему повелѣнію 8 октября 1863 г. кассовыя правила введены въ дѣйствіе, въ видѣ опыта, съ 1 января 1864 г. <sup>1)</sup> въ С.-Петербургѣ; затѣмъ съ 1865 г. еще въ 12 губерніяхъ: Архангельской, Олонецкой, Новгородской, Псковской, С.-Петербургской, Лифляндской, Эстляндской, Курляндской, Таврической, Херсонской, Екатеринославской и области Бессарабской <sup>2)</sup>; съ 1866 г. во всѣхъ остальныхъ мѣстностяхъ Имперіи, кромѣ Царства Польскаго, гдѣ эти правила были введены съ 1867 г. (сначала съ особой инструкціей, а съ 1875 г. съ общей инструкціей 1872 г. казначействамъ Имперіи <sup>3)</sup>); съ 1868 г. распространены на Закавказскій край <sup>4)</sup>.

Тридцатилѣтнее слишкомъ дѣйствіе новаго кассоваго порядка вполне

<sup>1)</sup> П. С. З. т. XXXVIII №№ 40100 и 40446.

<sup>2)</sup> П. С. З. т. XXXIX №№ 40739 и т. XL № 41940.

<sup>3)</sup> П. С. З. т. XL № 42755.

<sup>4)</sup> П. С. З. т. XLII № 45125.



оправдало вѣрность его основныхъ началъ и превосходство его передъ тою системою, которой онъ пришелъ на смѣну. Опасенія, которыя возбуждала эта реформа въ свое время и во главѣ которыхъ ставили возможность произойти, вслѣдствіе повсемѣстнаго введенія единства кассы, остановку въ срочныхъ платежахъ, были фактически опровергнуты опытомъ. Съ установленіемъ единства кассы, устранилась необходимость въ перевозкѣ значительныхъ суммъ чрезъ чиновниковъ и сократилось число мѣстъ храненія денежныхъ цѣнностей, которыя сосредоточены нынѣ въ болѣе надежныхъ и лучше оберегаемыхъ помѣщеніяхъ. Министерство финансовъ, сосредоточивъ всѣ государственныя средства въ своихъ кассахъ, приобрѣло свое настоящее значеніе и получило возможность, пользуясь переданными въ его распоряженіе свободными капиталами, удовлетворять своевременно, во всякомъ данномъ мѣстѣ, всѣмъ предъявляемымъ къ государству требованіямъ, при помощи относительно меньшаго противъ прежняго запаса цѣнностей. Наконецъ, однимъ изъ важнѣйшихъ послѣдствій новаго кассоваго порядка слѣдуетъ признать подкрѣпленіе государственнаго казначейства всѣми капиталами, которые въ видѣ спеціальныхъ средствъ и депозитовъ, находятся нынѣ въ кассахъ министерства финансовъ и которые въ прежнее время бесполезно и даже съ опасностью для ихъ сохранности оставались на рукахъ распорядительныхъ управленій. Несмотря, однако, на вполне доказанную правильность и пользу новаго кассоваго порядка, послѣдній до настоящаго времени дѣйствуетъ на основаніи временныхъ правилъ, не получившихъ, какъ указано выше, законодательнаго утвержденія.

**Дѣйствующія кассовыя правила.** Въ кассовыхъ правилахъ <sup>1)</sup>, кромѣ общихъ положеній, подробно излагаются организація и предметы дѣйствій государственныхъ кассъ, состоящіе въ приѣмѣ и отпускѣ суммъ. Въ приложеніяхъ къ кассовымъ правиламъ, кромѣ всевозможныхъ формъ, заключаются «общія правила о назначеніи денежныхъ выдачъ» <sup>2)</sup>, въ которыхъ содержатся разныя подробности объ отпускѣ суммъ, какъ-то: по содержанію управленій, по производству работъ и заготовленій чрезъ подряды и хозяйственнымъ способомъ.

**Общія положенія.** На основаніи кассовыхъ правилъ, всѣ доходы государства поступаютъ или прямо въ казначейства, т. е. въ кассы вѣдомства министерства финансовъ (по департаменту государственнаго казначейства), или передаются въ нихъ въ установленные для того сроки и притомъ въ полной цифрѣ поступленія (тѣхъ доходовъ, которые поступаютъ въ кассы распорядительныхъ управленій). Кассы же министерства финансовъ хранятъ эти доходы и удовлетворяютъ изъ нихъ всѣ

<sup>1)</sup> См. правила и формы смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка, изд. 1897 г., составленныя В. А. Саковичемъ и Н. П. Широковымъ, отд. II.

<sup>2)</sup> Тамъ же, отд. II, ч. 2, приложеніе къ ст. 83 кассовыхъ правилъ.



расходы распорядительныхъ управленій въ предѣлахъ, опредѣленныхъ смѣтами, отпуска суммъ не самимъ управленіямъ, какъ прежде, но по ихъ распоряженіямъ непосредственно прямымъ кредиторамъ казны, за исключеніемъ денегъ, выдаваемыхъ по сборнымъ и авансовымъ ассигновкамъ. Требования объ отпускѣ суммъ удовлетворяются государственными кассами, когда есть для покрытія расхода кредитъ, открытый въ установленномъ порядкѣ на соотвѣтственной кассѣ; выдачи въ счетъ открытыхъ кредитовъ производятся по требованіямъ министровъ или уполномоченныхъ ими распорядителей. Подробности правилъ приѣма, храненія и отпуска суммъ опредѣляются по соглашенію министровъ и главноуправляющихъ съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ. Такой порядокъ приѣма, храненія и отпуска суммъ относится не только къ казеннымъ суммамъ, но и къ состоящимъ въ распоряженіи правительственныхъ учрежденій спеціальнымъ средствамъ (за исключеніемъ спеціальныхъ средствъ духовнаго вѣдомства) и депозитамъ, которые отпускаются государственными кассами при достаточной наличности того источника, изъ котораго должна быть произведена выдача, по распоряженіямъ тѣхъ управленій и должностныхъ лицъ, въ вѣдѣніи которыхъ состоятъ спеціальныя средства и депозиты. Приѣмъ, храненіе и отпускъ суммъ общественныхъ, сословныхъ и другихъ, находящихся въ распоряженіи правительственныхъ учрежденій капиталовъ, возлагается на государственныя кассы, съ извѣстнымъ вознагражденіемъ ихъ за исполненіе всѣхъ операцій, или на основаніи особыхъ правилъ, или по соглашенію завѣдывающихъ этими суммами управленій съ министерствомъ финансовъ.

**Организація государственныхъ кассъ.** Кассовыми правилами было установлено дѣленіе кассъ на приходныя и расходныя; взиманіе доходовъ было предоставлено исключительно доходнымъ кассамъ: уѣзднымъ казначействамъ и кассамъ спеціальныхъ сборщиковъ, а самостоятельное производство расходовъ—кассамъ расходнымъ: губернскимъ казначействамъ и ихъ расходнымъ отдѣленіямъ, которыя должны были отчитываться по расходамъ за всѣ кассы своего округа. Между тѣмъ уже въ 1866 г., при второмъ изданіи кассовыхъ правилъ, особымъ примѣчаніемъ къ ст. 25 этихъ правилъ взиманіе доходовъ въ уѣздахъ губернскихъ городовъ было возложено на время опыта на губернскія казначейства, и такимъ образомъ само собою нарушилось строгое дѣленіе кассъ на доходныя и расходныя. Дальнѣйшій же опытъ показалъ, что установленное кассовыми правилами различіе въ правахъ и обязанностяхъ по производству расходовъ губернскихъ казначействъ и ихъ расходныхъ отдѣленій съ одной стороны и уѣздныхъ казначействъ съ другой, не оправдываясь необходимостью, нерѣдко порождало весьма значительныя затрудненія какъ для кассъ, такъ и для казенныхъ и



контрольных палатъ, въ отношеніи своевременнаго сведенія счетовъ. Вслѣдствіе этого, по особому соглашенію министерства финансовъ съ государственнымъ контролемъ<sup>1)</sup>, всѣмъ казначействамъ предоставлена одинаковая самостоятельность какъ по приему доходовъ, такъ и по производству платежей, закрыты расходныя отдѣленія, соединенныя съ уѣздными казначействами и состоявшія при кассахъ специальныхъ сборщиковъ, и переименованы въ расходныя отдѣленія въ такихъ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ никакихъ кассъ,—въ казначейства.

**Государственныя кассы.** Къ государственнымъ кассамъ принадлежатъ<sup>2)</sup>: 1) главное казначейство въ С.-Петербургѣ, состоящее въ непосредственномъ вѣдѣніи департамента государственнаго казначейства; 2) казначейства: губернскія, областныя, уѣздныя, окружныя и такъ наз. мѣстныя, учрежденныя въ нѣкоторыхъ безуѣздныхъ городахъ и другихъ поселеніяхъ, не имѣющихъ городского устройства<sup>3)</sup>, состоящія въ вѣдѣніи подлежащихъ казенныхъ палатъ; 3) приходо-расходныя кассы министерства финансовъ<sup>4)</sup>; 4) кассы специальныхъ сборщиковъ, состоящія въ вѣдѣніи распорядительныхъ управленій, завѣдывающихъ отдѣльными отраслями государственныхъ доходовъ<sup>5)</sup>; 5) касса государственной комиссіи погашенія долговъ, для уплаты капитала и процентовъ по государственнымъ займамъ, состоящая въ вѣдѣніи правленія означенной комиссіи<sup>6)</sup>, и 6) Государственный банкъ съ его конторами и отдѣленіями, въ качествѣ государственнаго приходорасходчика, въ указанныхъ закономъ предѣлахъ<sup>7)</sup>.

**Составъ казначействъ** опредѣляется особыми штатами, по которымъ губернскія и уѣздныя казначейства дѣлятся на разряды, смотря по обширности ихъ занятій<sup>8)</sup>. Должности присяжныхъ въ казначействахъ замѣщаются порядкомъ, указаннымъ въ уст. о сл. гражд. Составъ кассъ специальныхъ сборщиковъ и кассы государственной комиссіи погашенія долговъ, а равно порядокъ опредѣленія и увольненія служащихъ въ нихъ лицъ

<sup>1)</sup> Сравни инструкцію казначействамъ изд. 2-е 1879 г., ст. 2 и 5.

<sup>2)</sup> Кассовыя правила, ст. 8 и 9; инстр. казнач. ст. 5.

<sup>3)</sup> Кронштадтъ, Севастополь, Николаевъ, при Ижевскомъ оружейномъ заводѣ (Вятской губ.), при Шостенскомъ пороховомъ заводѣ (Черниговской губ.) при горныхъ заводахъ: Кушвинскомъ Богословскомъ (Пермской губ.), Воткинскомъ (Вятской губ.). Ср. ст. 12 касс. пр. и приложение къ ней.

<sup>4)</sup> Собр. уз. 1894 г. № 115 ст. 842 и 1896 г. № 21 ст. 248; ср. 2-ю ч. наст. соч., стр. 60.

<sup>5)</sup> Ср. правила объ особыхъ кассахъ по взиманію государственнаго квартирнаго налога—въ правилахъ и формахъ смѣтн., касс. и ревиз. порядка, изд. 1897 г., отд. II ч. 3-я.

<sup>6)</sup> П. С. З. т. XXXI № 24244 и т. XXXIV № 26 791. Положеніе. — Св. Зак. т. XI ч. II, уст. госуд. комиссіи погашенія долговъ ст. 1 — 146, изд. 1893 г. и Выс. утв. 20 февраля 1895 г. мн. Госуд. Сов., объ устройствѣ гос. комиссіи погашенія долговъ (Собр. уз. 1895 г. № 75 ст. 506).—Касс. прав. ст. 35.

<sup>7)</sup> Касс. прав. ст. 17 прим. 4, ст. 25 п. 5, ст. 36 прим. I и 39—ср. уставъ государственнаго банка 6-го іюня 1894 г. (Собр. узак. 1894 г. № 101 ст. 6988, ст. 178 — 180).

<sup>8)</sup> Касс. прав. ст. 10.



опредѣляются особыми законоположеніями. Лицо, завѣдывающее кассою, хранить печать и ключи отъ кладовой и отвѣтствуетъ за цѣлость ввѣреннаго ему имущества и казны, въ обезпеченіе чего представляетъ залогов, размѣръ которыхъ опредѣляется по особому росписанію (ст. 12 касс. прав. прил.), эти залогов представляются наличными деньгами, или въ государственныхъ бумагахъ. Кромѣ того казначеи даютъ подписку въ томъ, что безъ надлежащаго разрѣшенія своего непосредственнаго начальства ни они сами, ни жены или дѣти ихъ не будутъ отчуждать принадлежащаго имъ имущества, или давать деньги въ ростъ. Въ крайнихъ случаяхъ управляющіе казенными палатами подъ своею отвѣтственностью могутъ допускать представленіе казначеями залоговъ и въ меньшемъ противъ росписанія размѣрѣ и даже опредѣлять на должности казначеевъ лицъ вовсе безъ залоговъ, но подъ ихъ, управляющихъ, отвѣтственностью.

**Предметы дѣйствій государственныхъ кассъ.** *Главное казначейство* производитъ: 1) уплаты изъ кредитовъ, состоящихъ въ распоряженіи высшихъ государственныхъ установленій и центральныхъ управленій; 2) выдачи пенсій, арендъ, пособій единовременныхъ и постоянныхъ всѣмъ живущимъ въ С.-Петербургѣ лицамъ, которымъ назначены указанные виды содержанія; 3) операціи по обмѣну и оплатѣ билетовъ государственнаго казначейства и купоновъ отъ нихъ<sup>1)</sup>, и принимаетъ: а) государственные доходы, взимаемые посредствомъ вычетовъ изъ отпускаемыхъ имъ самимъ суммъ, или перечисляемые по оборотнымъ ассигновкамъ, и б) спеціальныя средства и депозиты высшихъ государственныхъ установленій и центральныхъ управленій, хранить ихъ и отпускаетъ по требованіямъ подлежащихъ управленій (касс. пр., ст. 35—38; инстр. каз., ст. 6).

*Всѣ вообще казначейства:* 1) принимаютъ всѣ государственные доходы, поступающіе какъ прямо отъ плательщиковъ, такъ и посредствомъ вычетовъ изъ выдаваемыхъ суммъ, или по оборотнымъ ассигновкамъ; 2) сосредоточиваютъ всѣ государственные доходы, взимаемые кассами спеціальныхъ сборщиковъ, за исключеніемъ суммъ передаваемыхъ кассами по распоряженіямъ министра финансовъ непосредственно въ государственный банкъ; 3) хранятъ, отпускаютъ и передвигаютъ денежныя суммы изъ одного казначейства въ другое или государственный банкъ; 4) принимаютъ, хранятъ и выдаютъ суммы спеціальныхъ средствъ и депозитовъ мѣстныхъ управленій, а по особымъ соглашеніямъ министровъ и главноуправляющихъ съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ, — суммы другихъ, кромѣ мѣстныхъ, управленій; 5) принимаютъ и

<sup>1)</sup> Инструкція о билетахъ государственнаго казначейства, утвержденная министромъ финансовъ 13 апрѣля 1892 г. по соглашенію съ государственнымъ контролеромъ (прав. и формы смѣт., кас. и ревиз. порядка изд. 1890 г. отд. II 3-я).



передаютъ по принадлежности спеціальныя средства и депозиты высшихъ государственныхъ установлений и центральныхъ управлений; 6) передаютъ по предписаніямъ казенныхъ палатъ остатки отъ расходовъ на текущій счетъ въ государственный банкъ, его конторы и отдѣленія, или же пересылаютъ эти остатки въ казначейства другихъ губерній; 7), продаютъ всякаго рода гербовую бумагу, марки, бандероли, бланки, свидѣтельства и патенты по акцизнымъ сборамъ; 8) выдаютъ свидѣтельства на право торговли и промысловъ, билеты на торговые и промышленныя заведенія, паспорта и подорожныя; 9) принимаютъ на временное храненіе суммы присутственныхъ мѣстъ, общественныхъ учреждений и должностныхъ лицъ; 10) переводятъ, гдѣ это признано министромъ финансовъ возможнымъ, частныя денежныя суммы изъ одного города въ другой, чрезъ мѣстныя казначейства; 11) производятъ операцію по обмѣну и оплатѣ билетовъ государственнаго казначейства и купоновъ отъ нихъ <sup>1)</sup>).

По Высочайшему повелѣнію 24 мая 1896 г. на казначейства возложено съ 1 января 1897 года производство простѣйшихъ банковыхъ операцій, на основаніи особыхъ правилъ, выработанныхъ министерствомъ финансовъ, по соглашенію съ государственнымъ контролем <sup>2)</sup>).

Предметы дѣйствій *приходо-расходныхъ кассъ* опредѣляются временными для нихъ правилами, утвержденными 22 марта 1895 г. министромъ финансовъ, по соглашенію съ государственнымъ контролеромъ <sup>3)</sup>).

*Военныя казначейства* учреждаются только во время войны, въ районѣ дѣйствія арміи, а именно: *главныя полевые казначейства*—по одному при каждой арміи, *корпусныя полевые казначейства*—при каждомъ корпусѣ, и *отрядныя*—при каждомъ отрядѣ арміи. Для ихъ руководства составлено «Положеніе о дѣятельности полевыхъ казначействъ», Высочайше утвержденное 22 апрѣля 1895 г. <sup>4)</sup>). Это Положеніе составляетъ приложение № 7 къ «Положенію о полевомъ управленіи войскъ», Высочайше утвержд. 26 февраля 1890 г. <sup>5)</sup>).

**Кассы спеціальныхъ сборщиковъ.** *Кассы спеціальныхъ сборщиковъ* взимаютъ состоящія въ ихъ вѣдѣніи доходы <sup>6)</sup> и передаютъ ихъ въ полной цифрѣ поступленія или непосредственно въ мѣстныя казначейства въ опредѣленные сроки при краткихъ вѣдомостяхъ, въ кото-

<sup>1)</sup> Касс. прав., ст. 18—21 и 25—31; инстр. казн.; ст. 7 инстр. о билетахъ государственнаго казначейства 13 апр. 1892 г.

<sup>2)</sup> См. 2-ую ч. наст. сочиненія, стр. 62 — 64 и подстрочное примѣчаніе № 7 на стр. 37.

<sup>3)</sup> Правила и формы смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка изд. 1897 г. отд. II ч. 3, стр. 71—76.

<sup>4)</sup> См. приказъ по военному вѣдомству 24 апр. 1895 г. № 94.

<sup>5)</sup> 3-е П. С. З. т. X № 6609.

<sup>6)</sup> Кассовыя правила, ст. 8, 15 и 16 и правила объ особыхъ кассахъ по взиманію госуд. квартирнаго налога (см. правила и формы смѣт. касс. и ревиз. порядка, изд. 1897 г. отд. II, ч. 3, стр. 68—71).



рыхъ означаютъ количество и родъ денегъ, или же, по особому распоряженію министра финансовъ, въ другія казначейства, государственный банкъ, его конторы и отдѣленія (ст. 16 и прим.). Порядокъ и сроки передачи суммъ изъ кассъ специальныхъ сборщиковъ въ казначейства и банкъ устанавливаются по соглашенію подлежащихъ министровъ съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ. Кассы специальныхъ сборщиковъ, находящіяся въ такихъ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ казначействъ: а) принимаютъ, хранятъ и выдаютъ суммы специальныхъ средствъ и депозитовъ тѣхъ управленій, при которыхъ онѣ состоятъ, и б) могутъ производить выдачи изъ государственныхъ доходовъ по ассигнованіямъ и распоряженіямъ казенныхъ палатъ (ст. 17). Въ случаѣ необходимости это право можетъ быть предоставлено, по соглашенію подлежащихъ министровъ съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ, кассамъ специальныхъ сборщиковъ и такихъ мѣстностей, гдѣ есть казначейства.

*Государственный банкъ*, съ его конторами и отдѣленіями, хранитъ на безпроцентномъ текущемъ счетѣ государственнаго казначейства какъ всѣ остающіеся за губернскими расходами доходы, такъ и суммы, образующіяся отъ займовъ внѣшнихъ и внутреннихъ, кредитные билеты, вычеканенную на монетномъ дворѣ монету, долговыя и проч. суммы, поступающія на счетъ государственнаго казначейства по разнымъ случаямъ. За счетъ государственнаго казначейства банкъ производитъ операціи, перечисленныя въ ст. 178—180 Высочайше утвержденнаго 6 іюня 1894 г. устава государственнаго банка (см. выше, стр. 77).

### **Основанія и порядокъ дѣйствій государственныхъ кассъ.**

Кругъ дѣйствій казначействъ по приему и отпуску суммъ опредѣляется *общими годовыми кассовыми росписаніями* объ ожидаемыхъ доходахъ и предстоящихъ расходахъ. Всѣ министерства и главные управленія, равно и распорядительные департаменты министерства финансовъ, одновременно съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ своихъ финансовыхъ смѣтъ на предстоящій годъ<sup>1)</sup>, доставляютъ годовыя кассовыя росписанія (рукописныя) департаменту государственнаго казначейства, на которомъ лежитъ обязанность безпрепятственнаго удовлетворенія расходовъ въ тѣхъ мѣстностяхъ и въ тѣ сроки, которые будутъ указаны въ росписаніяхъ (ст. 43), а—по утвержденіи государственной росписи, сообщаютъ тому же департаменту или дополнительныя росписанія, или же свѣдѣнія о всѣхъ сдѣланныхъ Государственнымъ Совѣтомъ при окончательномъ разсмотрѣніи финансовыхъ смѣтъ измѣненіяхъ въ кредитахъ, уже занесенныхъ въ кассовыя росписанія. Кассовыя росписанія состав-

<sup>1)</sup> Сравни Высочайше утвержденное 8 іюня 1893 г. мн. Государственнаго Совѣта о срокахъ представленія финансовыхъ смѣтъ (Собр. узак. 1893 г. № 99, ст. 838); см. выше, стр. 220.



ляются на каждую губернію отдѣльно и располагаются по тексту и номенклатурѣ главныхъ и второстепенныхъ подраздѣленій финансовыхъ смѣтъ, съ приблизительнымъ указаніемъ сроковъ поступления доходовъ и производства расходовъ (ст. 44). По нѣкоторымъ вѣдомствамъ (военному, путей сообщенія и др.) часть кредитовъ росписывается не по губерніямъ, а по округамъ, заключающимъ въ себѣ нѣсколько губерній. Кассовыя росписанія кредитовъ, открываемыхъ въ распоряженіе окружныхъ управленій <sup>1)</sup>, кругъ дѣйствій которыхъ простирается на нѣсколько губерній, составляются на казенныя палаты, находящіяся въ однѣхъ съ тѣми управленіями губерніяхъ. По такимъ кредитамъ казенныя палаты, получивъ свѣдѣнія о мѣстахъ, размѣрахъ и срокахъ предстоящихъ тѣмъ управленіямъ расходовъ, дѣлаютъ слѣдующія распоряженія: 1) кредиты на расходы въ томъ-же городѣ, гдѣ находятся окружныя управленія и казенныя палаты, открываютъ на мѣстное губернское казначейство; кредиты же, изъ которыхъ должны быть производимы расходы въ уѣздахъ, подвѣдомственныхъ казенной палатѣ губерній, а также въ другихъ губерніяхъ, распредѣляютъ, по указаніямъ окружныхъ управленій, на кассы соответственныхъ губерній, или оставляютъ на своемъ особомъ счетѣ; 2) кредиты, предоставляемые въ распоряженіе окружнаго управленія, находящагося не въ одномъ съ казенною палатою городѣ, открываютъ на кассы, находящіяся въ мѣстѣ пребыванія управленія. Кассовыя росписанія доставляются департаменту государственнаго казначейства при общемъ сводѣ для нагляднаго сличенія утвержденныхъ по смѣтѣ кредитовъ съ итогами частныхъ росписаній. По полученіи годовыхъ кассовыхъ росписаній, департаментъ государственнаго казначейства сличаетъ ихъ съ исправленными по журналамъ Государственнаго Совѣта финансовыми смѣтами и, убѣдившись въ ихъ взаимномъ числовомъ тождествѣ, составляетъ росписанія по всѣмъ министерствамъ, отдѣльно на каждую губернію, и препровождаетъ въ главное казначейство и казенныя палаты: росписаніе доходовъ, ожидаемыхъ по губерніи, и росписаніе расходовъ, какъ уполномочіе казначействамъ на удовлетвореніе этихъ расходовъ. Эти росписанія отсылаются казеннымъ палатамъ при общемъ сводѣ о всѣхъ губернскихъ доходахъ и расходахъ, составляемомъ самимъ департаментомъ государственнаго казначейства. Если ко времени составленія годовыхъ росписаній министерства и главныя управленія не будутъ имѣть по нѣкоторымъ смѣтнымъ подраздѣленіямъ достаточныхъ свѣдѣній для указанія мѣстности и цифры ожидаемыхъ доходовъ и предстоящихъ расходовъ, то кредиты по такимъ подраздѣленіямъ смѣты оставляются безъ распредѣленія (заносятся въ росписаніе центрального управленія на главное казначейство одною валовою суммою) ихъ на §§ и статьи, съ

<sup>1)</sup> Инструкція казеннымъ палатамъ 1879 г., ст. 48, 86, 87 и 88.



отмѣткою, что свѣдѣнія о частныхъ разассигнованіяхъ этихъ доходовъ и расходовъ будутъ доставлены впослѣдствіе. Равнымъ образомъ, въ случаѣ сверхсметныхъ, какъ экстраординарныхъ, такъ и дополнительныхъ ассигнованій, составляются по общей для кассовыхъ росписаній формѣ дополнительныя росписанія и доставляются департаменту государственнаго казначейства за мѣсяць, а по губерніямъ сибирскимъ, Ставропольской и Кавказскому военному округу—за 1<sup>1/2</sup> мѣсяца до срока производства расходовъ. Въ случаяхъ же непредвидѣнныхъ и экстренныхъ, министерства и главныя управленія доставляютъ департаменту государственнаго казначейства отдѣльныя увѣдомленія о предстоящихъ расходахъ, съ указаніемъ мѣсть ихъ производства и сметныхъ подраздѣленій (§§ и статьи), на которыя долженъ упасть расходъ. По такимъ увѣдомленіямъ департаментъ государственнаго казначейства безотлагательно дѣлаетъ распоряженіе объ удовлетвореніи расхода.

Экземпляры росписаній и копии съ такихъ увѣдомленій, а равно копии съ постановленій объ открытіи сверхсметныхъ кредитовъ, о выдачахъ въ счетъ будущей сметы и о переносѣ кредитовъ изъ одного параграфа сметы въ другой препровождаются и въ государственный контроль. Казенныя палаты составляютъ изъ росписаній о доходахъ отдѣльныя на подчиненныя имъ казначейства росписанія по тѣмъ доходамъ, цифры поступления которыхъ опредѣляются самими палатами, по остальнымъ-же доходамъ казначейства открываютъ счета, согласно приложенію къ государственной росписи. Изъ расходныхъ росписаній и отдѣльныхъ увѣдомленій о предстоящихъ расходахъ, по извлеченіи изъ нихъ казенными палатами нужныхъ имъ для распоряженій по передвиженію фондовъ свѣдѣній объ общей цифрѣ и срокахъ предстоящихъ платежей, составляются также отдѣльныя росписанія расходовъ на каждое изъ подчиненныхъ имъ казначействъ и въ необходимыхъ случаяхъ на кассы спеціальныхъ сборщиковъ, по указаніямъ второстепенныхъ распорядителей кредитами и даннымъ, заключающимся въ финансовыхъ сметахъ. Для свѣдѣнія о состояніи суммъ въ уѣздныхъ и губернскихъ казначействахъ, тѣ и другія доставляютъ своимъ казеннымъ палатамъ еженедѣльныя краткія вѣдомости; а казенныя палаты посылаютъ въ департаментъ государственнаго казначейства ежемѣсячныя вѣдомости о состояніи суммъ по губерніямъ. Росписанія кредитовъ по сметѣ системы государственнаго кредита составляются государственною комиссіею погашенія долговъ на основаніи утвержденныхъ министромъ финансовъ въ апрѣлѣ 1882 г. правилъ. Самый порядокъ пріема государственныхъ доходовъ кассами опредѣляется общими кассовыми правилами и отдѣльно изданными табелями о порядкѣ поступления дохода и о документахъ, представляемыхъ на ревизію. Эти табели, въ которыхъ по каждому виду государственныхъ доходовъ приведены ссылки на законъ, опредѣляющій тотъ или другой государствен-



ный сборъ, представляют собою дальнѣйшее развитіе общихъ кассовыхъ правилъ, служащихъ для нихъ основаніемъ.

### 1. Порядокъ приема суммъ.

Всѣ денежные суммы, принимаемыя государственными кассами, раздѣляются на: 1) вносимыя плательщиками непосредственно; 2) передаваемые изъ распорядительныхъ управленій и изъ другихъ кассъ; 3) присылаемыя по почтѣ какъ на имя самихъ кассъ, такъ и на имя распорядительныхъ управленій; 4) удерживаемыя при производствѣ денежныхъ выдачъ, и 5) перечисляемыя по оборотнымъ ассигновкамъ (инстр. казн., ст. 34).

I. При непосредственномъ вносѣ денегъ, плательщикъ представляетъ на простой бумагѣ объявленіе о вносимой имъ суммѣ, съ точнымъ указаніемъ: кто, сколько и по какому случаю вносить. Если вносятся не наличныя деньги, а другія цѣнности, напр. билеты государственнаго казначейства и т. п., то въ объявленіяхъ, кромѣ того, должно быть объяснено, какими именно знаками и какая сумма вносится. Никакихъ другихъ документовъ при приемѣ суммъ отъ плательщика не требуется и кассы не входятъ въ разсмотрѣніе того вопроса, столько-ли вносится, сколько слѣдуетъ. Казначейства обязаны принимать вносимыя при объявленіяхъ суммы всякими частями и прежде сроковъ. Кассы специальныхъ сборщиковъ руководствуются при приемѣ суммъ особыми законоположеніями, опредѣляющими порядокъ взиманія ими доходовъ. Плательщики могутъ вносить причитающіяся съ нихъ суммы въ любое казначейство, по своему усмотрѣнію, хотя-бы представляемыя суммы слѣдовали въ другое казначейство или кассу специального сборщика; специальные средства и депозиты кромѣ залоговъ вносятся въ тѣ только кассы, которыя уполномочены ихъ принимать. Плательщикъ, которому размѣръ слѣдующаго съ него въ казну взноса не извѣстенъ по неточному указанію въ законѣ, или потому, что цифра платежа опредѣляется самимъ распорядительнымъ управленіемъ, получаетъ отъ соответственнаго управленія платежное свидѣтельство для представленія въ кассу взамѣнъ объявленія (ст. 61 и 62 кассовыхъ правилъ). Какъ объявленія, такъ и платежныя свидѣтельства оплатѣ гербовымъ сборомъ не подлежатъ. Если платежи возобновляются періодически въ одной и той-же суммѣ или въ различныхъ, но заранее извѣстныхъ управленіямъ размѣрахъ, то эти управленія прапрождаютъ въ кассу особые списки, опредѣляющіе оклады взносовъ, а плательщиковъ снабжаютъ на опредѣленный періодъ постоянными свидѣтельствами, съ указаніемъ въ нихъ сроковъ и размѣра взносовъ. Въ этихъ случаяхъ деньги вносятся при объявленіяхъ.

II. Въ тѣхъ случаяхъ: а) когда въ мѣстѣ взноса нѣтъ казначействъ или уполномоченныхъ на приемъ доходовъ кассъ специальныхъ сборщиковъ;



б) когда деньги взыскиваются полиціею или иными на пріемъ денегъ уполномоченными лицами; в) когда платежи принимаются за границею, и г) когда управленія или лица, по распоряженію которыхъ налагаются взысканія и штрафы, могутъ получить причитающіяся отъ плательщиковъ суммы на мѣстѣ, одновременно съ распоряженіемъ объ ихъ взысканіи,—распорядительныя управленія и должностныя лица принимаютъ государственные доходы и депозиты непосредственно и передаютъ принятыя ими суммы въ казначейства при особыхъ бумагахъ не менѣе одного раза въ недѣлю, если итогъ собранныхъ ими суммъ достигаетъ 50 руб., въ противномъ случаѣ не менѣе одного раза въ мѣсяць. Суммы, принимаемыя за границею миссіями или консульствами, обращаются въ счетъ слѣдующихъ имъ по смѣтамъ ассигнованій. Залоги, представляемые въ денежныхъ знакахъ и процентныхъ бумагахъ, для допущенія къ торгамъ, могутъ быть принимаемы и хранимы самими управленіями, но, по окончаніи торговъ, залоги лицъ, за которыми остались торги, передаются, подобно другимъ депозитамъ, въ казначейство. Отъ распорядительныхъ управленій деньги передаются въ казначейство еще и въ томъ случаѣ, когда въ этихъ управленіяхъ останутся не выданными или не израсходованными полученныя ими изъ кассъ деньги на содержаніе служащихъ или авансовые отпуска (ст. 44 INSTR. казн.). Принятыя суммы записываются казначействами въ приходный журналъ. При полученіи суммъ изъ кассъ специальныхъ сборщиковъ казначейства записываютъ какъ сумму дѣйствительно полученную, такъ и сумму, израсходованную на пересылку денегъ и указанную въ препроводительной вѣдомости, причемъ послѣдняя сумма одновременно списывается и расходомъ изъ кредита на пересылку суммъ (инструкція казн., ст. 47).

III. Пріемъ суммъ, присылаемыхъ по почтѣ на имя распорядительныхъ управленій, эти послѣднія обязаны поручать подлежащимъ казначействамъ, для чего на почтовыхъ повѣткахъ дѣлаютъ установленныя надписи, съ приложеніемъ печати. По полученіи казначействами денегъ, бумаги, при которыхъ эти деньги присланы, препровождаются соотвѣтственнымъ управленіямъ и лицамъ. Если-же при распорядительныхъ управленіяхъ для взиманія доходовъ существуютъ кассы специальныхъ сборщиковъ и если нѣтъ сомнѣнія, что присланныя по почтѣ суммы слѣдуютъ именно въ эти доходы, то эти суммы принимаются съ почты помянутыми кассами. Непосредственно также принимаются денежные пакеты, адресованные на имя начальника и управленій корпуса жандармовъ, а также учрежденій духовнаго вѣдомства, причемъ послѣднее немедленно передаетъ въ казначейство тѣ суммы, которыя не составляютъ специальныхъ средствъ этого вѣдомства, и слѣдовательно, не изъяты отъ общеустановленнаго порядка пріема суммъ казначействами. О всѣхъ



денежныхъ суммахъ, адресованныхъ какъ на имя казначействъ, такъ и распорядительныхъ управленій, соответственныя почтовые учрежденія посылаютъ этимъ казначействамъ и управленіямъ повѣстки или краткіе реестры по особой формѣ. Въ самый день полученія повѣстокъ или реестровъ казначей записываетъ указанныя въ нихъ суммы въ особую шнуровую книгу, затѣмъ дѣлаетъ на повѣсткѣ установленную надпись о томъ, подъ чью росписку деньги должны быть выданы, и передаетъ ихъ уполномоченному чиновнику, который въ полученіи повѣстокъ подписывается въ казначейской книгѣ и на другой день съ необходимымъ числомъ присяжныхъ отправляется за полученіемъ суммъ. Принятая съ почты сумма чиновникъ представляетъ казначею для помѣтки времени полученія и для записи ихъ въ приходный журналъ (бухг. прав., ст. 19; инстр. казн., ст. 48—52).

IV. При каждой выдачѣ по ассигновкамъ, особымъ требованіямъ, пенсіоннымъ листамъ и т. п. казначейства и кассы специальныхъ сборщиковъ обязаны справляться съ алфавитомъ должниковъ, не имѣется ли на получателя какихъ-либо взысканій. Если есть взысканія, то причитающаяся сумма удерживается съ получателя, въ чемъ ему выдается квитанція. Удержанная сумма записывается въ приходный журналъ особою статьею. Въ расходномъ же журналѣ отмѣчается вся указанная въ расходномъ документѣ сумма и отъ получателя отбирается росписка въ полученіи всей суммы. Если на самой ассигновкѣ и другихъ замѣняющихъ ее документахъ уже опредѣленъ какой либо вычетъ, то по запискѣ въ расходный реестръ суммы, слѣдующей къ выдачѣ на руки, и вычетовъ, выдаются кредитору казны деньги, подлежащія выдачѣ, и съ него берется росписка только въ выданной суммѣ. Означенныя же выдачи и удержанія записываются въ особые дневные реестры (инструкція казначействамъ 149, 150), откуда они переносятся въ приходный журналъ, № статьи котораго обозначается на ассигновкѣ.

V. Подъ оборотными перечисленіями разумѣются такія дѣйствія кассъ, которыя, не требуя выдачи денежныхъ суммъ, заключаются лишь въ выпискѣ кассою по ея счетамъ въ расходъ, на основаніи ассигновки распорядительнаго управленія, указанной послѣднимъ суммы изъ государственныхъ доходовъ, специальныхъ средствъ и депозитовъ и въ одновременной записи этой же суммы на приходъ въ суммы государственныхъ доходовъ, специальныхъ средствъ и депозитовъ по принадлежности <sup>1)</sup>.

**О квитанціяхъ и талонахъ.** Во всѣхъ принятыхъ на перечетъ и записанныхъ въ приходный журналъ суммахъ казначейства выдаютъ плательщикамъ безвозмездно *гербовыя квитанціи* порядкомъ, указаннымъ въ ст. 53—62 инструкціи казначействамъ. Въ полученіи отъ казначействъ

<sup>1)</sup> Касс. прав., ст. 64 съ прим.; инстр. казн., ст. 151.



квитанцій представившіе деньги плательщики росписываются собственноручно на квитанціонномъ листѣ въ количествѣ внесенной суммы и въ полученіи квитанціи. За неграмотныхъ плательщиковъ росписывается въ ихъ присутствіи лицо, ими избранное и не принадлежащее къ составу казначейства. Лица, не знающія русскаго языка, могутъ росписываться на извѣстномъ имъ языкѣ, но притомъ они обязаны пригласить постороннее лицо, знающее тотъ языкъ и умѣющее писать по русски, для удостовѣренія содержанія росписки. По суммамъ, вносимымъ въ управленія и передаваемымъ послѣдними въ казначейства, управленія также получаютъ квитанціи. При продажѣ гербовой разныхъ сортовъ бумаги и гербовыхъ марокъ, при отпускѣ подороженъ, свидѣтельствъ и бланковъ квитанціи не выдаются, такъ какъ означенные гербовые бланки по своему свойству замѣняютъ квитанціи. Въ полученныхъ по почтѣ суммахъ казначейства посылаютъ квитанціи тѣмъ мѣстамъ и лицамъ, которыя выслали деньги, а бумаги, при которыхъ деньги были высланы, вмѣстѣ съ талонами квитанцій, въ записанныхъ на приходъ суммахъ, отсылаются тѣмъ распорядительнымъ управленіямъ, на имя которыхъ деньги были адресованы.

Квитанціонные листы приготовляются въ экспедиціи заготовленія государственныхъ бумагъ и доставляются, по распоряженію департамента неокладныхъ сборовъ, въ казенныя палаты, которыя, повѣривъ ихъ на перечесть и принявъ, сдаютъ на храненіе въ кладовую губернскаго казначейства въ особыхъ запечатанныхъ пакетахъ, съ запискою полученныхъ листовъ. на приходъ въ шнуровую книгу, выдаваемую за скрѣпую и печатью контрольной палаты. Распредѣленіе квитанціонныхъ листовъ между казначействами и передача ихъ по принадлежности производится казенными палатами, съ занесеніемъ въ книгу номеровъ листовъ, которые переданы въ казначейство<sup>1)</sup>. Квитанціонный листъ состоитъ изъ 3-хъ частей: росписки, талона квитанціи и самой квитанціи, принадлежащихъ къ одной и той же серіи и занумерованныхъ однимъ номеромъ. Квитанція составляется на имя того, съ кого слѣдуетъ платежъ, а выдается тому, кто вноситъ деньги, несмотря на то, за себя или за другаго онъ вноситъ по объявленію, подписанному имъ самимъ или другимъ лицомъ. По выдачѣ квитанціи бухгалтеръ, отмѣтивъ въ подлежащихъ книгахъ поступленіе по приходному документу, пишетъ на квитанціонномъ листѣ талонъ, если онъ по роду своему подлежитъ отсылкѣ; въ противномъ случаѣ на немъ налагается знакъ уничтоженія. Въ талонѣ подробно излагается, отъ кого, сколько и на какой предметъ вно-

<sup>1)</sup> Обязанности казенныхъ палатъ по приему и расходу гербовыхъ знаковъ подробно опредѣлены утвержденною 26 марта 1875 г. министромъ финансовъ инструкціею о заготовленіи, храненіи, разсылкѣ, продажѣ и уничтоженіи гербовой бумаги и марокъ (распубликовано при указѣ Сената 1 мая 1875 г. Собр. узак. 1875 г. № 37); См. также правила и формы смѣт., касс. и ревиз. порядка, изд. 1897 г., отд. II ч. 3-я.



сится, а при отсылкѣ квитанцій или талоновъ въ центральныя учрежденія министерствъ означается губернія, въ которой находится казначейство. Порядокъ выдачи талоновъ квитанцій подробно изложенъ въ ст. 63 инстр. казначействамъ изд. 1879 г. Талоны квитанцій на руки плательщикамъ ни въ какомъ случаѣ не выдаются. На квитанціонномъ листѣ отбираются росписки въ полученіи квитанціи или дѣлается отмѣтка о высылкѣ талона. По окончаніи дневнаго дѣйствія кассы, росписки въ полученіи квитанцій вмѣстѣ съ уничтоженными талонами, не подлежащими отсылкѣ, а равно испорченные квитанціонные листы ежедневно подшиваются въ особый реестръ и сдаются для храненія въ кладовую, а приходные документы вмѣстѣ съ квитанціями и талонами отсылаются въ подлежащія учрежденія.

Порядокъ взиманія доходовъ кассами спеціальныхъ сборщиковъ слѣдующій. Суммы, причитающіяся отъ плательщиковъ, вносятся ими въ подлежащія кассы или непосредственно, или пересылаются по почтѣ наличными деньгами. Если плательщикъ вноситъ деньги не въ кассу спеціального сборщика, а въ какое-либо казначейство, то послѣднее въ приѣмъ этихъ денегъ выдаетъ плательщику квитанцію, а талонъ этой квитанціи отсылаетъ въ кассу спеціального сборщика. Если-же плательщикомъ является казенное управленіе, то оно наличныхъ денегъ въ кассу не вноситъ, а рассчитывается съ кассою слѣдующимъ способомъ. Касса спеціального сборщика посылаетъ въ управленіе, отъ котораго причитается платежъ, формальное требованіе (съ указаніемъ § и ст. доходной смѣты): управленіе, получивъ такое требованіе, пишетъ въ казначейство, на которое оно аккредитовано, ассигновку (оборотную) на сумму, равную причитающемуся платежу; казначейство-же съ своей стороны выписываетъ эту сумму расходомъ въ счетъ управленія—должника и записываетъ одновременно ту же сумму приходомъ въ счетъ управленія—кредитора, при которомъ состоитъ посланная требованіе касса. По совершеніи этого, казначейство отсылаетъ квитанцію кассѣ спеціального сборщика, а талонъ квитанціи управленію, давшему казначейству ассигновку.

## 2. *Храненіе и свидѣтельство суммъ въ кассахъ.*

Порядокъ храненія въ кассахъ суммъ и казеннаго имуществва изложенъ въ соотвѣтствующихъ статьяхъ т. II ч. I изд. 1892 г., т. VIII ч. II общ. сч. уст. по прод. 1895 г. и инструкціи казначействамъ, содержащихъ въ себѣ подробныя правила: 1) о храненіи суммъ въ кладовыхъ или сундукахъ и шкафахъ; 2) объ устройствѣ и охраненіи кладовыхъ; 3) о размѣщеніи суммъ, ежедневномъ осмотрѣ и свидѣтельствованіи какъ помѣщеній, такъ и самыхъ суммъ; 4) о вложеніи и выемкѣ суммъ; 5) объ открытіи и закрытіи кладовыхъ; 6) о правѣ распоряди-



тельныхъ управленій и кассъ специальныхъ сборщиковъ сдачи денежныхъ суммъ и цѣнностей на временное храненіе въ казначейства и о порядкѣ такой сдачи.

Всѣ находящіяся въ кассѣ денежные суммы, цѣнности и имущество хранятся ею или въ особыхъ кладовыхъ, или въ особыхъ сундукахъ и шкафахъ. Прочное (въ огнестойкихъ на сводахъ зданійхъ съ металлическими изнутри ставнями и рѣшетками у оконъ и запорами у оконныхъ ставней и дверей) и безопасное (отъ огня, кражи, наводненія и др.) устройство въ кассахъ кладовыхъ является необходимымъ условіемъ матеріальной сохранности ввѣренной кассѣ наличности. Кладовыя, сундуки и шкафы должны быть за ключемъ и печатью лица, завѣдывающаго кассою, а также за печатями тѣхъ лицъ, которыя, по ст. 72 инстр. казначействамъ, обязаны присутствовать при вложеніи и выемкѣ суммъ. Кладовая главнаго казначейства охраняется военнымъ карауломъ. Кладовыя остальныхъ казначействъ охраняются состоящими въ нихъ присяжными по правиламъ, указаннымъ въ утверждаемой министромъ финансовъ инструкціи для присяжныхъ казначействъ (въ виду прекращенія по Высочайшимъ повелѣніямъ наряда военныхъ карауловъ для охраны кладовыхъ казначействъ). Кладовыя кассы специальныхъ сборщиковъ и тѣхъ помещеній, гдѣ находятся сундуки и шкафы съ деньгами и имуществомъ тѣхъ кассъ, которыя не имѣютъ особыхъ кладовыхъ, охраняются по распоряженіямъ начальства этихъ кассъ. Денежныя суммы должны храниться въ кладовой въ извѣстномъ порядкѣ: разсортированы по роду денежныхъ знаковъ (государственные кредитные билеты, билеты государственнаго казначейства, металлическіе билеты, процентныя бумаги, золотая, серебряная и мѣдная монета), по достоинствамъ, въ тетрадахъ, пачкахъ, пакетахъ и мѣшкахъ, по серіямъ, съ надписью на каждой на особомъ ярлыкѣ содержащейся суммы. Гербовая бумага и всякаго рода гербовые бланки хранятся въ шкафахъ или на полкахъ въ пачкахъ, разложенныхъ по сортамъ и въ опредѣленномъ числѣ листовъ, съ надписью на каждой о родѣ и количествѣ имѣющейся въ ней бумаги. Квитанціонныя листы хранятся въ кладовой въ пачкахъ по 100 листовъ и связкахъ по 1000 листовъ, съ послѣдовательными номерами въ каждой (ст. 80 инстр. казн.).

Всѣ распоряженія по заготовленію и продажѣ гербовыхъ знаковъ производятся чрезъ департаментъ неокладныхъ сборовъ, при которомъ учреждено для приѣма, храненія и отпуска гербовыхъ знаковъ *гербовое казначейство*. Гербовые знаки продаются въ казначействахъ и таможнякъ; они могутъ быть продаваемы и въ городскихъ управахъ, земскихъ управахъ, волостныхъ правленійхъ, у нотаріусовъ, биржевыхъ маклеровъ, а съ особаго разрѣшенія казенной палаты и у частныхъ лицъ. Въ 1891 г. при волостныхъ правленіяхъ тѣхъ губерній, гдѣ введено положеніе о



земскихъ начальникахъ, установлена продажа гербовыхъ марокъ, актовой бумаги двухъ нисшихъ и вексельной 11 нисшихъ разборовъ. Доплаты противъ установленной закономъ цѣны гербовой бумаги, взимаемая съ покупателей частными продавцами, не должны превышать 5% казенной цѣны. Лица, производящія торгъ гербовыми знаками безъ надлежащаго разрѣшенія, подвергаются штрафу отъ 5 до 10 руб., а найденные у нихъ гербовые знаки конфискуются. Всѣ гербовые знаки изготовляются экспедиціей заготовленія бумагъ, по нарядамъ департамента неокладныхъ сборовъ.

Представляемые въ распорядительныя управленія къ торгамъ залогов, а также принимаемые нѣкоторыми кассами специальныхъ сборщиковъ специальныя средства и депозиты могутъ быть сдаваемы на временное храненіе въ кладовыя казначействъ, но не иначе, какъ въ сундукахъ, ящикахъ и прочныхъ пакетахъ, обвязанныхъ шнуромъ или бичевкою и опечатанныхъ какъ казенною печатью того мѣста, которому принадлежатъ эти помѣщенія, такъ и частными печатями каждаго изъ наличныхъ его членовъ, и притомъ такимъ образомъ, чтобы помѣщенія нельзя было вскрыть безъ поврежденія печатей. При этомъ сундуки и ящики должны быть заперты, кромѣ внутренняго замка, еще наружнымъ висячимъ замкомъ на пробояхъ. Въ такомъ же порядкѣ могутъ быть сдаваемы въ казначейства на временное храненіе суммы общественныя, земскія<sup>1)</sup> и городскія<sup>2)</sup>.

**Свидѣтельство наличности кассъ.** Свидѣтельство ввѣренныхъ кассъ денежныхъ капиталовъ и имущества есть способъ удостовѣренія въ правильности ея оборотовъ по приходу, расходу и остатку посредствомъ подробнаго перечета и повѣрки наличности денежныхъ суммъ, разныхъ цѣнностей и казеннаго имущества противъ книгъ и документовъ. Для этого необходимо убѣдиться: а) вѣрно-ли записаны всѣ поступившія суммы капиталовъ; б) согласно-ли съ назначеніемъ произведены расходы; в) въ цѣлости ли наличная казна и имущество и въ безопасномъ ли мѣстѣ они хранятся, и г) правильно ли ведется счетоводство.

Свидѣтельства кассъ дѣлятся на: 1) *срочныя*, производимыя за каждый минувшій мѣсяць въ 1-й присутственный (не табельный) день наступившаго мѣсяца<sup>3)</sup>; 2) *внезапныя*, производимыя во всякое время безъ опредѣленія къ тому поводовъ и назначаема какъ по распоряженіямъ начальства приходорасходчиковъ, такъ и по усмотрѣнію лицъ,

<sup>1)</sup> В. у. 12 іюня 1890 г. положеніе о земскихъ учрежденіяхъ (собр. узак. 1890 г. № 63 ст. 596 п 3-е П. С. З. т. X № 6922).

<sup>2)</sup> В. у. 11 іюня 1892 г. городское положеніе (собр. узак. 1892 г. № 69 ст. 729).

<sup>3)</sup> Дозволяется производить свидѣтельства и въ табельные дни, по соглашенію членовъ, составляющихъ общее присутствіе.



на обязанности которыхъ лежитъ срочное свидѣтельство, и 3) *чрезвычайныя*, вызываемыя поврежденіемъ кладовыхъ и замѣняющихъ ихъ помѣщеній, смертью приходорасходчиковъ, недозволенною отлучкою ихъ, растратами и т. п. особенными происшествіями.

*Срочныя свидѣтельства казначействъ* производятся въ присутствіи казначеевъ или завѣдывающихъ кассами лицъ: въ кассахъ спеціальныхъ сборщиковъ—начальниками и чинами тѣхъ управленій, при которыхъ эти кассы состоятъ; въ губернскихъ казначействахъ—общими присутствіями казенныхъ палатъ; въ прочихъ казначействахъ—общими присутствіями, составляемыми изъ лицъ, назначаемыхъ по соглашенію министерства финансовъ съ подлежащими вѣдомствами; въ главномъ казначействѣ—управляющимъ казначействомъ, его товарищемъ и главнымъ бухгалтеромъ <sup>1)</sup>.

Для срочнаго свидѣтельства *приходорасходныхъ кассъ* образовано *общее присутствіе* изъ мѣстныхъ уѣзднаго начальника, начальника полицейской команды и мирового судьи. Существовавшія до того времени въ городахъ Уральскѣ, Калмыковѣ, Гурьевѣ и Темирѣ Уральской, Актюбинскѣ, Николаевскѣ, Иргизѣ и Тургаѣ Тургайской области кассы спеціальныхъ сборщиковъ упразднены. Затѣмъ, Высочайше утвержденнымъ 25 декабря 1895 г. мнѣніемъ государственнаго совѣта (собраніе узаконеній 1896 г. № 21 ст. 248) учреждены съ 1 іюля 1896 г. приходорасходныя кассы въ городѣ Валкѣ Лифляндской губерніи <sup>2)</sup>, въ городѣ Атбасарѣ Акмолинской области, въ посадѣ Вельяминовскомъ (Туапсе) Черноморскаго округа и въ укрѣпленіи Керки, съ подчиненіемъ на общихъ для казначействъ основаніяхъ перечисленныхъ кассъ вѣдѣнію казенныхъ палатъ: Лифляндской, Омской, Ставропольской и Туркестанской. Составъ общихъ присутствій для срочнаго свидѣтельствующаго перечисленныхъ кассъ, опредѣленъ, согласно пункту IV Высочайшаго повелѣнія 25

<sup>1)</sup> Такой порядокъ свидѣтельства наличія суммъ главнаго казначейства, не опредѣленный ни закономъ, ни инструкціями министерства финансовъ, а представляющій остатокъ дореформеннаго строя, когда ежемѣсячное свидѣтельство хранившихся въ главномъ казначействѣ капиталовъ производилось, на основаніи ст. 601, т. I ч. 2 св. зак. изд. 1857 г., правленіемъ главнаго казначейства (изъ управляющаго и 4-хъ членовъ, назначавшихся Высочайшею властью по представленію министра финансовъ), упраздненнымъ въ 1864 г., нельзя признать правильнымъ, такъ какъ указанныя лица, оставаясь по роду лежащихъ на нихъ обязанностей отвѣтственными за цѣлость находящихся въ кладовой цѣнностей, являются вмѣстѣ съ тѣмъ и ревизорами собственныхъ дѣйствій. Въ виду того, что главное казначейство поставлено въ такія же отношенія къ департаменту государственнаго казначейства, въ какихъ находятся губернскія казначейства къ казеннымъ палатамъ, и если срочное свидѣтельство этихъ казначействъ производится чрезъ лицъ, не принимающихъ участія въ храненіи суммъ и наблюденіи за ихъ цѣлостью, то тѣмъ болѣе такой порядокъ необходимо соблюдать по отношенію къ главному казначейству, сообразно съ размѣрами хранящихся въ немъ цѣнностей, т. е. возложить срочное свидѣтельство главнаго казначейства на чиновъ департамента государственнаго казначейства по назначенію министра финансовъ.

<sup>2)</sup> Съ 1898 г. приходорасходная касса въ г. Валкѣ преобразуется въ уѣздное казначейство.



декабря 1895 г., министромъ финансовъ по соглашенію съ министрами внутреннихъ дѣлъ, военнымъ и юстиціи, слѣдующій: для приходорасходныхъ кассъ: Атбасарской—изъ уѣзднаго начальника, мирового судьи и начальника мѣстной команды, Вельяминовской—изъ начальника округа, управляющаго карантинно-таможенною заставою и одного изъ депутатовъ Вельяминовскаго (Туапсе) посада, и керкинской—изъ начальника гарнизона укрѣпленія Керки, командира одной изъ находящихся въ укрѣпленіи воинскихъ частей, по назначенію начальника гарнизона, и управляющаго Керкинской таможенною <sup>1)</sup>).

*Внезапныя свидѣтельства* кассъ производятся: 1) губернаторами, лично или назначенными отъ нихъ чиновниками и чиновниками, командироваемыми отъ министерства финансовъ, государственнаго контроля и мѣстныхъ ревизіонныхъ учрежденій; 2) управляющими казенными палатами или лицами по ихъ назначенію; 3) лицами, составляющими общія присутствія для срочныхъ свидѣтельствъ казначействъ. Внезапныя свидѣтельства уѣздныхъ казначействъ производятся въ присутствіи одного изъ лицъ, участвующихъ въ срочномъ свидѣтельствѣ; для присутствованія же при внезапномъ свидѣтельствѣ губернскихъ казначействъ назначается казенною палатою одинъ изъ членовъ общаго ея присутствія, или чиновникъ особыхъ порученій. Внезапное свидѣтельство кассъ специальныхъ сборщиковъ производится въ присутствіи депутата отъ того вѣдомства, въ которомъ касса состоитъ. Чрезвычайныя свидѣтельства кассъ производятся по правиламъ, установленнымъ для внезапныхъ свидѣтельствъ.

**Срочное свидѣтельство.** Срочное свидѣтельство денежной казны и имущества кассъ ограничивается удостовѣреніемъ въ цѣлости казны по кладовой книгѣ и казеннаго имущества по матеріальнымъ книгамъ, а равно удостовѣреніемъ въ безопасности храненія казны и имущества, что и утверждается подписью на кладовой книгѣ лицъ, производившихъ свидѣтельство. Не воспрещается производить и подробную повѣрку книгъ и документовъ по правиламъ, установленнымъ для внезапныхъ свидѣтельствъ. Свидѣтельство должно быть начато до открытія дѣйствія кассы. Члены общаго присутствія, по прибытіи въ казначейство, получаютъ отъ казначея вѣдомость о наличной кассѣ и имуществѣ, къ тому числу состоящихъ, и отправляются съ казначеемъ и присяжными въ кладовую для свидѣтельства денежной казны и имущества. При свидѣтельствѣ деньги въ государственныхъ кредитныхъ билетахъ и золотой монетѣ, а также всякаго рода процентныя бумаги и ихъ купоны и свидѣтельства подвергаются подробному перечету. Противъ той суммы въ вѣдомости, въ которой окажется недостатокъ или излишекъ, дѣлается отмѣтка. Свидѣтельствующимъ предъявляются также квитанціи казенныхъ палатъ въ

<sup>1)</sup> Собр. уз. 1896 г. № 133 ст. 1522.



полученіи отосланныхъ въ нихъ приходныхъ и расходныхъ документовъ со времени послѣдняго свидѣтельства, а въ случаѣ неполученія отъ казенной палаты квитанціи въ послѣдней отсылкѣ документовъ, представляются квитанціи почтовой конторы въ сдачѣ ихъ. Затѣмъ свидѣтельствующіе сводятъ итоги, по графамъ кладовой книги, и, причисливъ ихъ къ суммѣ, оказавшейся при повѣркѣ наличности, выводятъ общую сумму цѣнностей и сличаютъ ее съ показаніями кладовой книги. По повѣркѣ денежной казны и процентныхъ бумагъ, производится свидѣтельство гербовой бумаги, марокъ, патентовъ, свидѣтельствъ, паспортовъ и т. п. бумагъ, а равно оплаченныхъ купоновъ, наличности хранящихся въ кладовой квитанціонныхъ листовъ и книги на записку этихъ листовъ и объ оказавшемся составляется актъ свидѣтельства. Особенное вниманіе свидѣтельствующіе обращаютъ на цѣлость сундуковъ и ящиковъ, а также печатей, приложенныхъ къ ящикамъ, сундукамъ и пакетамъ, находящимся въ кладовой и отданнымъ отъ разныхъ учрежденій на временное храненіе. Въ случаѣ недостатка въ казенныхъ суммахъ, общее присутствіе принимаетъ немедленно надлежащія мѣры къ обезпеченію казны и, устранивъ казначея отъ должности, когда это признано нужнымъ, поручаетъ казначейство одному изъ членовъ присутствія и немедленно доноситъ казенной палатѣ и губернатору.

**Внезапныя свидѣтельства.** При внезапномъ свидѣтельствѣ, кромѣ повѣрки наличной казны и казеннаго имущества, можетъ быть производима подробная повѣрка документовъ, приходныхъ журналовъ, расходныхъ реестровъ, бухгалтерскихъ и др. книгъ казначейства, правильности веденія счетовъ и книгъ и соблюденія канцелярскаго порядка. Лица, производящія внезапныя свидѣтельства, сверхъ правилъ о срочныхъ свидѣтельствахъ, соблюдаютъ еще слѣдующія правила: не оглашая намѣренія произвести внезапное свидѣтельство, они обязаны, по прибытіи въ кассу и предъявленіи казначею предписанія (письменнаго) начальства на производство внезапнаго свидѣтельства <sup>1)</sup>, опечатать прежде всего собственною печатью кладовую и затѣмъ приглашаютъ депутата, для чего обращаются при свидѣтельствѣ: а) главнаго казначейства — къ министру финансовъ; б) губернскаго казначейства — къ управляющему мѣстной казенною палатою; в) уѣзнаго казначейства — къ одному изъ должностныхъ лицъ, производящихъ срочное свидѣтельство. Свидѣтельство должно быть начато до открытія кассы, которая приступаетъ къ производству платежей только по окончаніи повѣрки наличныхъ суммъ ея. Чтобы не останавливать платежей въ теченіе всего утра до окончанія подробной повѣрки кассы, свидѣтельствующій долженъ, повѣривъ нѣкоторую часть казны, отпустить казначею необходимую на расходы того дня часть

<sup>1)</sup> Губернаторъ и управляющіе мѣстными казенною и контрольною палатами производятъ свидѣтельство безъ такого предъявленія.



повѣренной суммы. Денежныя суммы въ государственныхъ кредитныхъ билетахъ и звонкой (золотой) монетѣ, а также всякаго рода процентныя бумаги и ихъ купоны, бланки и всякаго рода гербовые знаки подлежатъ подробному перечеѣу, кому-бы они не принадлежали, за исключеніемъ: а) суммъ, отданныхъ въ кладовую для одного лишь храненія отъ постороннихъ мѣстъ и заключающихся въ запечатанныхъ пакетахъ, ящикахъ, сундукахъ, боченкахъ и иныхъ помѣщеніяхъ, и б) повѣренныхъ установленіями государственнаго контроля билетовъ государственнаго казначейства и купоновъ отъ нихъ и переданныхъ въ кладовую для дальнѣйшаго храненія въ запечатанныхъ конвертахъ. Въ наличности этихъ послѣднихъ свидѣтельствующій удостовѣряется показаніемъ книгъ и цѣлостію приложенныхъ къ нимъ печатей. Счетъ всякаго рода цѣнностей производится по номинальной ихъ цѣнѣ, безъ соображенія съ курсовою разностью.

Въ казначействахъ, хранящихъ значительные запасы звонкой монеты или гербовой бумаги, свидѣтельствующій можетъ повѣрить на перечеѣу нѣкоторое количество монеты или бумаги, а затѣмъ сосчитать остальную сумму денегъ и бумаги по числу мѣшковъ, пачекъ и другихъ помѣщеній, съ объясненіемъ о томъ въ актѣ свидѣтельства. Если-бы при этомъ во взятыхъ на выдержку мѣшкахъ или пачкахъ оказался недостатокъ или излишекъ, а въ бумагахъ кромѣ того и разница въ сортѣ или цѣнѣ, сравнительно съ надписями на пачкахъ, то вся находящаяся въ кладовой монета или бумага подвергается въ такомъ случаѣ подробному перечеѣу. Свидѣтельствующіе казначейства тѣхъ городовъ, гдѣ открыты конторы и отдѣленія государственнаго банка, обязаны истребовать отъ нихъ увѣдомленіе о количествѣ суммъ, состоящихъ на текущемъ счету, причемъ свидѣтельствующимъ предоставляется лично удостовѣриться по счетамъ банка въ своевременной и правильной запискѣ казначействомъ въ книжки всѣхъ произведенныхъ по текущему счету депозитныхъ выдачъ. По опредѣленіи наличности кассы, свидѣтельствующій сличаетъ полученные выводы съ кладовыми, кассовыми и бухгалтерскими счетами по родамъ повѣреннаго имущества, а самые счета повѣряетъ относительно внѣшняго порядка ихъ веденія и сличаетъ ихъ записи съ документами. Въ этомъ собственно отношеніи сличеніе можетъ производиться со времени послѣдняго срочнаго или внезапнаго свидѣтельства, или съ перваго числа наступившаго мѣсяца. При внезапномъ свидѣтельствѣ ревизоръ обязанъ удостовѣриться: 1) производятся-ли повѣряемому наличію суммъ и казенному имуществу установленныя срочныя свидѣтельства; 2) охраняется-ли это наличіе и имущество въ томъ порядкѣ, какой предписывается законами и инструкціями. При повѣркѣ невыполненныхъ расходовъ ревизоръ обязанъ дознаться: не напрасно-ли задерживаются назначенныя къ высылкѣ въ государственный банкъ и другія казначейства



суммы, т. е. не состоятъ-ли ихъ, за мѣстными расходами, болѣе того, сколько имѣть дозволено. При повѣркѣ обязательно присутствуютъ: а) лица, завѣдывающія повѣряемымъ имуществомъ, и б) депутаты. Во всѣхъ чрезвычайныхъ случаяхъ, какъ-то: при внезапной смерти лица, на отвѣтственности котораго лежало охраненіе имущества, въ случаѣ его болѣзни или бѣгства, обнаружившейся растраты или похищенія имущества, пожара, опасныхъ поврежденій отъ бурь, наводненій и т. п., начальство такого имущества немедленно увѣдомляетъ о происшествіи подлежащее контрольное установленіе, которое во всѣхъ перечисленныхъ случаяхъ обязательно посылаетъ своихъ чиновъ для участія въ ревизіи кассъ.

Свидѣтельство денежныхъ кассъ производится не менѣе одного раза въ годъ, за исключеніемъ незначительныхъ кассъ специальныхъ сборщиковъ, которыя, по соглашенію государственнаго контроля съ подлежащими вѣдомствами, могутъ и вовсе не свидѣтельствоваться чинами государственнаго контроля. Изложенныя правила примѣняются по возможности къ свидѣтельству кассъ специальныхъ сборщиковъ.

Свидѣтельство *кассы комисіи погашенія долговъ* производится на общемъ основаніи <sup>1)</sup>. Порядокъ свидѣтельствованія денежныхъ *кассъ и кладовыхъ государственнаго дворянскаго земельнаго и крестьянскаго поземельнаго банковъ и С.-Петербургской и Московской ссудныхъ кассъ* и хранящихся въ этихъ кассахъ и кладовыхъ цѣнностей, съ цѣлью удостовѣренія въ цѣлости ихъ, опредѣляется государственнымъ контролеромъ по соглашенію съ министромъ финансовъ, а, въ случаѣ разногласія между ними, возбудившіе разногласіе вопросы представляются на разрѣшеніе Государственнаго Совѣта. Эта ревизія производится въ С.-Петербургѣ высшими чинами государственнаго контроля, не ниже помощника генераль-контролера, а въ другихъ мѣстахъ — управляющими контрольными палатами, ихъ помощниками и старшими ревизорами <sup>2)</sup>.

На основаніи ст. 16 уст. государственнаго банка <sup>3)</sup>, государственный контроль можетъ производить свидѣтельство денежныхъ кассъ банка и хранящихся въ кассахъ и кладовыхъ цѣнностей порядкомъ, устанавливаемымъ государственнымъ контролеромъ по соглашенію съ министромъ финансовъ. Это свидѣтельство производится въ С.-Петербургѣ и Москвѣ высшими чинами государственнаго контроля не ниже генераль-контролеровъ, а въ другихъ учрежденіяхъ банка — управляющими контрольными палатами.

**Послѣдствія свидѣтельства кассъ.** Результаты свидѣтельства де-

<sup>1)</sup> Собр. уз. 1895 г. № 103 ст. 783 п. V.

<sup>2)</sup> Тамъ же, п. II ст. 3 и 5; ср. Выс. утв. 27 ноябр. 1895 г. мн. Госуд. Сов. о (новомъ) уставѣ крест. банка. Собр. уз. 1895 г. № 193 ст. 1627.

<sup>3)</sup> Собр. уз. 1894 г. № 101 ст. 698.



нежныхъ суммъ и другаго казеннаго имущества, хранящагося въ кассѣ, вносятся въ такъ называемые *акты*, утверждаемые подписью: а) лицъ, производившихъ повѣрку; б) депутата отъ подлежащаго вѣдомства, и в) казначея или завѣдывающаго кассою спеціального сборщика. Акты составляются въ 3-хъ экземплярахъ, изъ которыхъ одинъ получаетъ свидѣтельствовавшая касса, другой отсылается въ казенную палату (или въ департаментъ государственнаго казначейства — по отношенію къ главному казначейству), третій — въ контрольную палату (или въ департаментъ гражданской отчетности). Кромѣ того этими-же лицами <sup>1)</sup> подписываются подробныя надписи о произведенной ими повѣркѣ въ книгахъ: кладовой и приложеніяхъ къ ней, кассовомъ журналѣ, общемъ приходномъ журналѣ, послѣднемъ расходномъ реестрѣ и въ квитанціонной книгѣ; о приходѣ, расходѣ и наличности гербовой бумаги означается въ самомъ актѣ.

Въ случаѣ обнаруженія растраты въ казначействахъ казенные убытки покрываются прежде всего изъ имущества казначея, затѣмъ изъ имущества другихъ участниковъ растраты; если же этимъ не покрываются казенные убытки, то взысканіе обращается на: а) залого казначеевъ; б) имущество лицъ, производившихъ срочное свидѣтельство, и в) на казенную палату (ст. 1121 п. 5 и ст. 1107 т. II ч. I обществ. учр. губ., изд. 1892 г.). Если при свидѣтельствѣ наличія кассы откроется недостатокъ въ денежныхъ или вещественныхъ капиталахъ или иное важное нарушеніе условій, ограждающихъ интересы повѣряемаго установленія, то ревизующій, независимо отъ составленія и представленія акта своему начальству, немедленно сообщаетъ объ оказавшемся начальству повѣреннаго учрежденія. Впрѣдъ до распоряженія начальства повѣренной кассы, принятіе мѣръ къ огражденію ея интересовъ возлагается на обязанность депутата, или лица, его назначавшаго. О всѣхъ важныхъ упущеніяхъ обнаруженныхъ при внезапной ревизіи, казенная палата доводитъ до свѣдѣнія департамента государственнаго казначейства, упоминая вмѣстѣ съ тѣмъ о сдѣланныхъ ею по этому поводу распоряженіяхъ. Сверхъ того казенная палата обязана увѣдомлять ревизіонное учрежденіе о всѣхъ распоряженіяхъ, которыя будутъ сдѣланы для исправленія обнаруженныхъ при ревизіи казначействъ неправильностей и упущеній. Дальнѣйшее производство по актамъ, требующимъ исправленія счетовъ или опредѣленія взысканій убытковъ, выполняется установленіями государственнаго контроля въ порядкѣ, установленномъ для послѣдующей ревизіи.

<sup>1)</sup> Но не взятыми въ помощь чинами, такъ какъ эти послѣдніе самостоятельнаго значенія при внезапной повѣркѣ не имѣютъ.



### III. Основанія для отпуска суммъ.

Открытыми въ законодательномъ порядкѣ кредитами распоряжаются министры и главноуправляющіе или уполномоченные ими второстепенные распорядители. Эти полномочія содержатся въ тѣхъ росписаніяхъ, которыя служатъ для разассигнованія открытыхъ тому или другому вѣдомству кредитовъ по ихъ финансовымъ смѣтамъ. Для цѣлей контроля главные распорядители кредитами, снабжающіе кредитуемые ими мѣста или лица инструкціями и особыми распоряженіями о способѣ производства расходовъ, доставляютъ государственному контролю копии съ этихъ инструкцій или распоряженій. Въ тѣхъ-же видахъ государственному контролю сообщается о всѣхъ послѣдующихъ измѣненіяхъ противъ первоначальныхъ распоряженій (напр., объ остановкѣ предпринятой операціи, о передачѣ ея другому лицу, о нарушеніи контракта съ передачею операціи въ хозяйственное распоряженіе, и т. п.).

Основаніями для отпуска кассами суммъ служатъ, кромѣ общихъ и дополнительныхъ кассовыхъ росписаній кредитовъ (о которыхъ сказано выше, стр. 268), еще слѣдующіе документы: 1) частныя ассигнованія; 2) переводныя требованія; 3) именные списки кредиторовъ казны; 4) списки продолженнымъ на 2 смѣтные періода кредитамъ строительнымъ, и 5) правила о назначеніи денежныхъ выдачъ.

1. Кредиты, не вошедшіе ни въ общія, ни въ дополнительные росписанія, распределяются посредствомъ *частныхъ ассигнованій*. Для тѣхъ кредитовъ, по которымъ ко времени составленія росписаній главные распорядители кредитовъ не могли указать второстепенныхъ, избираемые впослѣдствіе распорядители снабжаются отъ министровъ и главноуправляющихъ, или съ ихъ разрѣшенія отъ подлежащаго министерскаго департамента, особыми *кредитными предписаніями*, которыя предъявляются кассамъ чрезъ казенную палату. Въ кредитномъ предписаніи означается смѣтный періодъ, предѣльная цифра и смѣтныя подраздѣленія (§§ и статьи) передаваемого кредита и кредитуемое мѣсто или лицо. Уполномоченный распорядитель, вступая въ размѣръ переданнаго кредита въ право полного распорядителя кредитомъ, принимаетъ на себя и отвѣтственность въ правильномъ его употребленіи. Въ случаѣ неизрасходования въ извѣстной мѣстности всей цифры переданнаго кредита, послѣдній возстановляется въ пользу главнаго распорядителя по сношенію послѣдняго съ министерство финансовъ.

2. Необходимыя послѣ составленія росписаній измѣненія въ распределеніи кредитовъ по мѣстнымъ кассамъ совершаются посредствомъ *переводныхъ требованій* или чрезъ уполномоченія на ассигновкахъ распорядителя (ст. 131 инстр. казн.). Если департаментъ государственнаго казначейства усмотритъ, что заявленные въ губерніи расходы не покроются ожидаемыми въ ней доходами, или что сроки поступленія доходовъ не



совпадаютъ со сроками расходовъ, то онъ заботится о снабженіи недостаточныхъ казначействъ суммами изъ ближайшихъ казначействъ; это дѣлается предписаніями казеннымъ палатамъ. Передвиженіе кредита можетъ быть или въ смыслѣ увеличенія или уменьшенія первоначальныхъ ассигнованій и вызывается восполненіемъ недостатковъ свободными излишками въ предѣлахъ одного и того же параграфа изъ статьи въ статью. Передвиженіе кредита въ такихъ предѣлахъ производится по распоряженіямъ министровъ и главноуправляющихъ <sup>1)</sup>. Если кредитъ переводится изъ главнаго казначейства на губернію или изъ одной губерніи въ другую, то министерства и главные управленія посылаютъ въ главное казначейство или въ казенныя палаты тѣхъ губерній, по которымъ кредитъ долженъ быть уменьшенъ или закрытъ, одновременно двѣ бумаги: *отношеніе и переводное требованіе*. Главное казначейство или казенная палата уменьшаетъ указанный въ требованіи кредитъ и, сдѣлавъ о томъ надлежащую отмѣтку на переводномъ требованіи, отсылаетъ (не позже, какъ чрезъ три дня по полученіи, а когда на переводномъ требованіи есть надпись «нужное», то на другой день, или по телеграфу, а потомъ въ дополненіе къ телеграммамъ посылаются переводныя требованія) въ казенную палату той губерніи, по которой кредитъ долженъ быть открытъ. О сдѣланномъ распоряженіи главное казначейство или казенная палата уведомляетъ одновременно то управленіе, по требованію котораго уменьшенъ кредитъ; касса же, въ которую кредитъ переведенъ, сообщаетъ о переводѣ кредита тому распорядительному управленію, въ чье распоряженіе открытъ кредитъ. Такимъ образомъ при уменьшеніи кредита переводомъ въ другую кассу оправдательнымъ документомъ въ правильномъ передвиженіи служитъ отношеніе, а при увеличеніи переводомъ изъ другихъ кассъ, для той же цѣли служитъ переводное требованіе. Подобнымъ же порядкомъ передвигаются кредиты и по §§ смѣтъ, на основаніи ст. 31 и 32 смѣтныхъ правилъ. Переводъ кредита въ предѣлахъ одной губерніи или одного округа и передача права распоряженія кредитами отъ одного распорядителя къ другому дѣлаются по сношенію съ казенною палатою, которая, давъ предписаніе соответственнымъ кассамъ, сообщаетъ объ этомъ подлежащему управленію. Второстепенные распорядители могутъ передвигать кредиты въ предѣлахъ одной статьи, изъ одного пункта въ другой, если оба пункта находятся въ ихъ распоряженіи. О распоряженіяхъ по передвиженію кредитовъ центральныя управленія уведомляютъ центральную бухгалтерію государственнаго контроля, а мѣстные распорядители—контрольныя палаты своихъ губерній.

3. Для платежей на счетъ заключенной смѣты какъ главные, такъ и второстепенные распорядители кредитами препровождаютъ въ двухъ

<sup>1)</sup> Ст. 31—32 смѣтныхъ правилъ.



экземплярахъ подробные *именные списки кредиторамъ казны*, первые въ департаментъ государственнаго казначейства, не позже дня наступленія сроковъ заключенія смѣтъ (ст. 37 смѣтныхъ правилъ)<sup>1)</sup>, а вторые въ мѣстныхъ казенныхъ палатахъ, не позже дня наступленія сроковъ прекращенія права ихъ по расходованію открытыхъ имъ кредитовъ (ст. 38 смѣтныхъ правилъ). Въ эти списки вносятся причитающіяся по смѣтнымъ статьямъ выдачи, по которымъ ассигновки еще не отосланы въ кассы, а также и платежи по такимъ невыполненнымъ ко времени заключенія смѣты обязательствамъ, по которымъ, во 1-хъ, предварительныя распоряженія сдѣланы до 31 декабря смѣтнаго года (ст. 35 смѣтныхъ правилъ), и во 2-хъ, ко дню заключенія смѣты опредѣлились въ точности подлежащія выдачѣ суммы и имена кредиторовъ казны. Для платежей на счетъ кредитовъ, разассигнованныхъ не на губерніи, а на округа, именныя списки должны быть представлены въ казенныя палаты тѣхъ губерній, въ которыхъ находятся окружныя управленія. Дополнительные списки о тѣхъ кредитахъ, на удовлетвореніе которыхъ разрѣшеніе центральныхъ управленій будетъ получено послѣ представленія именныхъ списковъ, могутъ быть доставляемы въ казенныя палаты до наступленія сроковъ окончательнаго заключенія расходныхъ смѣтъ (ст. 27 смѣтныхъ правилъ). Въ именные списки могутъ быть включены кредиторы казны и на большую сумму противъ имѣющихся въ кассахъ свободныхъ остатковъ тѣхъ кредитовъ, на счетъ которыхъ должны быть удовлетворены заявленные въ спискахъ платежи. Но такіе списки, по повѣркѣ ихъ, исполняются казенными палатами не иначе, какъ по соглашенію съ контрольными палатами, а платежи по нимъ, до перевода кредитовъ изъ другихъ кассъ производятся лишь въ предѣлахъ той суммы, какая по счетамъ мѣстныхъ кассъ числится свободнымъ остаткомъ по каждой отдѣльной статьѣ смѣты. Указанные именные списки, по повѣркѣ ихъ департаментомъ государственнаго казначейства или подлежащими казенными палатами, передаются въ главное казначейство или губернское казначейство, которыя дополняютъ ихъ тѣми кредиторами казны, на имя которыхъ были получены остающіяся въ кассахъ неоплаченныя ассигновки, и затѣмъ одинъ экземпляръ списковъ препровождается въ подлежащія установленія государственнаго контроля, не позже мѣсяца со дня полученія ихъ отъ департамента государственнаго казначейства или казенныхъ палатъ. Крайніе сроки для представленія списковъ на ревизію: по всеѣмъ вѣдомствамъ, кромѣ военнаго—1 іюня, а по военному—первая половина іюня; не возбраняется представлять списки ранѣе этихъ сроковъ. Выписки изъ списковъ казенныя палаты передаютъ въ кассы. Списки, доставленные въ казенныя палаты портовыми управленіями морскаго вѣдомства, отсылаются ими въ департаментъ военной и морской отчетности. На основа-

<sup>1)</sup> См. выше, стр. 230.



ніи этихъ списковъ кассы производятъ, по предъявленіи имъ талоновъ ассигновокъ, платежи на счетъ остатковъ заключенной смѣты, въ теченіе двухъ лѣтъ со дня заключенія смѣты. По истеченіи этого срока именныя списки теряютъ свое значеніе и права кредиторовъ казны возстановляются особымъ съ ихъ стороны ходатайствомъ, условія возбужденія котораго подчиняются дѣйствующимъ законамъ о давности. Въ случаяхъ какихъ-либо неправильностей въ составленіи списковъ, департаментъ государственнаго казначейства и казенныя палаты запрашиваютъ отъ подлежащихъ управленій необходимыя объясненія, которыя должны быть представлены не позже сроковъ заключенія смѣты. Если объясненія уважительны, то департаментъ государственнаго казначейства и казенныя палаты немедленно даютъ знать казначействамъ о дополненіи списковъ; о тѣхъ-же статьяхъ, которыя и за представленными объясненіями не могутъ быть приняты, увѣдомляютъ соотвѣтственныя распорядительныя управленія.

4. По кредитамъ строительнымъ, дѣйствіе которыхъ, на основаніи смѣты или по распоряженіямъ министра финансовъ, продолжается два года, именныя списки должны быть представлены ко дню заключенія смѣты по истеченіи послѣдняго смѣтнаго періода дѣйствія строительнаго кредита, съ соблюденіемъ указанныхъ въ п. 3 правилъ составленія именныя списковъ.

5. Порядокъ дѣйствій распорядителей кредитами опредѣляется: по расходамъ, общимъ всѣмъ министерствамъ и главнымъ управленіямъ, — «общими правилами о назначеніи денежныхъ выдачъ»<sup>1)</sup>, а по расходамъ спеціально относящимся до отдѣльныхъ управленій, — «частными для нихъ правилами», вводимыми въ дѣйствіе по соглашенію министровъ и главноуправляющихъ съ государственнымъ контролемъ. Въ частныхъ правилахъ о назначеніи денежныхъ выдачъ указываются основанія производства тѣхъ или другихъ расходовъ, мѣста и лица, непосредственно распоряжающіяся кредитами.

**Порядокъ отпуска суммъ.** Отпускъ кассами суммъ за исполняемая предъ казною обязательства производится, въ видѣ общаго правила, по ассигновкамъ распорядителей кредитами. Ассигновки представляютъ распоряженія уполномоченнаго на производство расходовъ правительственнаго органа, излагаемыя на установленныхъ бланкахъ и по установленной формѣ, данному казначейству произвести уплату извѣстной суммы предъявителю талона ассигновки, указанному въ послѣдней, и выдаются на основаніи расчетовъ, которыми опредѣляются права кредиторовъ казны на полученіе денегъ. Форма ассигновки устанавливается министромъ финансовъ, по соглашенію съ государственнымъ контролеромъ и другими

<sup>1)</sup> Приложение къ ст. 83 кассовыхъ правилъ.



министрами и главноуправляющими отдѣльными частями. Бланкъ ассигновки состоитъ изъ 3-хъ частей: корешка (лѣвая сторона листа), ассигновки (средняя часть) и талона (правая сторона)<sup>1)</sup>; корешокъ служитъ для брошюровки или переплета бланковъ ассигновокъ; самыя ассигновки отсылаются непосредственно въ кассу, являясь для послѣдней ордеромъ къ производству выдачи; талоны вручаются управленіемъ тому лицу, которому причитается выдача, и по своему юридическому значенію суть казенные, обязательственные, имущественные, именные документы. На каждой ассигновкѣ, кромѣ кредитора казны, на имя котораго она составлена, означается: время ея выдачи, предметъ и сумма расхода, смѣтный періодъ, §, статья и пунктъ смѣты, на которые должна быть отнесена предстоящая выдача (текстъ статьи обозначается прописью), кѣмъ и на какое казначейство выдана, № бухгалтерскаго и исходящаго журнала, а въ ассигновкахъ по заключеннымъ смѣтамъ указываются кромѣ того соотвѣтственныя статьи именныхъ кредиторскихъ списковъ. Въ ассигновкахъ-же на расходы изъ депозитовъ означается время поступленія въ кассу той суммы, изъ которой должна быть произведена выдача, и № статьи приходнаго журнала, въ которой эта сумма записана. Въ ассигновкахъ указываются также всякаго рода вычеты, слѣдуемые съ получателя въ казну. Если одному и тому-же лицу причитаются выдачи по 2 или нѣсколькимъ статьямъ одного и того же параграфа смѣты, то по каждой изъ нихъ составляется отдѣльная ассигновка. Составленіе одной ассигновки по нѣсколькимъ статьямъ одного и того-же § смѣты допускается только: а) когда одному лицу причитается по нѣсколькимъ статьямъ смѣты выдачи за поставку предметовъ однородныхъ, и б) по удовлетворенію войскъ денежнымъ содержаніемъ; въ такихъ ассигновкахъ должно быть съ точностью указано, какая часть платежа относится на каждую статью. Въ морскомъ вѣдомствѣ составленіе одной ассигновки по нѣсколькимъ статьямъ смѣты вовсе не допускается. Въ ассигновкахъ не допускается никакихъ подчистокъ: неправильно написанное зачеркивается, исправленное надписывается сверху и кромѣ того оговаривается снизу. Содержаніе ассигновки удостоверяется подписями распорядителя кредитомъ и бухгалтера. На талонѣ ассигновки также обозначается смѣтный періодъ и смѣтное подраздѣленіе и затѣмъ кратко прописывается: кому, изъ какаго казначейства и какая сумма должна быть выдана.

Ассигновки дѣлятся на: *прямая, авансовыя и оборотныя*. Прямая ассигновка служитъ для удовлетворенія прямыхъ кредиторовъ казны и подраздѣляется на *частныя*, составляемыя на имя каждаго отдѣльнаго кредитора казны, и *сборныя*, составляемыя на имя уполномоченнаго

<sup>1)</sup> Бланки ассигновокъ изготовляются экспедиціей заготовленія государственныхъ бумагъ, по нарядамъ центральныхъ управленій, которыя рассылаютъ второстепеннымъ распорядителямъ нужное послѣднимъ число бланковъ.



управленіемъ лица для удовлетворенія кредиторовъ казны денежнымъ содержаніемъ, заработною платою, пособиями, наградами, стипендіями и т. п. выдачами.

Авансовыя ассигновки суть распоряженія о выдачѣ распорядительному управленію, или указанному лицу той или другой суммы въ приближительномъ размѣрѣ, впредь до представленія отчета въ дѣйствительномъ употребленіи отпущенной суммы. Авансовыя ассигновки состояются на имя того лица, которому распорядитель кредита предоставляет храненіе и расходваніе аванса. Лицо, получившее авансъ, представляетъ кассѣ счетъ, засвидѣтельствованный подлежащимъ начальствомъ, объ употребленіи аванса; это засвидѣтельство удостовѣряетъ, что со стороны административнаго надзора не замѣчено неправильностей въ дѣйствіяхъ лицъ, расходовавшихъ авансовыя суммы. Счеты въ употребленіи авансовъ представляются по каждой смѣтной статьѣ отдѣльно, даже и въ тѣхъ случаяхъ, когда авансы отпускаются по нѣсколькимъ статьямъ одною ассигновкою. Къ счету прилагаются оправдательные документы на всѣ расходы, за исключеніемъ мелочныхъ закупокъ на торгу на сумму не выше 30 руб. (последніе завѣряются начальствомъ, съ указаніемъ статей матеріальной книги). Вновь испрашиваемый авансъ вмѣстѣ съ неизрасходованною наличностью предыдущаго аванса не долженъ ни въ какомъ случаѣ превышать опредѣленнаго размѣра. Отпускъ авансовъ прекращается за мѣсяць до сроковъ заключенія смѣтъ, а неизрасходованные авансы, по наступленіи этихъ сроковъ, возвращаются въ казначейство. Отпускъ авансовъ изъ спеціальныхъ средствъ подчиняется всѣмъ вышеуказаннымъ условіямъ авансовыхъ выдачъ изъ смѣтныхъ кредитовъ.

Оборотная ассигновка есть распоряженіе управленія казначейству сдѣлать перечисленіе извѣстной суммы со счетовъ вѣдомства, выдавшаго ассигновку, на счета вѣдомства, въ ассигновкѣ указаннаго. Такимъ образомъ оборотная ассигновка вызываетъ передвиженіе суммъ по счетамъ одной и той-же кассы и по своему внутреннему содержанію выражаетъ требованіе уплаты однимъ правительственнымъ учрежденіемъ другому за какую нибудь матеріальную цѣнность или исполненіе работы.

Особый видъ ассигновокъ представляютъ такъ называемыя *горныя ассигновки* <sup>1)</sup>, выдаваемыя горными управленіями въ Иркутскѣ, Томскѣ и Екатеринбургѣ на золото, причитающееся къ полученію золотопромышленниками отъ С.-Петербургскаго монетнаго двора. Горныя ассигновки выдаются только на имя золотопромышленниковъ или ихъ повѣренныхъ, со взысканіемъ установленнаго гербоваго сбора, и бываютъ тройкаго достоинства въ 20, 200 и 2000 полуимперіаловъ, срокомъ оплаты чрезъ шесть мѣсяцевъ. Золотопромышленники могутъ закладывать и передавать

<sup>1)</sup> Св. Зак. т. VII, изд. 1893 г., уст. горный, ст. 789 и 791 съ прим.  
Госуд. Контроль въ Россіи.



ассигновки, на основаніи общихъ законовъ, по передаточнымъ или бланковымъ надписямъ, которыя обязательно должны быть засвидѣтельствованы полиціей или у нотаріусовъ. Уплата за золото производится золотомъ, а за серебро — серебряною полноцѣнною монетою. Горныя ассигновки принимаются въ таможнякъ какъ въ залогъ, такъ и въ уплату таможенныхъ пошлинъ, на основаніи особыхъ правилъ.

Ассигновки составляются на ту кассу, на которую открытъ соотвѣтственный кредитъ, или гдѣ хранятся спеціальныя средства и депозиты, на счетъ которыхъ должна быть произведена выдача. Ассигновки же на расходы изъ кредитовъ, оставленныхъ на счетѣ казенной палаты окружнаго центра, составляются на эту палату, съ указаніемъ кассы, изъ которой должны быть выданы деньги.

**Производство платежей.** Составленная съ соблюденіемъ всѣхъ вышеуказанныхъ правилъ ассигновка записывается въ бухгалтерскія книги и отсылается прямо въ кассы или казенныя палаты окружнаго центра въ запечатанныхъ пакетахъ, а отрѣзанный отъ нея талонъ вручается подъ росписку или кредитору казны, или (по сборнымъ ассигновкамъ) лицу, уполномоченному управленіемъ на полученіе денегъ. Ассигновки на расходы, подлежащія предварительной со стороны государственнаго контроля повѣркѣ, препровождаются съ неотрѣзаннымъ талономъ и со всѣми оправдательными къ нимъ документами въ контрольныя учрежденія по принадлежности и только, по полученіи ихъ обратно въ распорядительное управленіе, отсылаются послѣднимъ указаннымъ выше порядкомъ въ подлежащія кассы, если будутъ признаны подлежащими оплатѣ.

Для соблюденія правила срочнаго заключенія смѣтъ, отсылка ассигновокъ въ кассы прекращается за *два* дня до установленныхъ статьями 37 и 38 смѣтныхъ правилъ сроковъ заключенія смѣтъ и частныхъ кредитовъ; это правило распространяется и на платежи, производимые на счетъ остатковъ заключенной смѣты и по перенесеннымъ строительнымъ кредитамъ (статьи 40 и 41 смѣтныхъ правилъ). Въ случаѣ утраты талона владѣльцемъ его, распорядительное управленіе, на основаніи его заявленія, составляетъ и отсылаетъ въ кассу дубликатъ ассигновки, истребовавъ предварительно отъ кассы неоплаченную первоначальную ассигновку. Если уплата лицу, проживающему въ такомъ мѣстѣ, гдѣ нѣтъ подчиненнаго управленію распорядителя, не можетъ быть произведена изъ мѣстной по отношенію къ кредитору кассы посредствомъ уполномоченія этой кассы, даннаго на ассигновкѣ казенною палатою или казначействомъ окружнаго центра (по кредитамъ окружныхъ управленій — въ районѣ округа), или губернскимъ казначействомъ (по кредитамъ губернскихъ распорядителей — въ предѣлахъ губерніи), то составляется ассигновка на высылку кредитору денегъ по почтѣ. Если уплата страховыхъ денегъ должна быть отнесена на причитающуюся кредитору сумму, или на тотъ



самый кредитъ, на который дана ассигновка, то объ этомъ отмѣчается въ той-же ассигновкѣ; если-же страховыя деньги должны быть уплачены изъ другаго кредита, то на этотъ расходъ составляется особая ассигновка. Ассигновки на высылку денегъ по почтѣ отсылаются въ кассу вмѣстѣ съ неотрѣзанными талонами и препроводительными бумагами, при которыхъ деньги должны быть отосланы.

На другой день, по полученіи ассигновки въ казначействѣ, кредиторъ казны можетъ предъявить талонъ къ оплатѣ. Касса, не входя въ разсмотрѣніе существа расхода, оплачиваетъ ассигновку не ранѣе, какъ удостовѣрившись: 1) подписана-ли ассигновка распорядителемъ кредита; 2) въ тотъ-ли срокъ требуются деньги, какъ указано въ росписаніи или частномъ ассигнованіи; 3) соблюдены-ли при составленіи ассигновки указанные выше правила; 4) есть-ли для уплаты достаточный кредитъ для смѣтныхъ расходовъ и достаточная наличность по спеціальнымъ средствамъ и депозитамъ; 5) по ассигновкамъ, присланнымъ чрезъ казенныя палаты или казначейства окружныхъ центровъ и губернскаго, — имѣется-ли на ассигновкѣ надлежащее уполномоченіе на уплату и установленный штемпель казенной палаты и казначейства; 6) при назначеніи какого-либо удержанія изъ слѣдующихъ по ассигновкѣ выдачъ, — имѣется-ли особая выписка съ показаніемъ: съ кого, за что и сколько слѣдуетъ удержать; 7) по ассигновкамъ какъ прямымъ, такъ и авансовымъ, подлежащимъ предварительной со стороны государственнаго контроля повѣркѣ, — имѣется-ли, хотя условное, согласіе контрольнаго учрежденія на производство выдачи; 8) по ассигновкамъ, которыя предоставлено распорядителямъ кредитовъ отсылать въ кассы для оплаты, и при несогласіи контрольнаго учрежденія на производство расхода, — имѣется-ли на ассигновкѣ надпись или штемпель этого учрежденія, свидѣтельствующіе, что ассигновка подвергалась предварительной контрольной повѣркѣ. По авансовымъ ассигновкамъ, прежде оплаты ихъ, кассы обязаны удостовѣриться еще въ томъ, допускается-ли отпускъ аванса по указанному въ ассигновкѣ предмету, и если допускается, то въ установленномъ-ли размѣрѣ онъ требуется и представленъ-ли счетъ въ прежде отпущенномъ авансѣ.

Если какое-либо изъ перечисленныхъ условій не соблюдено, то касса, не оплачивая ассигновки, возвращаетъ ее не позже, какъ на другой день по полученіи, въ управленіе съ подписью о причинѣ отказа оплаты. Предъявленный кассѣ къ оплатѣ талонъ такой ассигновки возвращается предъявителю также съ подписью о причинѣ отказа въ уплатѣ; талоны, предъявленные не въ подлежащую кассу, или безъ довѣрительной надписи, также возвращаются предъявителю съ такой-же подписью. Предъявленные къ оплатѣ талоны касса сличаетъ кромѣ того съ ассигновками для убѣжденія въ томъ, что предъявленный талонъ какъ по содержанію,



такъ и по линіи обрѣза принадлежитъ свѣряемой съ нимъ ассигновкѣ; въ случаѣ предъявленія талона частной ассигновки не тѣмъ лицомъ, на имя котораго она составлена, касса удостовѣряется: имѣется-ли на талонѣ довѣрительная, передаточная или бланковая надпись. Въ самый день полученія ассигновокъ кассы обязаны удовлетворять кредиторовъ только въ тѣхъ случаяхъ, когда на ассигновкѣ есть надпись «экстренная». Ассигновки на высылку денегъ кредиторамъ казны по почтѣ исполняются кассами съ слѣдующею за днемъ полученія ассигновокъ почтою, причемъ деньги отсылаются указанному въ ассигновкѣ лицу при доставленной отъ управленія препроводительной бумагѣ. Талонъ ассигновки предъявляется къ оплатѣ въ ту только кассу, которая указана въ талонѣ. Талоны сборныхъ ассигновокъ не могутъ быть передаваемы другимъ лицамъ тѣми должностными лицами, на имя которыхъ ассигновки составлены. Командирамъ отдѣльныхъ частей войскъ и командъ, на имя которыхъ окружными интендантскими управленіями составляются сборныя ассигновки на удовлетвореніе содержаніемъ завѣдываемыхъ ими частей, дозволяется довѣрять полученіе денегъ по талонамъ означенныхъ ассигновокъ избраннымъ ими офицерамъ своей команды съ тѣмъ, чтобы эти офицеры, при предъявленіи талонѣ, представляли въ казначейства и особыя довѣренности, за подписью и печатью начальствующихъ лицъ.

Въ полученіи означенной въ ассигновкѣ суммы получатель подписывается на самой ассигновкѣ, съ указаніемъ мѣсяца, числа и года (суммы — прописью) полученія (а по расходамъ морского вѣдомства — на талонѣ) и, по отобраніи талона, удовлетворяется немедленно причитающею ему суммою. Оплаты ассигновокъ казначейства производятъ изъ своей наличности или ордерами на государственный банкъ: главное казначейство и С.-Петербургское губернское казначейство — на государственный банкъ; прочія казначейства на мѣстныя конторы и отдѣленія государственнаго банка.

Оплаченные талоны, съ отмѣтками о произведенныхъ платежахъ, отсылаются распорядительнымъ управленіемъ для свѣдѣнія объ оплатѣ ассигновокъ. По расходамъ морского вѣдомства въ распорядительное управленіе отсылаются не талоны, а ассигновки. Платежи за границу подлежащія распорядительныя управленія производятъ чрезъ особенную канцелярію по кредитной части по ассигновкамъ на главное казначейство, въ которыхъ канцелярія указывается, какъ кредиторъ казны. Казначейство, выписавъ означенную въ ассигновкѣ сумму въ расходъ изъ кредита подлежащаго управленія, передаетъ ее въ государственный банкъ на текущій счетъ помянутой канцеляріи, въ которую доставляетъ въ то-же время талонъ ассигновки. Росписки кредиторовъ казны въ дѣйствительномъ полученіи переведенныхъ суммъ доставляются контрольнымъ



учрежденіямъ чрезъ распорядительныя управленія, на обязанности которыхъ лежитъ наблюденіе за своевременнымъ доставленіемъ ихъ.

**Отпуска авансовые.** Авансовыя выдачи самимъ управленіямъ или указаннымъ ими лицамъ производятся: 1) на мелочныя хозяйственныя расходы; 2) по операціямъ; 3) по содержанію отдѣльныхъ учреждений, находящихся въ такихъ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ кассъ, и 4) по исполненію командировокъ (касс. прав., ст. 125, 126, 127 и 141).

1. Для раздробительныхъ покупокъ отъ разныхъ лицъ, для выдачи пособій и расплаты за услуги и работы, авансы отпускаются въ размѣрахъ: а) 300 руб. — для центральныхъ учреждений (министерскихъ департаментовъ и равныхъ имъ учреждений); б) 150 руб. — для учреждений среднихъ (губернскихъ), и в) 75 руб. — для учреждений низшихъ (уѣздныхъ); въ такихъ-же размѣрахъ авансы отпускаются и изъ спеціальныхъ средствъ. Распределеніе учреждений по размѣру отпускаемыхъ имъ авансовъ между высшими, средними и низшими указывается въ правилахъ о назначеніи денежныхъ выдачъ (касс. пр., ст. 137, п. 1—3).

2. Операціонныя авансы производятся на счетъ кредитовъ, ассигнуемыхъ по финансовымъ смѣтамъ на расходы операціонныя и строительныя, и допускаются только въ случаѣ производства операцій хозяйственнымъ, а не подряднымъ, способомъ и исключительно для производства платежей: а) въ мѣстахъ, гдѣ нѣтъ никакихъ кассъ, когда расплата съ прямыми кредиторами казны должна быть произведена на мѣстѣ и безъ всякаго замедленія, и б) въ мѣстахъ, гдѣ есть кассы министерства финансовъ, когда предстоятъ раздробительныя покупки и расплаты. Размѣръ такихъ авансовъ ограничивается: а) въ мѣстахъ, гдѣ нѣтъ кассъ,  $\frac{1}{3}$  той суммы, на которую поручено производителю операціи совершить заготовленіе или операцію, и б) въ мѣстахъ, гдѣ есть кассы, для раздробительныхъ покупокъ и расплатъ по каждой отдѣльной операціи — 1000 руб. на все вообще предметы расходовъ, входящихъ въ составъ параграфа смѣты. Объ израсходованіи такихъ авансовъ представляются ежемѣсячно краткіе счета, а по заключеніи операціи — подробные счета съ документами (касс. пр., ст. 138 п. 1—4).

3. На содержаніе отдѣльныхъ правительственныхъ учреждений въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ никакихъ кассъ, авансы отпускаются въ размѣрахъ, не превышающихъ: а) для расходовъ на содержаніе личнаго состава — потребности одного мѣсяца, и б) для хозяйственныхъ расходовъ — по мѣрѣ надобности, но не болѣе половины годоваго кредита, ассигнованнаго по смѣтѣ; впрочемъ, для очень отдаленныхъ мѣстностей размѣръ авансовъ можетъ быть увеличенъ съ разрѣшенія начальства (касс. пр., ст. 139 п. 1 и 2).

4. Авансы на командировки отпускаются кассами или непосредственно распорядительнымъ управленіямъ (для случаевъ чрезвычайныхъ



и требующих тайны), или самимъ командируемымъ лицамъ. Въ первомъ случаѣ размѣръ аванса опредѣляется по особому соглашенію министровъ съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ, а во второмъ—распорядителемъ кредитомъ (касс. пр., ст. 140).

*Оборотными расходами* называются производимые посредствомъ передвиженія известной суммы по счетамъ одной и той-же кассы платежи одного казеннаго управленія другому казенному-же управленію или за приобретаемое имущество, или за выполняемыя работы, перевозки и другія дѣйствія, оплачиваемыя деньгами. Взаимные между управленіями расчеты составляются или одновременно (по приобретенію имущества), или периодически (по перевозкамъ и другимъ работамъ). Для производства такихъ расходовъ необходимъ во всякомъ случаѣ кредитъ, самые же расчеты производятся слѣдующимъ образомъ. По полученіи свѣдѣній о стоимости вещей и работъ и по надлежащей ихъ повѣркѣ со стороны управленія, обязаннаго произвести уплату, оно составляетъ по общеположенному порядку и формѣ оборотную ассигновку и отправляетъ ее съ неотрѣзаннымъ талономъ въ подлежащую кассу, а указанные въ правилахъ о назначеніи денежныхъ выдачъ документы препровождаетъ въ соответственное контрольное учрежденіе. Касса, удостовѣряясь въ существованіи достаточнаго для производства расхода кредита, выписываетъ означенную въ ассигновкѣ сумму въ расходъ по смѣтѣ управленія, давшаго ассигновку, и заноситъ ту-же сумму въ доходъ по доходной смѣтѣ того управленія, въ пользу котораго ассигновка дана. Талонъ такой ассигновки отправляется послѣ этого управленію, давшему ассигновку, а управленію, которому причитается плата—квитанцію, которая для административной его отчетности служить удостовѣреніемъ въ дѣйствительномъ приѣмѣ дохода (касс. пр., ст. 142, 147 и 148 и бухг. прав., ст. 80).

**Замѣняющіе ассигновки расходные документы.** Нѣкоторые отпуска, по соглашеніямъ между министромъ финансовъ, государственнымъ контролеромъ и отдѣльными министрами <sup>1)</sup>, производятся кассами не по ассигновкамъ, а по другимъ замѣняющимъ ихъ расходнымъ документамъ, какъ-то: роспискамъ, расчетнымъ листамъ по выдачѣ арендъ, пенсій, пособій и т. п. <sup>2)</sup>. На этихъ документахъ получатели расписываются въ полученіи причитающихся имъ суммъ порядкомъ, указаннымъ въ инструкціи казначействамъ и въ частныхъ правилахъ о назначеніи денежныхъ выдачъ. Учрежденія, единству кассы не подлежащія, для приѣма или отпуска кредиторамъ денегъ, хранящихся по какому либо случаю въ казначействахъ по счетамъ тѣхъ учреждений, составляютъ не ассиг-

<sup>1)</sup> См. частныя правила о назначеніи денежныхъ выдачъ.

<sup>2)</sup> Инстр. казначействамъ, ст. 133, 134, 135.



новки, а простыя требованія, на которыхъ и отбираются росписки получателей.

**Отпускъ суммъ кассами спеціальныхъ сборщиковъ.** Къ изложенному необходимо прибавить нѣсколько словъ о *порядкѣ производства расходовъ нѣкоторыми кассами спеціальныхъ сборщиковъ*, именно тѣми, которыя находятся въ такихъ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ казначействъ. На такія кассы возлагается производство расходовъ за счетъ губернскихъ казначействъ; послѣднія въ такихъ случаяхъ посылаютъ въ кассы спеціальныхъ сборщиковъ свои полномочія для производства денежныхъ выдачъ кредиторамъ казны. Однако на нѣкоторыя кассы, даже въ тѣхъ случаяхъ, когда онѣ находятся внѣ городовъ, не могутъ быть ассигнуемы губернскими казначействами никакіе расходы. Къ такимъ кассамъ относятся: шоссейныя заставы, судоходныя дистанціи, второстепенные сборщики соляныхъ доходовъ, сборщики доходовъ лѣсныхъ, станціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, мировыя судебныя установленія и состоящія при нихъ лица, и лица, состоящія при общихъ судебныхъ установленіяхъ (судебныя приставы и старшіе нотаріусы).

Уполномочія, получаемыя кассами спеціальныхъ сборщиковъ на производство расходовъ, заключаются или въ надписяхъ на ассигновкахъ или въ отдѣльныхъ росписаніяхъ. Надписи на ассигновкахъ дѣлаются въ тѣхъ случаяхъ, когда губернскому казначейству предстоитъ выдать деньги, на основаніи ассигновки какого-либо управленія, лицу, живущему въ той мѣстности, гдѣ нѣтъ казначейства, но есть касса спеціального сборщика. Въ этомъ случаѣ губернское казначейство надписываетъ на ассигновкѣ разрѣшеніе кассѣ спеціального сборщика выдать кредитору казны опредѣленную сумму и посылаетъ эту ассигновку въ кассу, которая записываетъ ее въ особый реестръ и хранитъ впредь до явки кредитора за деньгами. По явкѣ послѣдняго касса спеціального сборщика отбираетъ отъ него росписку на ассигновкѣ въ полученіи денегъ и предъявленный имъ талонъ и выдаетъ причитающуюся сумму, которую тотчасъ-же отмѣчаетъ въ расходномъ реестрѣ кассы. Затѣмъ съ первою почтою касса спеціального сборщика отправляетъ оплаченныя такимъ образомъ ассигновки вмѣстѣ съ талонами въ губернское казначейство, отъ котораго получаетъ установленныя квитанціи.

Уполномочія, даваемыя кассамъ спеціальныхъ сборщиковъ въ отдѣльныхъ росписаніяхъ, имѣютъ мѣсто въ тѣхъ случаяхъ, когда ассигновки составляются на эти кассы непосредственно. Въ этихъ случаяхъ губернскія казначейства составляютъ на нихъ росписанія съ обозначеніемъ разрѣшаемыхъ расходовъ; въ эти росписанія включаются расходы по содержанию мѣстъ, при которыхъ состоятъ кассы спеціальныхъ сборщиковъ, и вообще всѣ тѣ расходы означенныхъ мѣстъ, по которымъ ко времени составленія росписанія извѣстны имена кредиторовъ казны и



размѣры причитающихся имъ выдачь. На основаніи этихъ росписаній кассы спеціальныхъ сборщиковъ могутъ производить слѣдующіе расходы: 1) на содержаніе личнаго состава мѣсть, при которыхъ эти кассы состоятъ; 2) штатные хозяйственные расходы; 3) расходы на писцовъ и канцелярскихъ чиновниковъ, и 4) расходы на разъѣзды по дѣламъ службы. По ассигновкамъ, которыя кассы спеціальныхъ сборщиковъ оплачиваютъ на основаніи росписаній губернскихъ казначействъ, эти кассы выписываютъ въ расходъ по расходному реестру какъ суммы, выдаваемые кредиторамъ на руки такъ и опредѣленные по ассигновкамъ вычеты. Оплаченные ассигновки кассы спеціальныхъ сборщиковъ отсылаютъ въ губернскія казначейства, а талоны отъ этихъ ассигновокъ возвращаются въ тѣ управленія, при которыхъ эти кассы состоятъ.

*Конецъ первой части.*







## СОДЕРЖАНІЕ.

### Инструкціи о порядкѣ дѣлопроизводства въ контрольныхъ палатахъ 1866 г.

---

I. Предметы дѣйствій контрольныхъ палатъ . . . . .	3
II. Составъ контрольныхъ палатъ . . . . .	4
III. Отношеніе палатъ къ Совѣту Государственнаго Контроля, къ Государственному Контролеру и къ центральнымъ учрежденіямъ Государственнаго Контроля . . . . .	5
IV. Порядокъ дѣлопроизводства и ревизіи . . . . .	7
V. О сдачѣ дѣлъ въ архивъ . . . . .	18
VI. Веденіе бухгалтерскихъ книгъ . . . . .	19
VII. Повѣрка кассъ . . . . .	20
VIII. О квитанціяхъ . . . . .	25
Формы . . . . .	29—42

---



## ИНСТРУКЦІЯ

### о порядкѣ дѣлопроизводства въ контрольныхъ палатахъ <sup>1)</sup>.

#### І. Предметы дѣйствій контрольныхъ палатъ.

1. На обязанность контрольныхъ палатъ, учрежденныхъ для наблюденія за правильностію движенія и сохранностію казенныхъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ государственныхъ учреждений тѣхъ губерній, въ коихъ онѣ находятся, возлагается <sup>2)</sup>:

а. Ревизія по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ денежныхъ оборотовъ губернскихъ и уѣздныхъ казначействъ (*расходныхъ отдѣленій* <sup>3)</sup>) и кассъ специальныхъ сборщиковъ.

б. Ревизія по отчетности кассъ и по подлиннымъ къ таковой отчетности прилагаемымъ, или особо въ контрольныя учрежденія представляемымъ документамъ и отчетамъ денежныхъ оборотовъ распорядительныхъ управленій.

в. Ревизія по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ правильности оборотовъ матеріальнаго имущества.

г. Исключенъ.

*Примѣчаніе 1.* Исключено.

*Примѣчаніе 2.* Исключено.

д. Свидѣтельство противъ подлинныхъ книгъ и документовъ наличныхъ суммъ и бумагъ, имѣющихъ денежное достоинство, въ казначействахъ губернскихъ, уѣздныхъ (*въ расходныхъ отдѣленіяхъ* <sup>3)</sup>) и въ кассахъ специальныхъ сборщиковъ <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Эта инструкция печатается въ первоначальной своей редакціи; исключены лишь тѣ статьи ея, которыми опредѣлялся порядокъ ревизіи отчетности за прежнее до 1864 г. время, какъ имѣвшія временное значеніе. Кроме того подъ соответствующими статьями указаны послѣдовавшія, за время дѣйствія новой системы, отдѣльныя распоряженія, циркуляры и законоположенія, издававшіяся въ дополненіе и развитіе тѣхъ или другихъ постановленій этой инструкции.

<sup>2)</sup> Ср. св. зак. т. II ч. 1 изд. 1892 г., ст. 1148.

<sup>3)</sup> Расходныя отдѣленія, состоявшія при уѣздныхъ казначействахъ закрыты въ 1879 году; ср. дополненіе къ ст. 7 касс. прав. изд. 1897 г. и ст. 2 и 5 инстр. казн. изд. 1879 г.

<sup>4)</sup> На основ. ст. 16 уст. госуд. банка (собр. уз. 1894 г. № 101 ст. 698) государственному контролю предоставлено производить свидѣтельствованіе кромѣ перечисленныхъ въ п. д кассъ, и денежныхъ кассъ банка и хранящихся въ кассахъ и кладовыхъ его цѣнностей порядкомъ, опредѣляемымъ государственнымъ контролеромъ, по соглашенію съ министромъ финансовъ. Это свидѣтельство производится въ С. Петербургѣ и Москвѣ высшими чинами государственнаго контроля, не ниже генераль-контролера, а въ другихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ банка—управляющими контрольными палатами (ср. утвержденныя государственнымъ контролеромъ 5 апрѣля 1896 г. правила свидѣтельствованія чинами государственнаго контроля кассъ и кладовыхъ государственнаго банка—въ контр. ежегодникѣ Широкова за 1896 г., стр. 88).



и е. Свидѣтельство и утвержденіе своею подписью, впредь до особаго распоряженія, тѣхъ денежныхъ шнуровыхъ книгъ, губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, которыя на ревизію поступають.

2. Права и кругъ дѣйствій общихъ присутствій контрольныхъ палатъ опредѣлены въ *Высочайше утвержденномъ 3 января 1866 года временномъ положеніи о мѣстныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ* (ст. 18, 19 и 20) <sup>5)</sup>.

## II. Составъ контрольныхъ палатъ.

3. Къ составу контрольной палаты, находящейся въ завѣдываніи управляющаго, принадлежать: помощникъ управляющаго (гдѣ онъ полагается <sup>6)</sup>), ревизоры, старшіе и младшіе, ихъ помощники, секретарь, журналистъ и канцелярскіе чиновники <sup>7)</sup>.

4. **Управляющій контрольною палатою** завѣдываетъ ввѣренной ему палатою на правахъ, присвоенныхъ предсѣдателямъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ (Св. З., т. II, ст. 72—82 общ. учр. губ.) <sup>8)</sup>.

*Примѣчаніе.* Опредѣленіе и увольненіе помощниковъ ревизоровъ, секретаря, журналиста и канцелярскихъ чиновниковъ предоставляется лично управляющему палатою, который о каждомъ такомъ опредѣленіи или увольненіи заявляетъ только общему присутствію палаты для свѣдѣнія и для внесенія въ установленную съ этою цѣлью шнуровую книгу о перемѣнахъ въ личномъ составѣ палаты.

5. Управляющій палатою распредѣляетъ занятія между чинами палаты и наблюдаетъ какъ за непремѣннымъ окончаніемъ повѣрки отчетности въ установленные сроки, такъ и за правильнымъ ея производствомъ, давая въ руководство, по каждому роду отчетности, ближайшія ревизіонныя указанія, условливаемые существомъ и особенностями повѣряемой отчетности.

6. **Помощникъ управляющаго:** а) имѣетъ надзоръ за дѣлопроизводствомъ въ палатѣ и за порядкомъ веденія въ оной дѣлъ, реестровъ, сборниковъ, документовъ, (*меморій*) и т. п., а равно за порядкомъ храненія отчетности; и б) исполняетъ по порученію управляющаго всѣ дѣла, кои, по роду своему, не принадлежатъ къ обязанности ни одного изъ ревизоровъ, требуютъ особаго соображенія и разсмотрѣнія.

7. Ревизія оборотовъ управленій ввѣряется самостоятельной дѣятельности **ревизоровъ**, которые и несутъ на себѣ отвѣтственность за правильность совершенія ревизіи.

8. На обязанности ревизоровъ вообще лежитъ: 1) производство документальной ревизіи и повѣрка денежныхъ и матеріальныхъ оборотовъ по шнуровымъ книгамъ; 2) веденіе дѣлъ по возникающимъ изъ ревизіи вопросамъ; 3) содержаніе въ цѣлости и порядкѣ отчетности и дѣлъ, до сдачи ихъ въ архивъ; 4) доставленіе свѣдѣній для вѣдомостей о ходѣ и послѣдствіяхъ ревизіи и тѣхъ,

<sup>5)</sup> Ср. св. зак. т. II ч. 1 изд. 1892 г., учр. контр. палатъ, ст. 1149 и 1151.

<sup>6)</sup> Въ С.-Петербургской, Московской, Тифлисской, Варшавской, Одесской и Кіевской.

<sup>7)</sup> Тамъ-же, ст. 1138.

<sup>8)</sup> Статьи указаны по изд. 1892 г.



которыя могутъ служить данными при повѣркѣ финансовыхъ смѣтъ управленій, и 5) внезапное свидѣтельство кассъ по порученію управляющаго палатою.

9. Для содѣйствія въ производствѣ ревизіи къ самостоятельнымъ ревизорамъ назначаются **помощники**, на обязанности которыхъ лежитъ: 1) сличеніе ежемѣсячныхъ вѣдомостей *губернскаго казначейства*<sup>9)</sup> съ доставленными при нихъ ассигновками и документами, для убѣжденія, что при каждой вѣдомости находятся всѣ слѣдующія къ ней ассигновки и документы, и на ту сумму, какая въ вѣдомости показана, и что въ каждой ассигновкѣ приложены всѣ документы, означенные въ реестрѣ документовъ, и въ реестрѣ семъ вѣрны ссылки на прежде доставленные документы; 2) прокладка итоговъ и ариѳметическая повѣрка исчисленій въ ассигновкахъ, вѣдомостяхъ, счетахъ, расчетахъ, квитанціяхъ и т. п.; 3) составленіе, по порученію ревизоровъ, всякаго рода вѣдомостей, выборокъ и расчетовъ, для ревизіи необходимыхъ, и 4) исправное содержаніе дѣлъ, изъ ревизіи возникающихъ.

10. По усмотрѣнію управляющаго помощнику ревизора можетъ быть поручена и самостоятельная ревизія отчетности.

11. Согласно указаннымъ выше видамъ дѣятельности помощниковъ ревизоровъ, они: а) въ качествѣ счетныхъ чиновниковъ отвѣтствуютъ за ариѳметическую правильность повѣренныхъ ими исчисленій и итоговъ и за вѣрность и полноту составляемыхъ ими выборокъ и расчетовъ; и б) въ качествѣ ревизоровъ несутъ отвѣтственность за правильность совершенія ревизіи.

12. **Секретарь** палаты: 1) завѣдываетъ дѣлами по инспекторской и хозяйственной частямъ; 2) наблюдаетъ за сохранностью канцелярскихъ матеріаловъ и прочаго казеннаго имущества палаты; 3) исполняетъ всѣ распоряженія управляющаго, относящіяся къ внутреннему устройству палаты, а равно къ успѣшному ходу дѣлъ; и 4) завѣдываетъ дѣлами по общему присутствію.

13. **Журналистъ**, сверхъ обязанностей по приему и отправленію бумагъ и по веденію входящаго и исходящаго реестровъ, исполняетъ также обязанности архиваріуса.

III. Отношеніе палатъ къ совѣту государственнаго контроля, къ государственному контролеру и къ центральнымъ учрежденіямъ государственнаго контроля.

14. *Окончательное утвержденіе производимой мѣстными контрольными учрежденіями ревизіи оборотовъ распорядительныхъ управленій*<sup>10)</sup>, а равно разсмотрѣніе возбуждаемыхъ ими вопро-

<sup>9)</sup> Съ закрытіемъ расходныхъ отдѣленій, состоявшихъ при уѣздныхъ казначействахъ и кассахъ специальныхъ сборщиковъ, съ 1 января 1879 года, на *казенныя палаты* возложено счетоводство и составленіе отчетности по государственнымъ доходамъ и расходамъ изъ этихъ доходовъ за *всѣ кассы губерній*; на обязанности же кассъ оставлено лишь кассовое и расчетное счетоводство (ср. подстр. прим. № 3).

<sup>10)</sup> В. у. 21 марта 1890 г. мнѣніемъ Гос. Совѣта, о составѣ, предметахъ вѣдѣнія, правахъ и обязанностяхъ Совѣта гос. контроля и общихъ присутствій ревизіонныхъ учрежденій (с. у. 1890 г. № 45 ст. 380), окончательное утвержденіе производимой мѣстными контрольными палатами ревизіи отчетности распорядительныхъ управленій предоставлено общимъ присутствіямъ палатъ; ср. св. зак. т. II ч. I изд. 1892 г. укр. контр. палатъ, ст. 1149 и 1150.



совѣ законодательныхъ <sup>11)</sup> подлежатъ вѣдѣнію совѣта государственнаго контроля. Сообразно съ симъ контрольныя палаты, представляють (черезъ канцелярію государственнаго контроля) въ совѣтъ государственнаго контроля на разсмотрѣніе и утверженіе:

а. О произведенной ревизіи оборотовъ за гражданскій годъ и за льготное время <sup>12)</sup>.

б. О налагаемыхъ при ревизіи начетахъ на мѣста и лица высшія, а равно и о начетахъ, спредѣляемыхъ самою контрольною палатою непосредственно, въ тѣхъ случаяхъ, когда противу ея ревизіонныхъ постановленій подлежащія управленія предъявляютъ свои возраженія <sup>11)</sup>.

в. Объ оставленіи безъ преслѣдованія убытковъ на сумму свыше 1500 руб. по такимъ операціямъ, которыя, бывъ предприняты не для денежныхъ выгодъ, а для поощренія или возбужденія промышленности, для улучшенія сельскаго хозяйства или по другимъ политическимъ и нравственнымъ причинамъ, произведены на законномъ основаніи, въ предписанномъ порядкѣ и сообразно предположенной цѣли <sup>13)</sup>.

г. Отдѣльныя, изъ ревизіи возникающіе, вопросы, требующіе особыхъ разрѣшеній или распоряженій, а также соображенія о невыгодности хозяйственныхъ операцій, независимо отъ ихъ правильности <sup>14)</sup>.

д. Случаи, требующіе подтвержденія или дополненія законовъ, поясненія, исправленія или отмѣны оныхъ <sup>15)</sup>.

е. Случаи разногласія въ общемъ присутствіи палаты, если управляющій палатою, оставшись въ меньшинствѣ, пожелаетъ перенести дѣло для обсужденія въ совѣтъ государственнаго контроля <sup>16)</sup>.

15. Въ видахъ доставленія государственному контролеру средствъ къ правильному направленію производимой мѣстными контрольными учрежденіями ревизіи, а равно для наблюденія за успѣшнымъ ея совершеніемъ, учрежденія сіи представляютъ государственному контролеру:

а. О предположеніяхъ, относящихся къ измѣненію порядка счетоводства, отчетности и ревизіи.

б. О сдѣланныхъ при ревизіи замѣчаніяхъ особой важности и требующихъ безотлагательныхъ сношеній съ министрами и другими главными начальниками.

в. О распоряженіяхъ кредитамъ, не согласныхъ съ установленными правилами и существующими законоположеніями.

г. Объ открытыхъ при ревизіи начетахъ.

д. Періодическія свѣдѣнія о такихъ замѣчаніяхъ и ревизіонныхъ вопросахъ, по коимъ, не смотря на возбужденную переписку и

<sup>11)</sup> Св. зак. т. I ч. 2 изд. 1892 г., учр. госуд. контроля, ст. 964 п.п.: 4, 1 и 2.

<sup>12)</sup> См. подстр. прим. № 10.

<sup>13)</sup> Закономъ 21 марта 1890 г. предоставлено общимъ присутствіямъ контрольных палатъ (св. з. т. I ч. 2 изд. 1892 г., учр. госуд. контроля, ст. 966 п. 3).

<sup>14)</sup> Св. зак. т. I ч. 2 изд. 1892 г. учр. гос. контроля, ст. 964, п. 5.

<sup>15)</sup> Тамъ-же, ст. 964, п. 4.

<sup>16)</sup> Тамъ-же, ст. 964 п. 7.



неоднократныя повторенія, не получено отъ подлежащихъ управленій требуемыхъ свѣдѣній <sup>17)</sup>).

е. Исключенъ.

ж. Отчеты о дѣйствіяхъ за истекшій годъ.

з. О результатахъ внезапнаго свидѣтельства кассъ въ случаяхъ, указанныхъ ниже сего въ ст. 131 и 133-й.

и. О наградахъ чиновниковъ, и о распредѣленіи занятій между ревизорами и ихъ помощниками.

і. Исключенъ.

16. Центральнымъ учрежденіямъ Государственнаго Контроля палаты сообщаютъ.

1. Канцеляріи Государственнаго Контроля:

а. Исключенъ.

б. Списки объ измѣненіяхъ въ личномъ составѣ (форма № 1).

в. Проектъ смѣты расходовъ по содержанію палатъ.

г. Отчетныя вѣдомости губернскаго казначейства по расходамъ контрольныхъ палатъ (*и отдѣленій*) <sup>18)</sup> съ принадлежащимъ къ нимъ расходными документами, для производства ревизіи сихъ расходовъ. Отчетности сіи пересылаются по мѣрѣ полученія ихъ изъ казначейства <sup>19)</sup>.

и 2. Ревизіоннымъ Департаментамъ:

а) Ревизіонныя замѣчанія и данныя, кои могутъ быть полезны при повѣркѣ финансовыхъ смѣтъ <sup>20)</sup>.

и б) О результатахъ ревизіи по такимъ операціямъ, кои, имѣя связь съ оборотами, производимыми въ С.-Петербургѣ или въ нѣсколькихъ губерніяхъ, не могутъ быть окончательно повѣрены ни въ одномъ мѣстномъ контрольномъ учрежденіи.

#### IV. Порядокъ дѣлопроизводства и ревизіи.

17. Всѣ поступающія въ контрольныя палаты входящія бумаги, по сдѣланіи на нихъ управляющимъ помѣты и резолюціи, записываются журналистами во входящій журналъ (форма № 2). Въ тотъ же журналъ записываются и доставляемыя на повѣрку отчетности.

18. По запискѣ во входящій журналъ, бумаги сдаются по принадлежности ревизорамъ подъ росписку ихъ въ журналѣ.

19. Ревизоры особыхъ входящихъ журналовъ не ведутъ; но, для удобства справокъ и предупрежденія утраты, каждую бумагу, въ самый день полученія, заносятъ въ опись (форма № 3) того дѣла, къ которому бумага принадлежитъ.

*Примѣчаніе.* По каждой повѣряемой ревизоромъ отчетности заводится одно общее дѣло, именуемое: «дѣло по повѣркѣ оборотовъ такого-то управленія, за такой-то смѣтный періодъ». Для удобства дѣла могутъ раздѣляться на части: но опись должна находиться

<sup>17)</sup> Ср. циркуляры гос. контроля 19 мая 1893, 4 октября 1894 и 19 апрѣля 1895 г. №№ 33, 28 и 29.

<sup>18)</sup> См. подстр. прим. № 3.

<sup>19)</sup> Указанныя въ пунктѣ г свѣдѣнія доставляются палатами въ комиссію для повѣрки отчетности установленной госуд. контроля (ст. 1002 учр. гос. контроля, св. зак. т. I ч. 2 изд. 1892 г.).

<sup>20)</sup> Ср. црѣ 20 мая 1867 г. № 1495 отд. I, п. 3.



при первой части. Равнымъ образомъ могутъ быть заводимы особыя дѣла и по отдѣльнымъ обстоятельствамъ, изъ ревизіи возникающимъ, если эти обстоятельства такого свойства, что составляютъ предметъ отдѣльной отъ учетныхъ реестровъ переписки. Всѣ вообще дѣла вносятся ревизорами въ особыя краткія описи (форма № 4).

20. Бумаги, не относящіяся прямо къ какой либо отчетности, имѣющія предметомъ разрѣшеніе недоразумѣній, встрѣченныхъ управленіями въ кассовыхъ или бухгалтерскихъ правилахъ, сдаются для производства одному изъ ревизоровъ, по назначенію управляющаго; а бумаги, относящіяся до хозяйственной и инспекторской частей,—секретарю палаты.

21. Всѣ исходящія бумаги подписываются управляющимъ и скрѣпляются, по принадлежности, ревизорами или секретаремъ.

22. Подписанныя исходящія бумаги, вмѣстѣ съ свѣреннымъ ревизоромъ отпускомъ, передаются *въ тотъ же день* журналисту, коимъ кратко записываются въ журналъ исходящихъ бумагъ (форма № 5), и затѣмъ отправляются по принадлежности; отпуски же, по отмѣткѣ на нихъ № исходящаго журнала, возвращаются ревизору подъ росписку въ журналѣ, и приобщаются къ дѣламъ.

*Примѣчаніе.* Журналистъ не долженъ принимать отъ ревизоровъ, для отсылки бумагъ, къ коимъ не приложено скрѣпленнаго отпуска.

23. Наблюденіе за исправнымъ веденіемъ входящаго и исходящаго журналовъ въ палатѣ лежитъ на обязанности секретаря.

24. Наблюденіе за своевременнымъ представленіемъ управленіями въ контрольныя палаты установленной отчетности возлагается на лицо, ведущее бухгалтерскія книги.

*Примѣчаніе.* Какія именно вѣдомости, книги и свѣдѣнія, въ какіе сроки и отъ кого должны быть доставляемы контрольнымъ учрежденіямъ—указано въ особомъ къ сей статьѣ приложеніи.

25. Въ случаѣ недоставленія къ назначенному сроку ожидаемыхъ на ревизію отчетныхъ вѣдомостей и книгъ, контрольныя палаты письменно сообщаютъ управленіямъ о немедленномъ ихъ доставленіи. Если въ теченіе мѣсяца вѣдомости и книги не будутъ доставлены, то палата возобновляетъ свое требованіе и въ случаѣ неудовлетворенія онаго черезъ мѣсяць, доноситъ о томъ государственному контролеру <sup>21)</sup>.

26. Поступающая отъ казначействъ, спеціальныхъ сборщиковъ и распорядительныхъ управленій отчетность принимается секретаремъ и, по распоряженію управляющаго, сдается подлежащимъ ревизорамъ подъ росписку.

27. По сличеніи ежемѣсячныхъ отчетныхъ вѣдомостей кассъ съ частными реестрами и документами, отчетныя вѣдомости передаются ревизорами лицу, ведущему бухгалтерскія книги.

28. Принятую отчетность ревизоры обязаны хранить въ такомъ порядкѣ, чтобы вполнѣ устранялась возможность утраты документовъ и облегчалась справка съ оными, въ случаѣ, если бы въ томъ

<sup>21)</sup> Ср. подстр. прим. № 17.



представилась необходимость. За потерю документовъ отвѣтствуютъ тѣ лица, которыя приняли ихъ подъ свою росписку <sup>22)</sup>).

29. Отчетность должна храниться отдѣльно за каждый мѣсяцъ слѣдующимъ порядкомъ:

а. Всѣ относящіяся къ одной статьѣ смѣты ассигновки вмѣстѣ съ документами, имѣющими временное для ревизіи значеніе, должны находиться въ томъ реестрѣ, при которомъ онѣ доставлены изъ кассы. Документы же, имѣющіе постоянное для ревизіи значеніе, — какъ то: дѣйствующіе штаты, положенія, таблицы и вообще всѣ тѣ документы, кои, бывъ доставлены при какой либо ассигновкѣ, могутъ понадобится для повѣрки ассигновокъ за слѣдующіе мѣсяцы — спиваются въ особое дѣло, располагаемое по §§ и статьямъ смѣты, и именуемое «сборникъ документовъ по отчетности такого-то управленія».

и б. Реестры съ ассигновками должны храниться въ отдѣльныхъ за каждый мѣсяцъ картонахъ, папкахъ или обложкахъ, на этикеткѣ которыхъ должны быть выставлены: наименованіе управленія, смѣтный періодъ и мѣсяцъ.

30. По принятіи отчетности ревизоры или помощники ихъ повѣряютъ:

1. Согласно ли съ вѣдомостями за предшествовавшей мѣсяцъ сдѣланъ въ отчетныхъ вѣдомостяхъ переносъ итоговъ поступлений и расходовъ съ начала смѣтнаго періода до отчетнаго мѣсяца.

2. Правильно ли выведены въ вѣдомостяхъ какъ частные, такъ и общіе итоги, соотвѣтствуютъ ли они итогамъ реестровъ и находятся ли при реестрахъ всѣ означенные въ нихъ документы.

3. Показанные по вѣдомостямъ денежные остатки къ послѣдующему за отчетнымъ мѣсяцу согласны ли съ показаніемъ актовъ объ освидѣтельствованіи суммъ.

31. При полученіи отчетныхъ вѣдомостей казенныхъ палатъ <sup>23)</sup> за послѣдній льготный мѣсяцъ смѣтнаго періода и именныхъ списковъ кредиторовъ казны, которымъ причитаются платежи на счетъ заключенной смѣты, повѣряется, отдѣльно по каждому § и статьѣ, показанная въ спискахъ сумма не превышаетъ ли остатковъ кредита значащихся по вѣдомости.

32. Сверхъ того, ревизующія лица, по полученіи отъ специальныхъ сборщиковъ и распорядительныхъ управленій кѣдомостей и шнуровыхъ книгъ, обязаны повѣрить, соотвѣтствуютъ-ли эти вѣдомости и книги оборотамъ, показаннымъ по вѣдомостямъ казначействъ.

33. При предварительномъ обзорѣни представляемыхъ на повѣрку шнуровыхъ книгъ, ревизующія лица, согласно ст. 314 об. счет. уст., наблюдаютъ:

1. Всѣ-ли книги доставлены, какія положено.

<sup>22)</sup> Ср. правила о храненіи и уничтоженіи отчетности, повѣряемой установленіями госуд. контроля (св. зак. т. VIII ч. 2, общ. сч. уст. по прод. 1895 г., прил. къ ст. 338, прим. 1) и инструкцію о порядкѣ исполненія этихъ правилъ. Эти правила и инструкція помѣщены въ сборникъ правилъ и формъ смѣтнаго, кассоваго и ревизионнаго порядка изд. 1897 г. Отд. V, стр. 76—99.

<sup>23)</sup> Ср. подстр. прим. № 9.



2. Въ цѣлости-ли шнуры, печати и листы въ книгахъ.

3. Засвидѣтельствовано-ли число листовъ и вѣрна-ли ихъ нумерація.

4. Имѣютъ-ли онѣ надлежащую подпись, скрѣпу и удостовѣреніе въ мѣсячномъ или иномъ срочномъ, чрезъ кого слѣдуетъ, свидѣтельствѣ ихъ съ наличностію въ тѣхъ случаяхъ, когда это свидѣтельство установлено.

5. Нѣтъ-ли подчистокъ или поправокъ, не оговоренныхъ при сихъ свидѣтельствахъ, не допущено-ли въ веденіи книгъ такихъ недостатковъ, которые не могутъ быть исправлены объясненіями отчетныхъ управленій.

6. Правильны-ли исчисленія по всѣмъ вообще перечнямъ и транспортамъ, или частнымъ и общимъ итогамъ.

34. По производствѣ указанной выше сличительной повѣрки отчетныхъ вѣдомостей, на вѣдомостяхъ сихъ и на реестрахъ, заключающихъ приходные и расходные документы и ассигновки, дѣлаются рукою производившаго повѣрку отмѣтки: «сличалъ такой-то»; если же будутъ обнаружены невѣрности, то о нихъ отмѣчается на подлежащихъ вѣдомостяхъ и реестрахъ; всѣ же ошибки, недоразумѣнія и неправильности, встрѣченныя при повѣркѣ расходныхъ ассигновокъ и доходныхъ документовъ, и относящіяся до существа самыхъ оборотовъ, заносятся немедленно въ ревизіонный (форма № 6 и 7), въ которомъ отмѣчается, и дальнѣйшее движеніе по сдѣланному замѣчанію <sup>24)</sup>.

35. Если вышеизложенная повѣрка вѣдомостей, итоговъ и ариѳметическихъ выкладокъ производилась не самостоятельно ревизующимъ лицомъ, а его помощникомъ, то самостоятельный ревизоръ дѣлаетъ, на выдержку, перевѣрку не менѣе трехъ исчисленій, о послѣдствіяхъ которой и отмѣчаетъ на документѣ.

36. Если ассигновка признана будетъ во всѣхъ отношеніяхъ правильною, то ревизоръ отмѣчаетъ на ней «вѣрна» и подписываетъ свою фамилію. Подобныя же отмѣтки дѣлаются и на реестрахъ приходныхъ документовъ.

37. Если окажется, что ассигновокъ или документовъ приложено не на всю сумму, которая значится на реестрѣ, то, не останавливаясь повѣркою доставленныхъ ассигновокъ и документовъ, ревизоръ, для разясненія оказавшагося несходства, производитъ справку въ казначействѣ.

38. Если несходство произошло отъ неприложенія кассою всѣхъ слѣдующихъ къ реестру ассигновокъ и документовъ и оныя не могутъ быть получены до окончанія мѣсячной ревизіи, а равно если несогласіе зависитъ отъ ошибочнаго показанія суммы, выставленной въ реестрѣ и введенной въ мѣсячный срокъ кассы, то о семъ замѣчается ревизоромъ въ ревизіонномъ реестрѣ, для дальнѣйшаго по сему предмету движенія.

39. Если по повѣркѣ ассигновки оказалось, что къ ней не приложены всѣ необходимые документы, или же обнаружена невѣр-

<sup>24)</sup> Ср. циркуляръ госуд. контроля 15 мая 1869 г. № 782 п. 1 и 7 іюня 1871 г. № 621.



ность въ итогахъ, то, отмѣтивъ о семъ въ реестрѣ, ревизоръ производитъ справку.

40. Для разъясненія встрѣченныхъ недоразумѣній, управляющіе имѣютъ право: 1) приглашать въ палату бухгалтеровъ или тѣхъ лицъ, на которыхъ возложено счетоводство подлежащихъ управленій; 2) командировать въ управленія чиновниковъ, чтобы они могли лично собирать свѣдѣнія въ управленіяхъ изъ подлинныхъ дѣлъ, счетовъ и документовъ, кои должны быть имъ предъявляемы, на основаніи 159 ст. прав. счет. въ расп. упр. <sup>25)</sup>, и 3) требовать отъ распорядительныхъ управленій необходимыя для ревизіи свѣдѣнія, подлинныя документы и дѣла, кромѣ подлежащихъ тайнѣ.

41. При дальнѣйшей повѣркѣ доходовъ и расходовъ ревизоры руководствуются: 1) законоположеніями, относящимися до ревизуемаго предмета, смѣтными и кассовыми правилами, инструкціею казначействамъ, общею ревизіонною инструкціею <sup>26)</sup>, табелями о поступленіи доходовъ и правилами о назначеніи денежныхъ выдачъ, въ которыхъ, кромѣ указанія документовъ оправдывающихъ требованія денегъ, ревизоры найдутъ порядокъ производства и подробности хозяйства; 2) особыми по каждой отчетности наставленіями, которыя будутъ передаваемы къ руководству отъ государственнаго контролера и управляющаго палатою, и 3) существомъ документовъ, служащихъ основаніемъ выдачъ или поступленія дохода.

*Примѣчаніе.* При ревизіи мѣсячныхъ оборотовъ партикулярныхъ суммъ, ревизоръ повѣряетъ казначейство въ отношеніи къ дѣйствительности показанныхъ въ отчетности казначейства цифръ прихода и расхода партикулярныхъ суммъ, т. е. въ согласіи сихъ показаній съ документами и удостовѣряется не превышаетъ-ли произведенный изъ нихъ расходъ имѣющейся въ распоряженіи управленія наличной суммы депозитовъ. Затѣмъ, по истеченіи года, когда казначейства представляютъ на ревизію заключенныя бухгалтерскія книги партикулярныхъ суммъ, ревизоръ повѣряетъ, на основаніи прежде полученныхъ приходныхъ документовъ, какъ правильность занесенія каждой поступившей суммы въ отдѣльности, такъ и правильность каждой въ отдѣльности выдачи, сообразно съ наличностію той суммы, на счетъ которой выдача произведена.

42. Такъ какъ для рѣшенія ревизіонныхъ вопросовъ весьма часто, независимо отъ повѣрки документа въ отдѣльности, требуются еще общія соображенія по цѣлой операціи, то ревизоръ обязанъ вести разнаго рода счеты, расчеты и выборки, необходимыя для удостовѣренія въ выгодности и хозяйственности операціи.

43. Управляющему предоставляется давать указанія о томъ, какіе именно счеты, расчеты и выборки, условливаемые существомъ повѣряемой отчетности, должны быть заводимы каждымъ ревизоромъ по своей части.

44. Независимо отъ упомянутыхъ въ предъидущемъ параграфѣ счетовъ и расчетовъ, каждый ревизоръ обязанъ вести: а, счетъ

<sup>25)</sup> См. правила и формы смѣтн., касс. и ревиз. порядка, изд. 1897 г. отд. III бухг. правила и циркуляры гос. контроля 1 мая 1868 г. № 882 и 4 апр. 1873 г. № 2843 п. 8.

<sup>26)</sup> См. 2-ю ч. наст. сочиненія, приложение V.



отпущеннымъ повѣряемому имъ управленію авансамъ (форма № 8), б. счетъ суммъ, выданныхъ на счетъ возврата, и другихъ долговъ, слѣдующихъ въ казну за исключеніемъ однихъ только недоимокъ, коимъ ведутся счета въ казначействахъ (форма № 9), и в. расчетныя тетради отдѣльно по каждой подрядной операціи (форма № 18 прилож. къ касс. прав.).

45. По указаннымъ въ предъидущемъ параграфѣ счетамъ ревизоръ слѣдитъ; а. за правильностію требованія аванса и отпуска аванса кассою, равно какъ за своевременнымъ представленіемъ надлежащей въ авансахъ отчетности; б. за правильностію образованія долговъ и своевременностію ихъ пополненія, и в. за правильностію и своевременностію расчетовъ съ подрядчиками.

46. Для наблюденія за правильностію пенсіонныхъ выдачъ и арендныхъ производствъ, ревизорами заводятся особыя расчетныя книги на пять лѣтъ, по прилагаемой при семъ формѣ № 10 <sup>27</sup>).

47. Исключена.

48. Исключена.

49. Всѣ смѣтные расходы военнаго вѣдомства ревизуются контрольными палатами, находящимися въ военно-окружныхъ центрахъ, и палатамъ этимъ распорядительныя управленія должны представлять сличительныя вѣдомости, хотя бы они находились и въ другихъ губерніяхъ. Что же касается оборотовъ изъ специальныхъ средствъ и партикулярныхъ суммъ военнаго вѣдомства, то хотя повѣрка ихъ лежитъ также на обязанности контрольной палаты военно-окружнаго центра, но такъ какъ въ кассовомъ отношеніи обороты эти должны повѣряться мѣстными контрольными палатами, то и сличительныя вѣдомости подлежащихъ управленій доставляются въ мѣстныя контрольныя палаты, которыя, повѣривъ отчетность мѣстныхъ кассъ по означеннымъ вѣдомостямъ, отсылаютъ тѣ сличительныя вѣдомости вмѣстѣ съ документами и ассигновками въ контрольныя палаты военно-окружнаго центра.

50. Если сверхъ того по отчетнымъ вѣдомостямъ казначействъ будутъ показаны расходы, произведенные по ассигновкамъ мѣст. и лицъ морскаго вѣдомства изъ кредитовъ, открытыхъ имъ по губернскимъ росписаніямъ, то контрольныя палаты обязаны сличать таковыя расходы съ увѣдомленіями департамента военной морской отчетности о томъ, на какую сумму получено имъ ассигновокъ, отнесенныхъ на означенные кредиты.

51. Если при произведенной, на вышеизложенныхъ основаніяхъ, повѣркѣ отчетности встрѣтятся такія недоразумѣнія и неправильности, которыя не могутъ быть разъяснены личными справками въ отчетныхъ управленіяхъ, справками съ законоположеніями или дѣлами палатъ, то замѣчанія такого рода заносятся въ учетный реестръ (форма № 11).

52. Запрещается вносить въ учетъ такія статьи, которыя могутъ быть разъяснены справками въ дѣлахъ контрольныхъ палатъ, а тѣмъ болѣе справками съ существующими законоположеніями.

53. Означивъ въ учетномъ реестрѣ требующую разъясненія

<sup>27</sup>) Ср. циркуляры госуд. контроля 12 апрѣля и 12 августа 1865 г. №№ 1312 3008 и 9 февраля 1867 г. № 187 п. 15.



статью расхода или невѣрно показанную доходомъ, ревизоръ указываетъ соотвѣтствующіе дѣлу законы и излагаетъ заключеніе относительно замѣченной имъ неправильности.

54. Если по какой либо расходной статьѣ, часть суммы признается правильною, а остальная правильною признана быть не можетъ, то въ графѣ учетнаго реестра показывается только сія послѣдняя часть суммы; полная же сумма статьи означается передъ графою. Равнымъ образомъ, если по доходной статьѣ замѣченъ будетъ недочетъ, то въ графѣ учетнаго реестра показывается только недостающая сумма, а вся сумма причитающагося по той статьѣ дохода означается передъ графою.

55. Учетный реестръ подписывается ревизоромъ и отправляется въ подлежащее управленіе безъ особой препроводительной бумаги. На заглавномъ листѣ этого реестра выставляется время отсылки, исходящій №, въ какое управленіе слѣдуетъ учетный реестръ и, независимо отъ сего, дѣлается еще надпись съ изложеніемъ просьбы о доставленіи объясненій по статьямъ реестра. Надпись эта утверждается подписью управляющаго и скрѣпляется. по принадлежности, ревизоромъ.

*Примѣчаніе.* Вышеизложеннымъ порядкомъ производится только разъяснительная переписка по возникающимъ при ревизіи вопросамъ, не требующимъ заключенія общаго присутствія.

56. Учетныя реестры препровождаются въ подлежащія управленія, по окончаніи повѣрки ежемѣсячной отчетности, особо за каждый мѣсяць.

57. Если при повѣркѣ окажется, что нѣкоторые изъ доходовъ или расходовъ отнесены на смѣты не тѣхъ годовъ, или не на тѣ §§ и статьи финансовыхъ смѣтъ, къ коимъ они принадлежатъ или на кои должны упадать, то о всѣхъ сихъ неправильностяхъ и ошибкахъ, для исправленія ихъ, слѣдуетъ сообщать тотчасъ же, не ожидая окончанія ежемѣсячной повѣрки, подлежащимъ управленіямъ, казеннымъ палатамъ и кассамъ специальныхъ сборщиковъ.

58. Если со стороны распорядительнаго управленія или казенной палаты не послѣдуетъ согласія на требуемое контрольнымъ учрежденіемъ распоряженіе о возстановленіи по счету кассы неправильно употребленнаго кредита, то, по обсужденіи этого обстоятельства въ общемъ присутствіи палаты, представляется о семъ въ совѣтъ государственнаго контроля <sup>28)</sup>.

59. Въ бухгалтерскіе счета контрольной палаты (ст. 99—107) расходныя статьи заносятся въ томъ самомъ видѣ, какъ онѣ показаны въ вѣдомостяхъ казенныхъ палатъ <sup>29)</sup>, а доходныя въ томъ видѣ, какъ онѣ значатся въ вѣдомостяхъ казначейства и специальныхъ сборщиковъ, хотя бы казначействами и сборщиками расходы и доходы показаны были ошибочно;—ошибки тѣ исправляются въ бухгалтерскихъ книгахъ контрольной палаты только тогда, когда

<sup>28)</sup> Вторая часть ст. 58 измѣнена закономъ 21 марта 1890 г. (с. у. 1890 г. № 54 ст. 386).

<sup>29)</sup> Ср. подстр. прим. № 9.



онѣ уже будутъ исправлены казначействами и кассами специальныхъ сборщиковъ.

*Примѣчаніе.* Изложенное въ ст. 59-й правило не относится до очевидныхъ описокъ, которыя исправляются при самомъ занесеніи расходныхъ и доходныхъ статей въ бухгалтерскія книги.

60. Повѣрка каждой мѣсячной отчетности казначейства должна быть окончена непременно въ теченіе одного мѣсяца со времени поступленія отчетности въ контрольное учрежденіе <sup>30)</sup>.

61. По окончаніи ревизіи отчетности за мѣсяць, о ходѣ повѣрки ея составляется ревизоромъ особая меморія, въ которой означается число поступившихъ въ отчетномъ мѣсяцѣ на ревизію доходныхъ документовъ или расходныхъ ассигновокъ, на какую сумму,—изъ нихъ на какую сумму повѣрено, сколько обращено въ начеть и проч. Меморіи эти служатъ лицу, ведущему бухгалтерскія книги матеріаломъ для пополненія счетовъ <sup>31)</sup>.

62. Въ случаѣ, если по какимъ либо причинамъ ревизія отчетности не можетъ быть окончена ревизоромъ въ мѣсячный срокъ, то ревизоръ обязанъ заявить о томъ управляющему заблаговременно; въ противномъ случаѣ онъ отвѣтствуетъ за несвоевременное окончаніе ревизіи.

63. По заявленіи ревизоромъ о невозможности окончанія повѣрки къ сроку, управляющій, въ случаѣ если основанія, приводимыя ревизоромъ, уважительны, принимаетъ безотлагательно мѣры къ окончанію повѣрки.

64. Если несмотря на всѣ принятыя мѣры, ко времени представленія (*третьихъ*) вѣдомостей Государственному Контролеру о ходѣ ревизіи останется неповѣренная отчетность болѣе чѣмъ за одинъ мѣсяць, то въ вѣдомостяхъ сихъ управляющій обязанъ объяснить причины неокончанія повѣрки и мѣры, какія онъ полагаетъ принять для того, чтобы остающаяся неповѣренной отчетность была повѣрена.

65. Наблюденіе за своевременнымъ доставленіемъ отчетными управленіями объясненій по возбужденной перепискѣ лежитъ на обязанности производившихъ повѣрку ревизоровъ, которые, въ случаѣ недоставленія означенными мѣстами и лицами отвѣтовъ, обязаны изготовлять повторенія <sup>32)</sup>.

66. Въ отношеніи опредѣленія сроковъ, къ коимъ должны быть доставляемы подлежащими мѣстами требуемыя объясненія и посылаемы къ нимъ повторительныя требованія, контрольныя палаты руководствуются правилами, изложенными въ 162 и 163 ст. общ. губ. учр. (Св. Зак. т. II ч. I изд. 1892 г.).

67. Если, несмотря на трехкратное повтореніе (въ томъ числѣ какъ самимъ управленіямъ и лицамъ, такъ и мѣстнымъ началь-

<sup>30)</sup> Ср. законъ 21 марта 1890 г., о срокахъ производства и порядкѣ заключенія ревизіи отчетности учреждениями госуд. контроля (собр. уз. 1890 г. № 45 ст. 379). этотъ законъ введенъ въ св. зак. т. VIII ч. 2 общ. сч. уст., приложение къ ст. 338 по прод. 1895 г., и напечатанъ въ сборникѣ правилъ и формъ смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка, изд. 1897 г. отд. V, стр. 46—75.

<sup>31)</sup> Циркуляромъ 15 мая 1869 г. № 782 п. 2 составленіе меморій, указанныхъ въ ст. 61, какъ по расходамъ, такъ и по доходамъ отмѣнено.

<sup>32)</sup> Ср. подстр. прим. № 17.



ствамъ ихъ), не было получено отвѣтовъ, то о такого рода замѣчаніяхъ представляется Государственному Контролеру <sup>33</sup>).

68. О недоставленныхъ въ опредѣленный срокъ отчетными мѣстами и лицами объясненіяхъ, затребованныхъ по обнаруженнымъ ревизією обстоятельствамъ особой важности, доносится Государственному Контролеру, для сношенія съ подлежащими министрами <sup>34</sup>).

69. Учетные реестры, возвращенные подлежащими кассами или распорядительными управленіями, съ ихъ объясненіями, разсматриваются тѣми ревизорами, которые производили ревизію, и если объясненія будутъ найдены правильными, то, съ разрѣшенія управляющаго дѣлается противъ нихъ отмѣтка: *разъяснено*, и въ то же время отмѣчается о томъ въ ревизіонномъ реестрѣ и на асигновкѣ подписывается: *вѣрна*.

70. Если, при разсмотрѣніи, объясненія по нѣкоторымъ статьямъ окажутся неудовлетворительными, то, по означеніи противъ статей въ чемъ именно заключается неясность, неточность или недостаточность объясненія, означенныя статьи переносятся въ новый учетный реестръ, который, съ подписью на немъ *вторично*, вновь отсылается въ подлежащее мѣсто порядкомъ, указаннымъ въ ст. 55.

71. Когда по оборотамъ кассы или распорядительнаго управленія за мѣсяць окончена будетъ разъяснительная, по собранію справокъ и свѣдѣній, переписка (примѣч. къ ст. 55), то о произведенной ревизіи составляется ревизоромъ и вносится въ общее присутствіе палаты, *записка*, со всѣми учетными реестрами. *Эти записки должны служить матеріаломъ для составленія годовой записки о ревизіи, представляемой въ Совѣтъ Государственнаго Контроля* <sup>35</sup>).

72. Если при ревизіи какой либо отчетности возникнутъ обстоятельства, о коихъ палата должна представить на разсмотрѣніе Совѣта Государственнаго Контроля, то, одновременно съ запискою о произведенной повѣркѣ отчетности, ревизоромъ заготавливается по этому предмету и вносится въ общее присутствіе особый докладъ, въ которомъ подробно излагаются всѣ обстоятельства дѣла.

73. Записки по особенно важнымъ обстоятельствамъ, которыя, на основаніи ст. 68-й, должны быть преслѣдуемы, не ожидая окончанія ревизіи отчетности, по коей онѣ обнаружены, вносятся ревизорами въ общее присутствіе немедленно по окончаніи возбужденной о сихъ обстоятельствахъ переписки.

74. **Общее присутствіе контрольныхъ палатъ** составляютъ, подъ предсѣдательствомъ управляющаго помощникъ управляющаго (гдѣ онъ полагается) и старшіе ревизоры.

75. Секретарь палаты есть вмѣстѣ съ тѣмъ правитель дѣлъ общаго присутствія.

76. Засѣданія общаго присутствія назначаются еженедѣльно, но отъ управляющаго палатою зависитъ созывать общее присутствіе, въ случаѣ надобности, и болѣе одного раза въ недѣлю.

<sup>33</sup>) Ср. циркуляры гос. контроля 19 мая 1893 г., 4 октября 1894 г. и 19 апрѣля 1895 г. № 33, 28 и 29.

<sup>34</sup>) То же.

<sup>35</sup>) Представленіе записокъ о заключеніи ревизіи въ совѣтъ госуд. контроля отмѣнено закономъ 21 марта 1890 г. (с. у. 1890 г. № 45 ст. 380).



77. Всѣ, вносимыя ревизоромъ на разсмотрѣніе общаго присутствія, дѣла предварительно докладываются ревизоромъ управляющему палатою для рѣшенія его о томъ, подлежитъ ли вносимое ревизоромъ дѣло разсмотрѣнію общаго присутствія.

78. Записки, слѣдующія въ общее присутствіе контрольной палаты, по учиненіи на нихъ рукою управляющаго резолюціи, передаются ревизорами, для внесенія въ общее присутствіе, секретарю, который записываетъ ихъ по старшинству вступленія въ особый докладной реестръ.

79. Управляющій открываетъ засѣданіе общаго присутствія контрольной палаты указаніемъ, по означенному въ предъидущемъ параграфѣ реестру, очереднаго дѣла, послѣ чего ревизующее лицо, отъ котораго поступила въ общее присутствіе записка, докладываетъ дѣло.

80. Для удостовѣренія въ правильности произведенной ревизіи, общее присутствіе провѣряетъ нѣсколько, по своему усмотрѣнію, ассигновокъ или документовъ, и о результатахъ таковой перевѣрки отмѣчаетъ въ журналѣ засѣданія <sup>36)</sup>.

81. Если при повѣркѣ окажется, что ревизовавшимъ лицомъ оставлены безъ преслѣдованія такія дѣйствія отчетныхъ мѣстъ или лицъ, которыя влекутъ за собою ущербъ казеннаго интереса, то общее присутствіе поручаетъ произвести повѣрку той отчетности за весь мѣсяцъ другому самостоятельно ревизующему лицу <sup>37)</sup>.

82. Дѣла рѣшаются въ общемъ присутствіи большинствомъ голосовъ; если голоса раздѣляются поровну, то голосъ управляющаго или заступающаго его мѣсто даетъ перевѣсъ мнѣнію.

*Примѣчаніе.* Старшій ревизоръ, докладывавшій дѣло, имѣетъ голосъ наравнѣ съ прочими членами общаго присутствія.

83. Когда управляющій остается на сторонѣ меньшинства, то дѣло, по его желанію, представляется на разрѣшеніе Совѣта Государственнаго Контроля, хотя бы по предмету своему оно и не превосходило власти общаго присутствія палаты <sup>38)</sup>.

84. Членамъ, несогласнымъ съ мнѣніемъ большинства, предоставляется право вносить свои мнѣнія письменно; но не позже какъ въ теченіе трехъ дней по выслушаніи дѣла. Мнѣнія сіи приобщаются въ подлинникѣ къ журналу общаго присутствія.

*Примѣчаніе.* Въ случаяхъ, указанныхъ въ ст. 84-й, копии съ журнальных постановленій и особыхъ мнѣній представляются на усмотрѣніе государственнаго контролера.

85. О занятіяхъ cadaго засѣданія общаго присутствія секретаремъ палаты составляется краткій журналъ, въ которомъ должно быть показано:

- 1) время начала и окончанія засѣданія;
- 2) кто изъ членовъ присутствовалъ и кто, по какимъ причинамъ, не присутствовалъ;

<sup>36)</sup> Св. з. т. VIII ч. 2, общ. сч. уст., §§ 13—15 прил. къ ст. 338, по прод. 1895 г. (см. прав. и формы смѣт., кас. и рев. порядка, изд. 1897 г., отд. V, стр. 49). Ср. циркуляръ гос. контроля 30 дек. 1894 г. № 45 (контрольный ежегодникъ Широкова 1894 г., стр. 30).

<sup>37)</sup> Тоже.

<sup>38)</sup> Св. зак. т. I ч. 2, изд. 1892 г., учр. госуд. контроля, ст. 964 п. 7.



3) какія дѣла были слушаны, и

4) заключеніе общаго присутствія по каждому дѣлу.

*Примѣчаніе.* Заключенія излагаются такъ кратко, чтобы только можно было видѣть движеніе, данное дѣлу, и число голосовъ, по которому рѣшеніе состоялось.

86. Въ дѣлахъ сложныхъ и важныхъ составляются секретаремъ палаты особые подробные журналы, которые подписываются въ слѣдующее, или смотря по обширности журнала, и въ дальнѣйшее засѣданіе.

87. Журналы, по подписаніи ихъ, хранятся у секретаря палаты.

88. Рѣшенія общаго присутствія на докладныхъ запискахъ ревизоровъ, или секретаря палаты отмѣчаются подлинными словами и утверждаются подписью предсѣдателя и скрѣпою секретаря.

89. Записки, съ слѣланною на нихъ надписью о рѣшеніи присутствія, передаются обратно ревизору, или секретарю, смотря по тому, отъ кого онѣ постушили, для приобщенія къ дѣлу, или при готовленія отношенія въ подлежащее управленіе или для представленія дѣла въ Совѣтъ Государственнаго Контроля. Въ послѣднемъ случаѣ въ Совѣтъ препровождается и самая записка.

90. Когда общимъ присутствіемъ сдѣлано будетъ опредѣленіе начета, подлежащаго утвержденію самой палаты, то положенная къ начету сумма вносится въ книгу о начетахъ и взысканіяхъ (форма № 12)<sup>39)</sup>.

91. При опредѣленіи и наложеніи начетовъ контрольныя учрежденія руководствуются дѣйствующими нынѣ правилами, изложенными въ раздѣлѣ IV общ. счет. уст. и ст. 102 счет. уст. мин. фин. На сихъ основаніяхъ:

92. Контрольныя палаты, при открытіи ими начетовъ, не сопряженныхъ съ дѣйствіями противозаконными (общ. счет. уст., ст. 373), опредѣляютъ сумму начета и постановленіе общаго присутствія по сему предмету сообщаютъ (если взысканіе касается мѣстъ равныхъ палатѣ или нисшихъ) начальству подвергаемаго начету мѣста или лица, для зависящаго исполненія.

93. При открытіи начетовъ, наводящихъ сомнѣніе въ злоумышленіи (общ. счет. уст. ст. 374), контрольныя палаты, по опредѣленіи суммы начета, если противузаконное дѣйствіе и истекающее изъ него взысканіе касается мѣстъ губернскихъ или уѣздныхъ, передаютъ свои о начетахъ постановленія подлежащему начальству, для преданія виновныхъ суду. Если же взысканіе по существу дѣла касается высшихъ мѣстъ и лицъ, то, для дальнѣйшаго направленія дѣла, контрольныя палаты представляютъ о томъ Совѣту Государственнаго Контроля<sup>40)</sup>.

*Примѣчаніе.* При исчисленіи начетовъ, контрольныя учрежденія соблюдаютъ изложенныя въ общемъ и частныхъ счетныхъ уставахъ правила, объ оставленіи безъ взысканія и переписки на-

<sup>39)</sup> Ср. приложенную къ циркуляру 15 сентября 1895 г. № 47 инструкцію учрежденіямъ госуд. контроля, о порядкѣ зачисленія начетовъ въ недоимку (ковтр. ежегодникъ Широкова 1895 г. стр. 148—150).

<sup>40)</sup> Св. зак. т. I ч. 2 изд. 1892 г., учр. госуд. контроля, ст. 964 п. 2.



четовъ маловажныхъ (счет. уставы: общ. ст. 372, мин. гос. имущ. ст. 54, мин. фин. ст. 353 и поч. вѣд. ст. 84) <sup>41)</sup>.

94. При разсмотрѣніи неправильныхъ или незаконныхъ оборотовъ и дѣйствій счетныхъ, контрольныя учрежденія принимаютъ въ соображеніе постановленія о давности, содержащіяся въ ст. 368, 369 и 370 Общ. счет. уст., въ уложеніи о наказаніяхъ и въ сводѣ законовъ гражданскихъ <sup>42)</sup>

95. Определеніе начета производится не иначе, какъ по затребованію предварительныхъ объясненій отчетнаго управленія. Если напимѣрь по обстоятельствамъ дѣла, предстоитъ опредѣлить начетъ на губернское правленіе, то палата, для полученія упомянутыхъ объясненій, объ открытыхъ ею обстоятельствахъ сообщаетъ начальнику губерніи, какъ предсѣдателю правленія, и проситъ его заключенія, по полученіи коего, палата, опредѣливъ начетъ должна донести о томъ Государственному Контролеру, для сношенія съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ о взысканіи начета.

#### V. О сдачѣ дѣлъ въ архивъ <sup>43)</sup>.

96. Всѣ рѣшенныя дѣла, не требующія дополнительной переписки, а равно и окончательно обревизованная отчетность, со всѣми принадлежащими къ ней документами, кромѣ вошедшихъ въ упомянутый, въ ст. 29 сборникъ, сдаются ревизорами не позже какъ чрезъ годъ по обревизованіи отчетности или по окончаніи дѣлъ, при особыхъ описяхъ и въ надлежащемъ порядкѣ, журнаlistsу, исполняющему въ палатахъ должность архивариуса.

*Примѣчаніе.* Порядокъ возвращенія контрольными учрежденіями книгъ и документовъ, которые послѣ повѣрки окажутся для нихъ не нужными, опредѣляется въ особой инструкціи.

97. Сданныя такимъ образомъ дѣла и отчетность, по принятіи отъ ревизоровъ, вносятся журналистомъ въ особые алфавитные реестры и хранятся въ особыхъ шкафахъ, въ отведенномъ для того помѣщеніи.

98. Въ случаѣ надобности въ сданныхъ ревизорами дѣлахъ и отчетностяхъ для справокъ или соображеній при ревизіи, все тре-

<sup>41)</sup> Ср. также св. з. изд. 1892 г. т. I ч. 2, учр. гос. контроля ст. 995 п. 8 и т. II ч. 2, учр. контр. палатъ, ст. 1150 п. 8.

<sup>42)</sup> Ст. 369 и 370 общ. ст. уст. замѣнены правилами, изложенными въ ст. 32—34 прил. къ ст. 338 по прод. 1895 г. (правила и формы смѣт., касс. и ревиз. порядка изд. 1897, отд. V, стр. 52—53).

<sup>43)</sup> Этотъ отдѣлъ (V) инструкціи замѣненъ В. у. 2 іюля 1891 г. правилами о храненіи и уничтоженіи отчетности, повѣряемой установленіями государственнаго контроля (св. з. т. VIII ч. 2 по прод. 1895 г. прил. къ ст. 338 прим. 1), сообщенными контрольнымъ установленіямъ при циркулярѣ 31 іюля 1891 г. № 25. Подробности примѣненія этихъ правилъ указаны въ инструкціи государственнаго контролера при циркулярѣ 23 іюня 1892 г. № 34 и циркулярѣ 17 сент. 1892 г. № 45 (см. прав. и формы смѣт., касс. и рев. порядка, изд. 1897 г., стр. 76—99). Ср. также циркуляры 2 сент. 1893 г. № 43, 14 и 27 іюня 1894 г. №№ 22 и 25 и 10 іюня 1896 г. № 30.



буемое ревизоромъ должно быть выдаваемо безъ задержки, но не иначе, какъ подъ ихъ росписку въ особой книгѣ.

## VI. Веденіе бухгалтерскихъ книгъ <sup>44)</sup>.

99. Для наблюденія за исполненіемъ финансовой росписи и за ходомъ ревизіи въ контрольныхъ палатахъ должны быть открыты бухгалтерскіе счета.

100. Необходимыя для веденія сихъ счетовъ свѣдѣнія заимствуются: а) въ отношеніи къ размѣру открытыхъ кредитовъ и ожидаемыхъ поступленій,—изъ сообщеній центральной бухгалтеріи Государственнаго Контроля; б) въ отношеніи къ оборотамъ суммъ,—изъ вѣдомостей казенныхъ палатъ и в) въ отношеніи къ результатамъ ревизіи—изъ меморій ревизоровъ.

101. Въ палатахъ ведутся двѣ книги одна по доходу, другая по расходу, расположенныя по статьямъ финансовой росписи.

102. Для наблюденія за правильностію поступленія и расходванія специальныхъ средствъ, въ контрольныхъ палатахъ открываются особые бухгалтерскіе счета отдѣльно по каждому специальному средству и по каждому управленію. Въ счета эти, по окончаніи мѣсяца, вносятся повѣренные по документамъ итоги прихода и расхода означенныхъ средствъ.

103. Для повѣрки правильности оборотовъ партикулярныхъ суммъ открываются бухгалтерскіе счета по управленіямъ. Въ счета эти заносятся мѣсячные итоги прихода и расхода означенныхъ суммъ, для наблюденія, чтобы, при исполненіи расходовъ, казначейства не выпли изъ наличности поступившихъ въ распоряженіе управленій депозитовъ. Если же въ депозитахъ находятся такіе капиталы, которымъ, по существующимъ узаконеніямъ, долженъ быть веденъ особый счетъ, какъ напр. общественный сборъ съ государственныхъ крестьянъ, который, впредь до особаго распоряженія, записывается въ депозиты Казенной Палаты, то таковыя капиталы по бухгалтерской книгѣ показываются особымъ счетомъ.

104. Веденіе означенныхъ счетовъ возлагается на одно изъ лицъ, по назначенію управляющаго.

105. *Исключена.*

106. На бухгалтерію же возлагается счетоводство въ суммахъ на содержаніе палатъ.

107. Контрольныя палаты въ отношеніи къ распоряженію суммами, ассигнуемыми на ихъ содержаніе, подчиняются правиламъ, вообще для распорядительныхъ учрежденій установленнымъ.

108. Посему въ контрольныхъ палатахъ ведутся всѣ тѣ книги и составляются періодическія вѣдомости, кои опредѣлены для распорядительныхъ управленій въ IV главѣ правилъ счетоводства.

<sup>44)</sup> Веденіе бухгалтерскихъ книгъ какъ по доходамъ, такъ и по расходамъ отмѣнено циркуляромъ 15 мая 1869 г. № 782 п. 5 (сб. ц. по гос. контролю за 1865—1873 гг. кн. 2 стр. 215).



109. Храненіе бланковъ ассигновокъ, по усмотрѣнію управляющаго, возлагается на секретаря или журналиста.

### VII. Повѣрка кассъ <sup>45)</sup>.

110. Мѣстныя контрольныя учрежденія, независимо отъ повѣрки правильности и законности оборотовъ по доставленнымъ имъ документамъ и счетамъ, производятъ внезапныя свидѣтельства мѣстныхъ кассъ, собственно для повѣрки, противъ надлежащихъ счетовъ и документовъ, наличныхъ денежныхъ суммъ, залоговъ и бумагъ, гербовой и другихъ, имѣющихъ денежное достоинство.

*Примѣчаніе.* Свидѣтельству, со стороны учреждений, Государственнаго Контроля, не подлежатъ второстепенныя кассы специальныхъ сборщиковъ (почтовые станціи, пошесейныя заставы и лица, производящія мелочную продажу соли), а равно и сборщики доходовъ лѣсныхъ и сельско-хозяйственныхъ.

111. Внезапное свидѣтельство кассъ производится начальникомъ мѣстнаго контрольнаго учрежденія, лично или по его назначенію, однимъ изъ ревизующихъ лицъ, при чемъ для содѣйствія при ревизіи назначается необходимое число контрольныхъ чиновниковъ <sup>46)</sup>.

112. Внезапное свидѣтельство кассъ производится по усмотрѣнію начальника контрольнаго учрежденія; но во всякомъ случаѣ не менѣе одного раза въ годъ, исключая губернскихъ кассъ, которыя свидѣтствуются не менѣе двухъ разъ въ годъ,—и можетъ быть производимо какъ въ обыкновенныя, такъ и въ табельныя дни <sup>47)</sup>.

113. По прибытіи въ кассу, лицо ревизующее, печатываетъ прежде всего кладовую своею печатью и приглашаетъ затѣмъ къ свидѣтельству депутата отъ подлежащаго вѣдомства на основаніи нижеслѣдующихъ статей (118—121).

114. При свидѣтельствѣ губернскаго казначейства начальникъ мѣстнаго контрольнаго учрежденія, по опечатаніи кладовой, письменно увѣдомляетъ о назначенномъ свидѣтельствѣ управляющаго казенной палаты, и ожидаетъ прибытія его или одного изъ членовъ присутствія палаты, назначеннаго для присутствованія при свидѣтельствѣ.

115. Въ уѣздныхъ казначействахъ (*и расходныхъ отдѣленіяхъ*) <sup>48)</sup> къ свидѣтельству приглашается, въ качествѣ депутата, одно изъ должностныхъ лицъ, на которыхъ возложено срочное свидѣтельство кассы. Казенной же палатѣ не посылается никакого особаго увѣдомленія объ имѣющемъ быть произведенномъ свидѣтельствѣ уѣздной кассы, но сообщается лишь о послѣдствіяхъ произведеннаго свидѣтельства.

116. При внезапномъ свидѣтельствѣ кассъ специальныхъ сборщиковъ, приглашается начальникъ того учрежденія, при которомъ

<sup>45)</sup> Ср. инстр. казн. изд. 1879 г., ст. 103—118; прав. о банковыхъ операціяхъ, ст. 283—287.

<sup>46)</sup> Циркуляръ 26 марта 1867 г. № 418.

<sup>47)</sup> Циркуляръ гос. контроля 19 апрѣля 1893 г. № 2682 и 21 мая 1888 г. № 18.

<sup>48)</sup> Ср. подстр. прим. № 3.



касса состоитъ, или депутатъ отъ того вѣдомства, которому касса подчинена въ административномъ порядкѣ, а именно:

По сборамъ горнымъ—начальники заводовъ и каменноугольныхъ копей.

По сборамъ монетнымъ—начальники пробирныхъ палатокъ и депутатъ отъ казенной палаты (если пробирные сборы взимаются при казенной палатѣ).

По сборамъ таможеннымъ—начальники таможенъ.

По сборамъ почтовымъ—въ почтамтахъ помощники почтдиректоровъ; въ губернскихъ конторахъ почтмейстеры; въ конторахъ и отдѣленіяхъ, находящихся внѣ губернскихъ городовъ, мѣстный полицейскій начальникъ.

По сборамъ телеграфнымъ, въ отдѣленіяхъ дворцовыхъ телеграфовъ и въ главной станціи—начальники сихъ мѣсть; въ телеграфныхъ станціяхъ въ городахъ, гдѣ находятся начальники телеграфныхъ отдѣленій, эти начальники; въ прочихъ-же городахъ и мѣстностяхъ мѣстные почтмейстеры.

По сборамъ желѣзныхъ дорогъ—начальники отдѣленій желѣзной дороги.

По сборамъ различныхъ хозяйственныхъ учреждений—начальники сихъ учреждений.

Въ губернскихъ кассахъ министерства народнаго просвѣщенія—начальники учебныхъ заведеній.

По доходамъ солянымъ—депутатъ отъ управленія, этимъ сборомъ завѣдывающій.

По сборамъ судоходнымъ—депутатъ отъ окружнаго правленія путей сообщенія; въ судоходныхъ расправахъ, ихъ отдѣленіяхъ и судоходныхъ депутаціяхъ—предсѣдатели расправъ или одинъ изъ членовъ сихъ мѣсть; у начальниковъ дистанцій и въ больницахъ Шлиссельбургской и Маріинской начальники мѣстныхъ отдѣленій округа.

Въ институтѣ инженеровъ путей сообщенія — директоръ института.

*Примѣчаніе.* О лицахъ, кои назначены будутъ депутатами къ свидѣтельству и о назначеніи вмѣсто нихъ другихъ, доставляются мѣстному контрольному учрежденію свѣдѣнія начальниками отдѣленій округовъ, судоходными расправами, ихъ отдѣленіями и судоходными депутаціями.

**117.** При ревизіи кассъ, находящихся внѣ губернскаго города, для взиманія доходовъ вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія, таможенныхъ, и вообще всѣхъ тѣхъ кассъ, въ коихъ доходы взимаются самими начальниками мѣстныхъ учреждений,—къ свидѣтельству приглашается депутатъ, назначенный для сего губернскимъ начальствомъ означенныхъ кассъ.

*Примѣчаніе.* Начальникамъ учреждений, при коихъ состоятъ кассы, предоставляется, въ случаѣ невозможности присутствовать лично при свидѣтельствѣ, назначать для этого кого либо изъ подвѣдомственныхъ имъ лицъ. Депутаты же для свидѣтельства кассъ, внѣ губернскаго города находящихся, должны быть назначаемы



губернскимъ начальствомъ не для каждаго отдѣльнаго свидѣтельства, а заблаговременно для постоянного присутствованія при ревизіи, дабы контрольныя учрежденія имѣли возможность, въ случаѣ надобности, обращаться непосредственно къ депутату.

**118.** Если бы начальникъ того учрежденія или депутатъ того вѣдомства, которому подчинена касса, не прибылъ къ свидѣтельству по приглашенію ревизора, или если бы лицо, назначенное депутатомъ отказалось отъ участія въ свидѣтельствѣ, а также если бы по отдаленности мѣста нахождения уѣздной кассы спеціальнаго сборщика, начальству ея не было возможности назначить постоянного депутата, то обстоятельство это не должно препятствовать свидѣтельству. Во всѣхъ этихъ случаяхъ ревизору предоставляется право пригласить, въ качествѣ депутата, мѣстнаго полицейскаго начальника, а за его отсутствіемъ, одного изъ полицейскихъ чиновниковъ.

**119.** Внезапное свидѣтельство должно быть начато утромъ до открытія кассы, которая приступаетъ къ производству платежей только по окончаніи повѣрки наличной суммы. Но еслибы, по значительности денежной казны, ревизоръ усмотрѣлъ, что подробная повѣрка ея можетъ остановить платежи въ теченіе всего утра, то онъ долженъ, по повѣркѣ нѣкоторой части ея, отпустить казначею изъ сей части сумму, необходимую на расходы того дня, отмѣтивъ въ своемъ реестрѣ количество отпущенной ему суммы. При этомъ ревизоръ строго наблюдаетъ, чтобы казначей не вносилъ, во время свидѣтельства, никакой суммы въ кладовую. Перечетъ денежной казны производится непременно въ присутствіи депутата, но повѣрка кассовыхъ и бухгалтерскихъ книгъ можетъ быть начата и до прибытія его.

**120.** По прибытіи депутата ревизоръ приступаетъ къ свидѣтельству денежной казны и имущества. При семъ свидѣтельствѣ наличная сумма въ звонкой монетѣ, кредитныхъ билетахъ, и другихъ денежныхъ знакахъ, поступающихъ въ кассы, должна быть въ подробности пересчитана.

*Примѣчаніе.* Такъ какъ, по существующимъ правиламъ, билеты государственнаго казначейства принимаются кассами въ платежи съ наросшими на нихъ процентами и, сверхъ того, на нихъ насчитываются проценты за время нахождения ихъ въ кассѣ, то ревизоръ обязанъ повѣрить правильно ли сдѣланъ кассою расчетъ процентовъ по означеннымъ билетамъ. При этомъ, если количество билетовъ столь значительно, что повѣрка всѣхъ ихъ потребовала бы продолжительнаго времени, то ревизоръ можетъ повѣрить расчетъ процентовъ только по нѣкоторой части ихъ, на выдержку. Самые же билеты, въ отношеніи капитальной суммы, должны быть повѣрены всѣ безъ исключенія на перечень.

**121.** Затѣмъ ревизоръ повѣряетъ хранящіяся въ кассѣ денежные бумаги. Повѣрка эта производится посредствомъ сличенія подлинныхъ денежныхъ документовъ съ приложеніемъ къ кладовой книгѣ. При этомъ ревизоръ долженъ удостовѣриться, что бумаги записаны по книгѣ въ той самой суммѣ, въ которой они приняты и что сумма эта не превышаетъ дѣйствительной цѣнности денеж-



наго документа. Окончивъ сличеніе бумагъ, ревизоръ выводитъ общую сумму денежныхъ цѣнностей, хранящихся въ кассѣ, и сличаетъ ее съ показаніями кладовой книги.

**122.** Окончивъ повѣрку денежной казны, ревизоръ производитъ свидѣтельство гербовой бумаги, патентовъ, свидѣтельствъ, паспортовъ и всякой другой бумаги, имѣющей государственнѣй штемпель. Гербовая бумага пересчитывается въ подробности и оказавшееся на лицо количество ея сличается съ книгами казначейства. Въ тѣхъ казначействахъ, гдѣ запасъ гербовой бумаги бываетъ значительный, ревизоръ можетъ, для сокращенія времени повѣрить на перечесть, по листамъ, только нѣкоторую часть ея на выдержку, сосчитавъ остальную бумагу по пачкамъ. Если бы при этомъ въ какой либо пачкѣ, взятой на выдержку, оказался недостатокъ или излишекъ листовъ противъ сдѣланной на пачкѣ надписи, или бумага оказалась бы не того сорта или не той цѣны, какая значится въ надписи, то вся находящаяся въ кладовой бумага пересчитывается по листамъ.

**123.** При свидѣтельствѣ ревизоръ обязанъ смотрѣть: 1) чтобы денежная казна и имущество хранились въ кладовой въ порядкѣ, установленномъ инструкціею казначействамъ <sup>49)</sup>; 2) чтобы гербовая бумага была разложена по сортамъ и цѣнамъ въ пачкахъ, съ надлежащими надписями, и была въ совершенной безопасности отъ порчи, и 3) чтобы кладовая содержалась въ надлежащемъ порядкѣ и чтобы въ ней не было поврежденій, могущихъ подать поводъ къ похищенію казны.

**124.** Ревизоръ также удостовѣряется въ цѣлости печатей, приложенныхъ къ пакетамъ, ящикамъ, сундукамъ и боченкамъ, находящимся въ кладовой, и отданнымъ отъ постороннихъ мѣстъ съ деньгами для одного только храненія, наблюдая, чтобы подобныя постороннія суммы были принимаемы по правиламъ, указаннымъ въ 62 ст. инструкціи казначействамъ. Количество сундуковъ, пакетовъ, ящиковъ или боченковъ должно быть повѣрено съ установленною для записки ихъ книгою (Ин. казнач. форма № 26). Если бы при осмотрѣ какіе либо сундуки или пакеты оказались незапечатанными, то ревизоръ опечатываетъ ихъ своею печатью и печатями депутата и казначея, и немедленно увѣдомляетъ о томъ учрежденіе, которому принадлежитъ сундукъ или пакетъ, для повѣрки хранящейся въ нихъ суммы въ присутствіи чиновника контрольнаго учрежденія.

**125.** Удостовѣрившись въ томъ, что вся значащаяся по книгамъ денежная казна и гербовая бумага находятся на лицо, — ревизоръ приступаетъ къ повѣркѣ прихода и расхода по подлиннымъ документамъ.

**126.** Повѣрка эта производится со дня послѣдняго срочнаго свидѣтельства кассы, — если только ревизоръ, по какимъ либо причинамъ, не сочтетъ нужнымъ произвести повѣрку за болѣе продолжительное время. Сличивъ статьи приходнаго журнала съ подлинными приходными документами, а статьи расходныхъ реестровъ

<sup>49)</sup> Ст. 98 и 99 инстр. казн.



съ подлинными расходными документами, ревизоръ выводитъ итоги прихода и расхода за всѣ дни, истекшіе со времени послѣдняго свидѣтельства, сличаетъ итоги эти съ кассовымъ журналомъ и выводитъ такимъ образомъ по документамъ сумму, которая должна находиться въ казначействѣ ко дню свидѣтельства и которая должна оказаться совершенно тождественною съ повѣренными имъ итогами кладовой книги.

**127.** Затѣмъ ревизоръ повѣряетъ книги о приходѣ и расходѣ гербовой бумаги, сличая приходъ съ подлинными указами казенной палаты, а расходъ съ суммою, значащеюся по приходному журналу вырученною отъ продажи гербовой бумаги, и съ увѣдомленіями тѣхъ учреждений, которымъ выслана бумага безъ платежа за оную денегъ, и выводитъ по книгамъ итоги разнаго рода гербовой бумаги, которые должны быть согласны съ количествомъ, оказавшимся при повѣркѣ наличной гербовой бумаги кладовой <sup>50)</sup>.

**128.** При повѣркѣ бухгалтерскихъ книгъ, ревизоръ имѣетъ цѣлью удостовѣриться въ томъ, что всѣ обороты казначейства записываются бухгалтеріею правильно и своевременно, что счетъ кредитовъ, открытыхъ распорядительнымъ управленіемъ, ведется установленнымъ порядкомъ, согласно росписаніямъ и частнымъ увѣдомленіямъ Департамента Государственнаго Казначейства, что расчеты съ плательщиками и получателями суммъ ведутся исправно и что причисленія, исключенія и перечисленія суммъ производятся во всемъ, согласно предписаніямъ казенной палаты. Для этого ревизоръ повѣряетъ, на выдержку, во всей подробности, нѣсколько счетовъ какъ главной бухгалтерской книги, такъ и расчетныхъ книгъ, а по остальнымъ книгамъ производитъ только общій осмотръ въ отношеніи внѣшняго порядка ихъ веденія.

**129.** Ревизоръ удостовѣряется также своевременно ли принимаются казначействомъ съ почты суммы, получаемыя по повѣсткамъ <sup>51)</sup>, правильно ли производится сличеніе со счетами кассы ежемѣсячныхъ вѣдомостей распорядительныхъ управленій и отсылаются ли означенныя вѣдомости въ установленные сроки <sup>52)</sup>.

**130.** Указанныя выше правила примѣняются и къ свидѣтельству кассъ специальныхъ сборщиковъ, на сколько они до сихъ кассъ относиться могутъ. При свидѣтельствѣ сихъ кассъ, ревизоры обращаютъ особенное вниманіе на правильность самаго взиманія доходовъ и на своевременную отсылку кассами собранныхъ ими суммъ, въ полной ихъ цифрѣ, въ кассы министерства финансовъ.

*Примѣчаніе.* Болѣе подробныя правила для повѣрки кассъ специальныхъ сборщиковъ заключаются въ инструкціяхъ о повѣркѣ доходовъ, этими сборщиками взимаемыхъ.

**131.** Объ оказавшемся при свидѣтельствѣ составляется актъ (форма № 13) <sup>53)</sup> за подписью ревизора, депутата отъ подлежащаго

<sup>50)</sup> Ц-рь 6 іюня 1868 г. № 1101, отд. I, п. 3.

<sup>51)</sup> Инстр. казн. ст. 49 и 51; бухг. прав., ст. 20.

<sup>52)</sup> Ср. ц-ры г. в. 6 мая 1885 г. № 15 и 10 окт. 1894 г. № 32.

<sup>53)</sup> Ц-рь г. в-ля. 8 ноября 1873 г. № 7882 п. 13.



вѣдомства и казначея. Акты эти хранятся при дѣлахъ контрольнаго учрежденія, за исключеніемъ актовъ о внезапномъ свидѣтельствѣ губернскихъ казначействъ, которые представляются контрольнымъ учрежденіемъ Государственному Контролеру.

**132.** Въ книгахъ казначейства дѣлаются надписи о произведенномъ свидѣтельствѣ, за подписью выше указанныхъ лицъ, — въ кладовой книгѣ и двухъ слѣдующихъ къ ней приложеній, въ кассовомъ журналѣ, въ общемъ приходномъ журналѣ, въ послѣднемъ расходномъ реестрѣ и въ книгѣ о приходѣ и расходѣ гербовой бумаги (форма № 14) <sup>54</sup>).

**133.** Если при свидѣтельствѣ какой либо кассы окажется недостатокъ въ денежной казнѣ или имуществѣ, то ревизоръ, составивъ о томъ актъ за подписью присутствовавшихъ, немедленно увѣдомляетъ о томъ непосредственное начальство кассы, для надлежащихъ съ его стороны распоряженій, и доносить о томъ, чрезъ посредство контрольнаго учрежденія, Государственному Контролеру. Принятіе же мѣръ для охраненія казны отъ дальнѣйшей растраты, впредь до распоряженія начальства, остается на обязанности назначеннаго симъ послѣднимъ депутата.

**134.** Если, при повѣркѣ книгъ, окажутся неисправности или упущенія въ счетоводствѣ, то о всѣхъ таковыхъ неисправностяхъ и упущеніяхъ, — кромѣ самыхъ мелочныхъ, которыя исправляются тутъ же, съ общаго согласія съ казначеемъ, — оговаривается въ актѣ.

**135.** Во избѣжаніе оглашенія командировокъ по внезапному свидѣтельству кассъ, контрольныя палаты обязаны требовать и мѣнять каждые три мѣсяца подорожныя для разѣздовъ по всей губерніи тѣхъ лицъ, коихъ они имѣютъ въ виду командировать. Прогонныя деньги должны быть требуемы изъ губернской экстраординарной суммы непосредственно отъ казенной палаты авансомъ, безъ означенія мѣста и времени командировки, по окончаніи которой, счетъ въ израсходованіи аванса долженъ быть доставленъ казенной палатѣ; суточные же деньги требуются по окончаніи командировки отъ начальниковъ губерній изъ кредита, открытаго имъ по смѣтѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по § 7 ст. 8.

#### VIII. О квитанціяхъ <sup>55</sup>).

**136.** О послѣдствіяхъ произведенной мѣстными контрольными учрежденіями ревизіи, контрольныя палаты выдаютъ квитанціи казначействамъ и кассамъ специальныхъ сборщиковъ.

**137.** Квитанціи контрольныхъ палатъ кассамъ министерства

<sup>54</sup>) Ц-рь 31 мая 1867 г. № 802 п. 10 и 11.

<sup>55</sup>) Этотъ отдѣлъ (VIII) инструкціи замѣненъ закономъ 21 марта 1890 г. о срокахъ производства и порядкѣ заключенія ревизіи отчетности учрежденіями госуд. контроля (св. з. т. VIII ч. 2, общ. сч. уст., прил. къ ст. 338 по прод. 1895 г. §§ 18—29); см. правила и формы смѣт., кассоваго и ревизіоннаго порядка, изд. 1897 г. отд. V, стр. 46—75.



финансовъ имѣютъ предметомъ собственно казначейскія дѣйствія самыхъ кассъ, не касаясь дѣйствій распорядителей, хотя бы неправильныхъ.

**138.** Квитанціи выдаются кассамъ и спеціальнымъ сборщикамъ доходовъ за годъ (гражданскій).

**139.** Квитанція должна заключать въ себѣ удостовѣреніе въ окончателъномъ обревизованіи кассы за отчетный годъ.

**140.** Открываемыя ревизією по отчетности какого либо мѣста или лица упущенія и неправильности останавливаютъ выдачу квитанціи до того только времени, когда это мѣсто или лицо не представитъ удовлетворительныхъ объясненій или до времени опредѣленія денежнаго начета. Въ послѣднемъ случаѣ контрольное учрежденіе, постановивъ свое заключеніе, выдаетъ отчетному мѣсту или лицу квитанцію, прописавъ въ ней сущность своего заключенія по открытымъ начетамъ.

**141.** Квитанціи, выдаваемыя контрольными палатами, составляются по особой формѣ, утверждаются общими ихъ присутствіями и отсылаются отчетному мѣсту или лицу непосредственно.

#### Приложеніе къ ст. 24 <sup>56)</sup>.

На основаніи правилъ о документальной отчетности, контрольнымъ палатамъ (*и отдѣленіямъ*) представляются:

А. Отъ уѣздныхъ казначействъ не позже 15-го числа слѣдующаго за отчетнымъ мѣсяца:

Общія отчетныя вѣдомости объ оборотахъ казначействъ въ отчетномъ мѣсяцѣ (форма № 17 инстр. казнач.), частныя отчетныя вѣдомости по приходу и расходу государственныхъ доходовъ и по приходу и расходу спеціальныхъ и партикулярныхъ суммъ (формы № 20, 21 и 22 тамъ же):

При общихъ отчетныхъ вѣдомостяхъ прилагаются:

1) подлинныя заключенныя приходные журналы за отчетный мѣсяць,

и 2) квитанціи губернскаго казначейства въ полученіи отосланныхъ уѣздными казначействами государственныхъ доходовъ въ наличныхъ деньгахъ и расходныхъ документахъ, при особомъ реестрѣ (форма № 18 тамъ же).

Къ отчетной вѣдомости за декабрь сверхъ вышеозначеннаго доставляется:

1) заключенныя кассовыя книги: кладовая книга, кассовый журналъ, расходный реестръ, книга о полученныхъ съ почты суммахъ

<sup>56)</sup> Редакція этого приложенія оставлена безъ измѣненія.



и книги о гербовой разныхъ сортовъ бумагъ и подорожныхъ бланковъ;

2) вѣдомость объ образовавшихся въ теченіе года и остающихся къ слѣдующему году недоимкахъ (форма № 19 тамъ же).

Къ отчетной вѣдомости, доставляемой по заключеніи смѣты— вѣдомость о недоимкѣ суммъ, слѣдовавшихъ къ поступленію по означенной смѣтѣ (форма № 19 тамъ же).

Къ вѣдомостямъ о приходѣ государственныхъ доходовъ, а равно о специальныхъ и партикулярныхъ суммахъ прилагаются всѣ доходные документы, какъ общіе для всѣхъ видовъ поступленій, такъ и частные, различные для каждаго вида доходовъ. Общіе и частные приходные документы представляются при реестрахъ (форма № 23 и 24 тамъ же).

Ассигновки по исполненію уѣзднымъ казначействомъ расходовъ изъ специальныхъ средствъ и партикулярныхъ суммъ, препровождаются при особыхъ реестрахъ (форма № 25 тамъ же), со всѣми, къ означеннымъ ассигновкамъ документами.

*Б.* Отъ губернскихъ казначействъ въ концѣ мѣсяца, слѣдующаго за отчетнымъ, доставляются:

1) Общая отчетная вѣдомость объ оборотахъ казначейства въ отчетномъ мѣсяцѣ,

и 2) частныя отчетныя вѣдомости о приходѣ государственныхъ доходовъ, о расходѣ суммъ государственныхъ доходовъ, о специальныхъ средствахъ и партикулярныхъ суммахъ.

При общихъ вѣдомостяхъ, а равно при вѣдомостяхъ о приходѣ и расходѣ суммъ государственныхъ доходовъ, о приходѣ и расходѣ специальныхъ и партикулярныхъ суммъ, прилагаются тѣ же документы, книги, вѣдомости и реестры, какіе обязаны представлять казначейства уѣздныя.

Къ частнымъ вѣдомостямъ о расходѣ суммъ государственныхъ доходовъ (форма № 26 тамъ-же) и представляющимъ всѣ расходы, произведенные какъ губернскимъ казначействомъ непосредственно, такъ равно расходными отдѣленіями, уѣздными казначействами и кассами специальныхъ сборщиковъ, прилагаются ассигновки и документы при особыхъ по каждой статьѣ смѣты реестрахъ (форма № 25 тамъ же).

По истеченіи сроковъ заключенія смѣты, губернскаго казначейства представляютъ отчетную (форма № 27 тамъ же) вѣдомость по исполненію въ губерніи заключенной смѣты расходовъ и при ней сводъ суммъ, слѣдующихъ на счетъ сей смѣты кредиторамъ казны.

*В.* Исключенъ.

*Г.* Отъ специальныхъ сборщиковъ, не позже 20-го числа слѣдующаго за отчетнымъ мѣсяца, представляются мѣсячныя отчетныя вѣдомости (форма № 9 прав. для кассъ спец. сборщ.) о доходахъ, поступившихъ въ казначейства какъ чрезъ кассы специаль-



ныхъ сборщиковъ, такъ и отъ плательщиковъ непосредственно. Въ сихъ же вѣдомостяхъ объясняется и о расходахъ.

О томъ, какіе документы книги и счеты, и въ какіе сроки должны ими представляться, изложено въ особыхъ табеляхъ.

Въ отчетныя вѣдомости (форма № 10 прав. для кассъ спец. сборщ.) отъ кассъ специальныхъ сборщиковъ, находящихся внѣ городовъ губернскихъ и уѣздныхъ, и на которыя возлагается приемъ специальныхъ и партикулярныхъ суммъ, включаются и сіи послѣднія суммы; а по истеченіи каждаго полугодія прилагаются къ симъ вѣдомостямъ и подлинныя по симъ оборотамъ приходо-расходныя книги, со всеми относящимися къ онымъ приходными и расходными документами.

*Д.* Отъ распорядительныхъ управленій, по минованіи каждаго мѣсяца доставляются, по формамъ счетоводства для распорядительныхъ управленій, № 9,—сличительная вѣдомость о расходахъ и № 10—вѣдомости о доходахъ.

*Примѣчаніе.* Вѣдомости эти представляются и казенными палатами, въ тѣхъ случаяхъ, когда палаты эти дѣйствуютъ какъ распорядительныя управленія.

*Е.* Отъ палатъ казенныхъ и государственныхъ имуществъ: а) къ 1-му февраля общій сводъ доходовъ по губерніи за годъ, и б) общій сводъ доходовъ по губерніи за истекшіи мѣсяць къ 1-му числу слѣдующаго мѣсяца.

*Примѣчаніе.* О времени поступления этихъ сводовъ свѣдѣнія включаются въ третнюю вѣдомость, представляемую Государственному Контролеру о поступающей на ревизію отчетности въ видѣ особаго примѣчанія.

*Ж.* Вообще акты ежемѣсячнаго свидѣтельства кассъ посылаются въ самый день свидѣтельства.

Впредь до окончательнаго устройства матеріальнаго счетоводства и отчетности, долженствующихъ составить въ свое время предметъ особой инструкціи, матеріальная и техническая отчетность, указанная какъ въ табеляхъ о поступленіи разныхъ доходовъ, такъ и въ общемъ счетномъ уставѣ, должна представляться въ назначенные сроки въ контрольныя палаты.







Форма № 1, къ ст. 16 п. б.

Списокъ чиновъ NN Контрольной Палаты.

№ №	Разряды.		Съ котораго времени.				Годовой окладъ.	Последняя на-града.
	По происхож-денію.	По воспита-нію.	Въ службѣ.	Въ Государ-ственномъ Контролѣ.	Въ чинѣ.	Въ должности и котораго оная класса.		

Форма № 2, къ ст. 17.

Журналъ входящихъ бумагъ на 18 годъ.

№ №	Мѣсяць и число.	СОДЕРЖАНІЕ БУМАГЪ.	Росписка въ принятіи бумагъ.



Форма № 3, къ ст. 19.

Опись бумагамъ, въ дѣлѣ содержащимся.

№ по описи	№№ бумагъ по журналамъ.		СОДЕРЖАНІЕ БУМАГЪ.	Число пи- санныхъ полу- листовъ.	На кото- ромъ полу- листѣ.
	Входящему.	Исходящему.			

Форма № 4, къ ст. 19 прим.

Краткая опись дѣламъ, производящимся по части ревизора (или секретаря) NN.

№№ по порядку.	Когда дѣла начаты.	НАЗВАНІЕ ДѢЛЪ.	Когда дѣла окончены.	О т м ѣ т к и.

Форма № 5, къ ст. 22.

Журналь исходящихъ бумагъ на 18    годъ.

№№	Мѣсяцъ и число.	СОДЕРЖАНІЕ БУМАГЪ.	Росписка въ при- нятіи отпуска.



Ревизионный реестр о поступлении и ревизии документальной

№№ реестровъ и ассигновокъ.	Время выдачи ассигновокъ.	Название отчетнаго мѣсяца и предметъ расхода.	Выдано по ассигновкѣ.		Справки и замѣчанія ревизора.
			Р.	К.	

Ревизионный реестр о поступлении и ревизии документальной отчетности

№ по порядку.	№ вѣдомостей специальныхъ сборщиковъ или реестровъ казначействъ.	Въ какомъ мѣсяцѣ доходъ поступилъ и предметъ дохода.	Сумма поступленія согласно реестру или вѣдомости.		Справки и замѣчанія ревизора.
			Р.	К.	

Книга для счета аванса на

ВЫДАНО ПОДЪ ОТЧЕТЪ.

Смѣты §§ и статьи или наименованіе специальныхъ средствъ.	№№ ассигновокъ.	Мѣсяць и число выдачи.	Кому именно и на какой предметъ.	Сумма.	
				Р.	К.

Разсчетная книга по выдачѣ третнаго По

№ по порядку.	Выдано третное впередъ жалованье съ вычетомъ.	Въ возвратъ										Итого.	Осталось непополненнымъ.	Примѣчаніе.	
		Въ Январѣ.		Въ Февралѣ.		Въ Мартѣ.		Въ Апрельѣ.		Въ Маѣ.					
		Сумма.	Статья приходнаго журнала.	Сумма.	Статья приходнаго журнала.	Сумма.	Статья приходнаго журнала.	Сумма.	Статья приходнаго журнала.	Сумма.	Статья приходнаго журнала.				

1) Ревизионные реестры по доходамъ, согласно циркуляру 15 мая 1869 г. № 782, слѣдуетъ вести по смѣтамъ, а не по кассамъ.  
2) Эта форма установлена циркуляромъ 15 сентября 1895 г. № 47.

Форма № 6, къ ст. 34.

отчетности о расходахъ таможеннаго вѣдомства за 18 годъ.

Утверждено.	Отнесено къ справкамъ.		Резолюція управляющаго и отмѣтка объ исполненіи замѣчаній.	По рѣшенію присутствія Палаты изъ числа суммы отнесенной къ справкамъ.				№№ и содержаніе дѣлъ.
	Р.	К.		Утверждено.		Обращено въ начеть.		
				Р.	К.	Р.	К.	

Форма № 7, къ ст. 34.

о доходахъ по смѣтѣ Департамента окладныхъ сборовъ за 18 годъ<sup>1)</sup>.

Резолюція Управляющаго и отмѣтка объ исполненіи замѣчанія.	По рѣшенію палаты обращено въ начеть.		№№ статей по книгѣ.	ОСОБЫЯ ОТМѢТКИ.
	Р.	К.		

Форма № 8, къ ст. 44.

смѣтный періодъ 18 года.

Когда счета въ авансахъ поступили въ контролъ и на какіе §§ и ст отнесены расходы.	По представленной отчетности.				Остается въ авансѣ.		Замѣчанія.
	Израсходовано.	Представлено было.					
		Р.	К.	Время.	Сумма.	Р.	

Форма № 9, къ ст. 44.

впередъ жалованья съ зачетомъ<sup>2)</sup> губернии.

с ихъ выдачъ поступило.												Итого.	Осталось непополненнымъ.	Примѣчаніе.
Въ Іюнь.	Въ Іюль.	Въ Августѣ.	Въ Сент.	Въ Октябрьѣ.	Въ Ноябрьѣ.	Въ Декабрьѣ.								
Сумма.	Сумма.	Сумма.	Сумма.	Сумма.	Сумма.	Сумма.								

вести по смѣтамъ, а не по кассамъ.











# УЧЕТНЫЙ РЕЕСТРЪ

статей, оставшихся безъ утвержденія при ревизіи документальной отчетности о расходахъ.

За Январь 18 \_\_\_\_\_ года.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ**

**С.-ПЕТЕРБУРГСКАЯ**

С.-ПЕТЕРБУРГСКАЯ

ТАМОЖНЯ.

**КОНТРОЛЬНАЯ ПАЛАТА.**

\_\_\_\_\_ Января 18 \_\_\_\_\_ года.

№ \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Января 18 \_\_\_\_\_ года.

№ \_\_\_\_\_

С.-Петербургская Контрольная Палата просить, по сдѣланіи объясненій противъ каждой статьи и удостовѣреніи оныхъ подписью Начальника Управленія за скрѣпю дѣлопроизводителя, реестръ этотъ возвратить, означивъ выше годъ, мѣсяць, число и номеръ по исходящему журналу.

С. Петербургская Таможня, по сдѣланіи объясненій противъ статей, внесенныхъ въ сей реестръ, возвращаетъ оный въ С.-Петербургскую Контрольную Палату.

Управляющій Палатою

Подпись Управляющаго

Ревизоръ

Скрѣпа Дѣлопроизводителя

*NB.* Учетный реестръ о суммахъ, оказавшихся въ недочетѣ при ревизіи доходовъ, составляется по этой же формѣ.



№№ статей по порядку.	Изложение подлежащих замѣчанію статей, соображеніе по онѣмъ и какія необходимо имѣть свѣдѣнія и документы.	С у м м а.	
		Р.	К.

Объясненія отчетнаго управленія.	Соображенія по объясненіямъ.
----------------------------------	------------------------------

Книга начетовъ NN Контроль

ной Палаты за 18 годъ <sup>1)</sup>.

Форма № 12, къ ст. 90.

№№ статей по порядку.	По какой именно смѣтѣ или отчетности и по какому неправильному дѣйствию опредѣленъ начетъ.	Сумма опредѣленнаго начета.		Годъ, мѣсяцъ, число и № журнала ревизіоннаго установленія, коимъ опредѣленъ начетъ.	По опредѣленію Общаго Присутствія:					
		Руб. К.			Отчетнымъ вѣдомствомъ изьявлено со-гласіе на производ-ство взыскапія.		Отчетнымъ вѣдом-ствомъ опротестовано и ревизіоннымъ уста-новленіемъ предста-влено въ Сов. Гос. Контроля.		Исчислено на лица и мѣста высшія и Со-представлено въ Со-вѣтъ Государствен. Контроля.	
		Руб.	К.		Рубли.	К.	Рубли.	К.	Рубли.	К.

По опредѣленіямъ Совѣта Госуд. Контроля.				По протестамъ противъ опредѣленій Сов. Госуд. Контроля представлено въ Прав. Сенатъ.	На кого именно обращено взыскапіе по окончательно опредѣлившимся начетамъ.	Когда и кому сообщено о производствѣ взыскапія.	Въ счетъ окончательно опредѣленныхъ взыскапій поступило.
Изъ опротестованныхъ противъ опредѣленій ревизіонныхъ установленій начетовъ.		Изъ начетовъ, исчисленныхъ ревизіонными установленіями на мѣста и лица высшія.					
Утверждено.	Сложено.	Утверждено.	Сложено.				
Руб.	К.	Руб.	К.	Руб.	К.	Руб.	К.

<sup>1)</sup> Эта форма утверждена циркуляромъ 16 апрѣля 1893 г., № 24.



Форма № 13, къ ст. 131.

## А К Т Ъ.

Сего марта 18 года Управляющій Контрольною Палатою NN, произведя внезапное свидѣтельство NN Губернскаго Казначейства, въ присутствіи Управляющаго NN Казенной Палаты такого-то и Губернскаго Казначая такого-то, повѣрилъ денежную казну и имущество по кассовымъ книгамъ; при чемъ оказалось, что денежной казны состоитъ на лицо: золотомъ р. к., серебромъ р. к., мѣдью р. к., кредитными билетами р., билетами государственнаго казначейства р., 4<sup>0</sup>/<sub>100</sub> металлическими р., билетами кредитныхъ установленій, акціями, облигаціями р., а всего (прописью) р. к.; сверхъ того расходными документами другихъ кассъ р. к., что сумма эта согласна съ показаніями кассовыхъ книгъ и что, по повѣркѣ прихода и расхода по подлиннымъ документамъ за время съ 1-го по марта, денежная казна и имущество оказались въ томъ самомъ количествѣ, какое должно быть. При повѣркѣ гербовой бумаги оказалось оной на лицо то самое количество, какое значится по книгамъ и приходъ и расходъ ея за означенное время показавъ правильно. При осмотрѣ бухгалтерскихъ книгъ замѣчено. . . . . Означенныя ошибка при ревизіи исправлены. О чемъ и положили составить сей актъ, за подписью присутствующихъ.

Форма № 14, къ ст. 132.

### Надпись на кладовой книгѣ.

марта 18 года, при внезапномъ свидѣтельствѣ кассы, сія книга повѣрена съ наличностью, при чемъ оказалось, что на лицо дѣйствительно состоитъ то количество, которое должно быть, согласно послѣднему срочному свидѣтельству, произведенному 1-го марта, и подлиннымъ документамъ по приходу и расходу суммъ съ 1-го марта по настоящее число, а именно: золотомъ р., серебромъ р., мѣдью р., кредитными билетами р., билетами государственнаго казначейства р., 4<sup>0</sup>/<sub>100</sub> металлическими билетами р., биле-



тами кредитныхъ установленій, акціями, облигаціями и другими денежными документами р., а всего (прописью) р. к.; сверхъ того расходными документами другихъ кассъ р. к.

*(Подпись ревизора, депутата и казначея).*

Надпись на приложеніяхъ къ кладовой книгѣ <sup>1)</sup>.

марта 18 года, при внезапномъ свидѣтельствѣ кассы сія книга повѣрена, причемъ оказалось, что въ ней значится то самое количество поступившихъ въ государственные доходы (или не принадлежащихъ государственнымъ доходамъ) процентныхъ бумагъ, которое дѣйствительно состоитъ на лицо и которое должно быть, согласно послѣднему срочному свидѣтельству, произведенному 1-го марта и подлиннымъ документамъ по приходу и расходу означенныхъ бумагъ за время съ 1-го марта по настоящее число.

*(Подписи).*

Надпись на кассовомъ журналѣ.

марта 18 года, при внезапномъ свидѣтельствѣ кассы, сей журналъ повѣренъ съ прочими кассовыми книгами, при чемъ оказалось, что поступленіе и расходъ суммъ съ 1-го по марта показаны въ немъ согласно приходному журналу и расходнымъ реестрамъ, а остатокъ выведенъ въ томъ самомъ количествѣ, въ какомъ значится по кладовой книгѣ.

*(Подписи).*

Надпись на общемъ приходномъ журналѣ.

марта 18 года, при внезапномъ свидѣтельствѣ кассы, сей журналъ повѣренъ за время съ 1-го по марта, причемъ оказалось, что приходъ суммъ записанъ въ немъ правильно и согласно подлиннымъ документамъ и вспомогательнымъ журналамъ, повѣреннымъ при свидѣтельствѣ, и что съ 1-го по марта всего прихода было р.

*(Подписи).*

<sup>1)</sup> Ц.р. 31 мая 1867 г. № 802 п. 11.



Надпись на послѣднемъ расходномъ реестрѣ.

марта 18 года, при внезапномъ свидѣтельствѣ кассы, повѣрены были расходные реестры за время съ 1-го по марта, при чемъ оказалось, что суммы по онымъ выведены въ расходъ во всемъ согласно подлиннымъ расходнымъ документамъ, и что съ 1-го по марта всего расхода было р.

(Подписи).

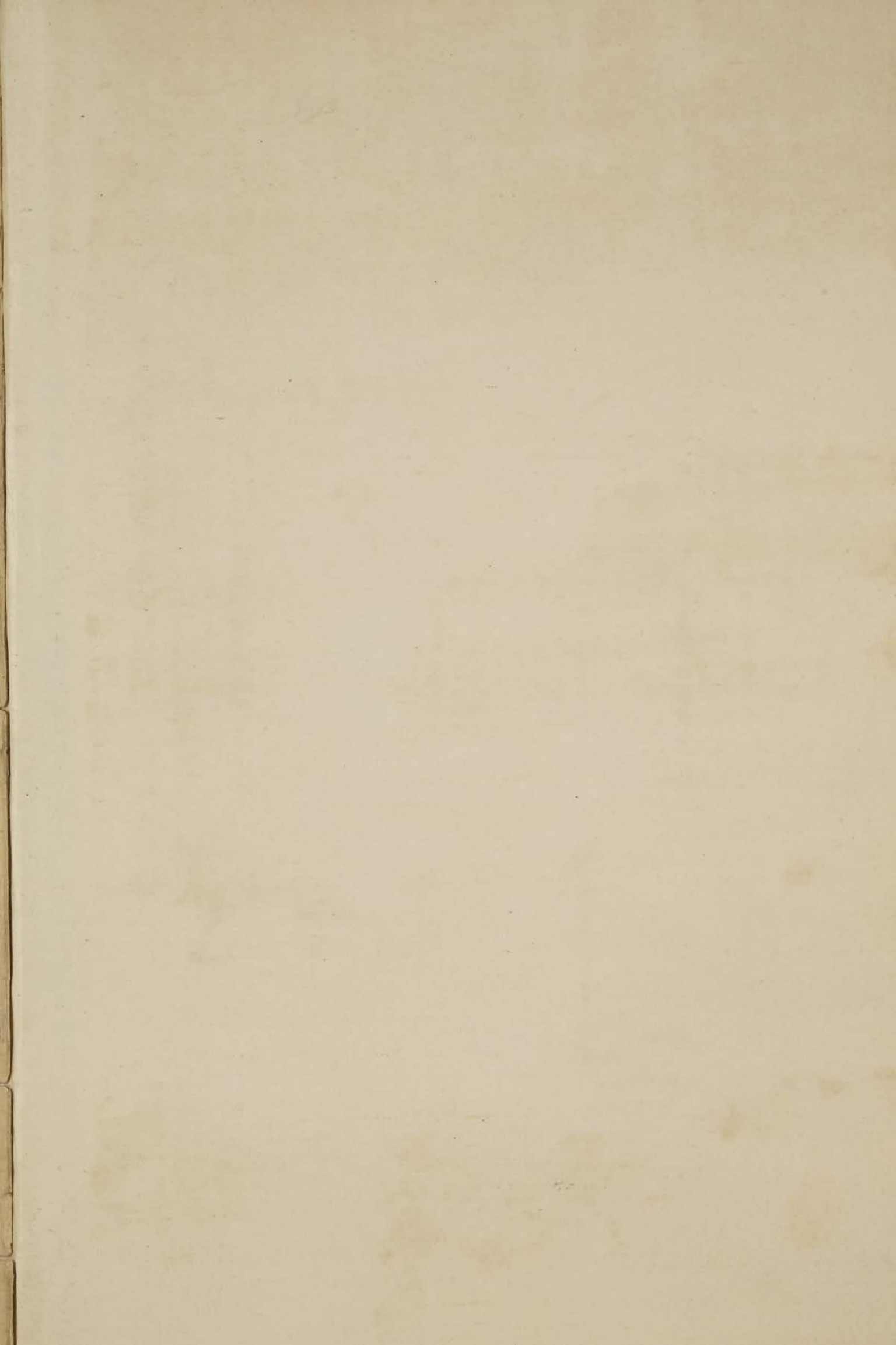
Надпись на книгѣ о приходѣ и расходѣ гербовой бумаги

марта 18 года, при внезапномъ свидѣтельствѣ кассы, сія книга повѣрена, при чемъ оказалось, что въ ней значится то самое количество, которое должно быть по сличенію количества бумаги, показаннаго по послѣднему срочному свидѣтельству, произведенному 1-го марта съ приходомъ и расходомъ ея за время съ 1-го марта по настоящее число.

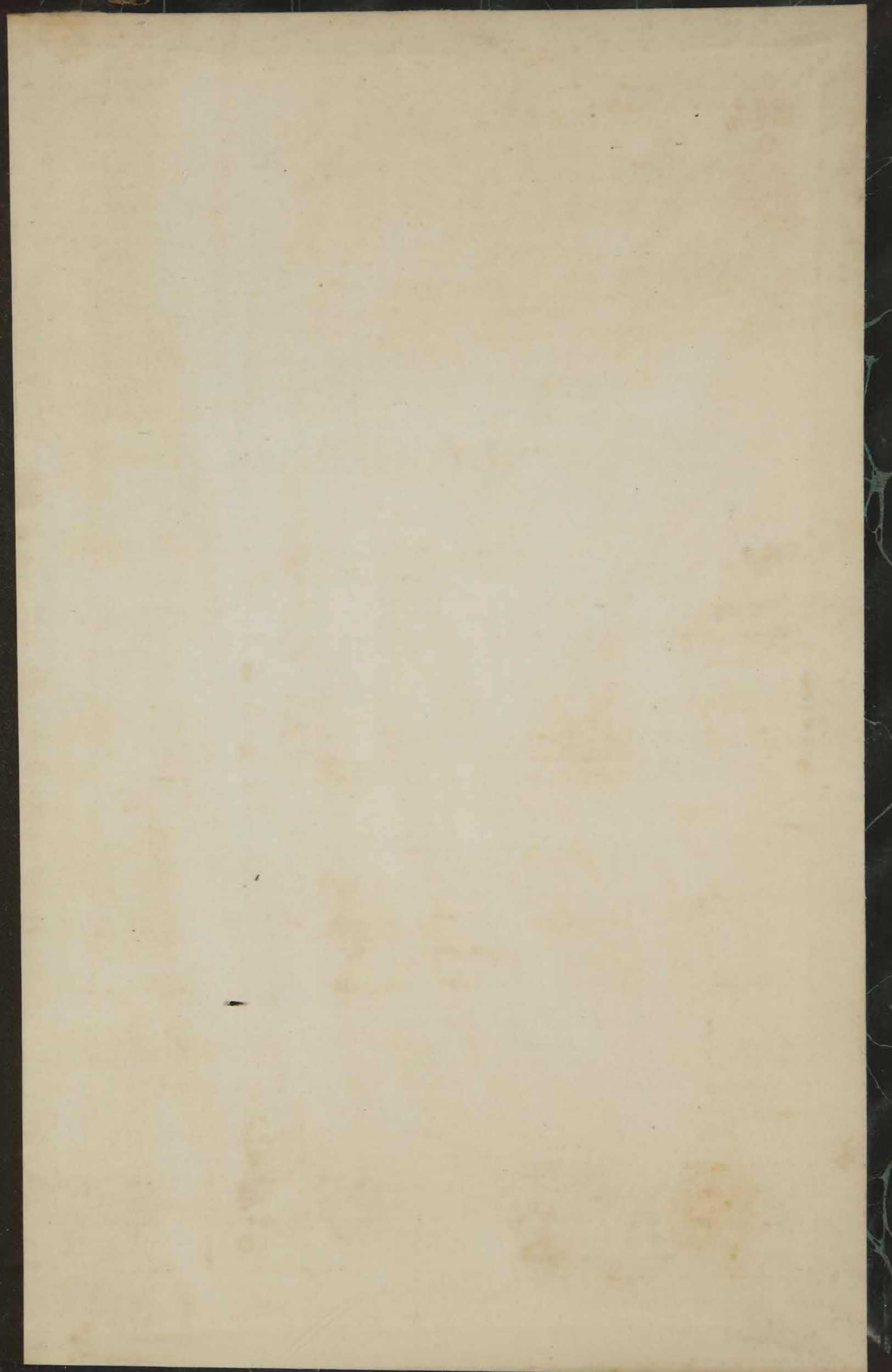
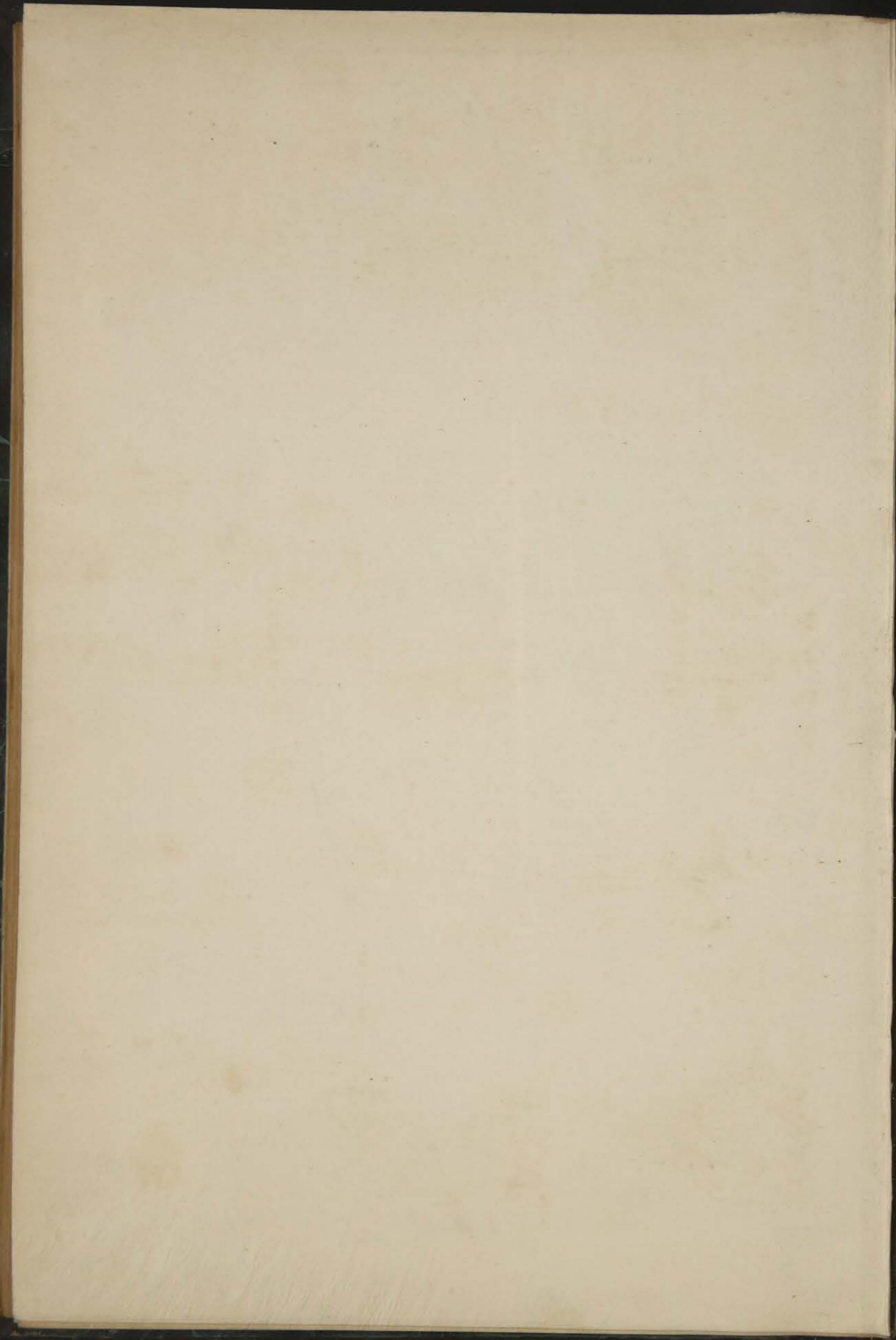
(Подписи).



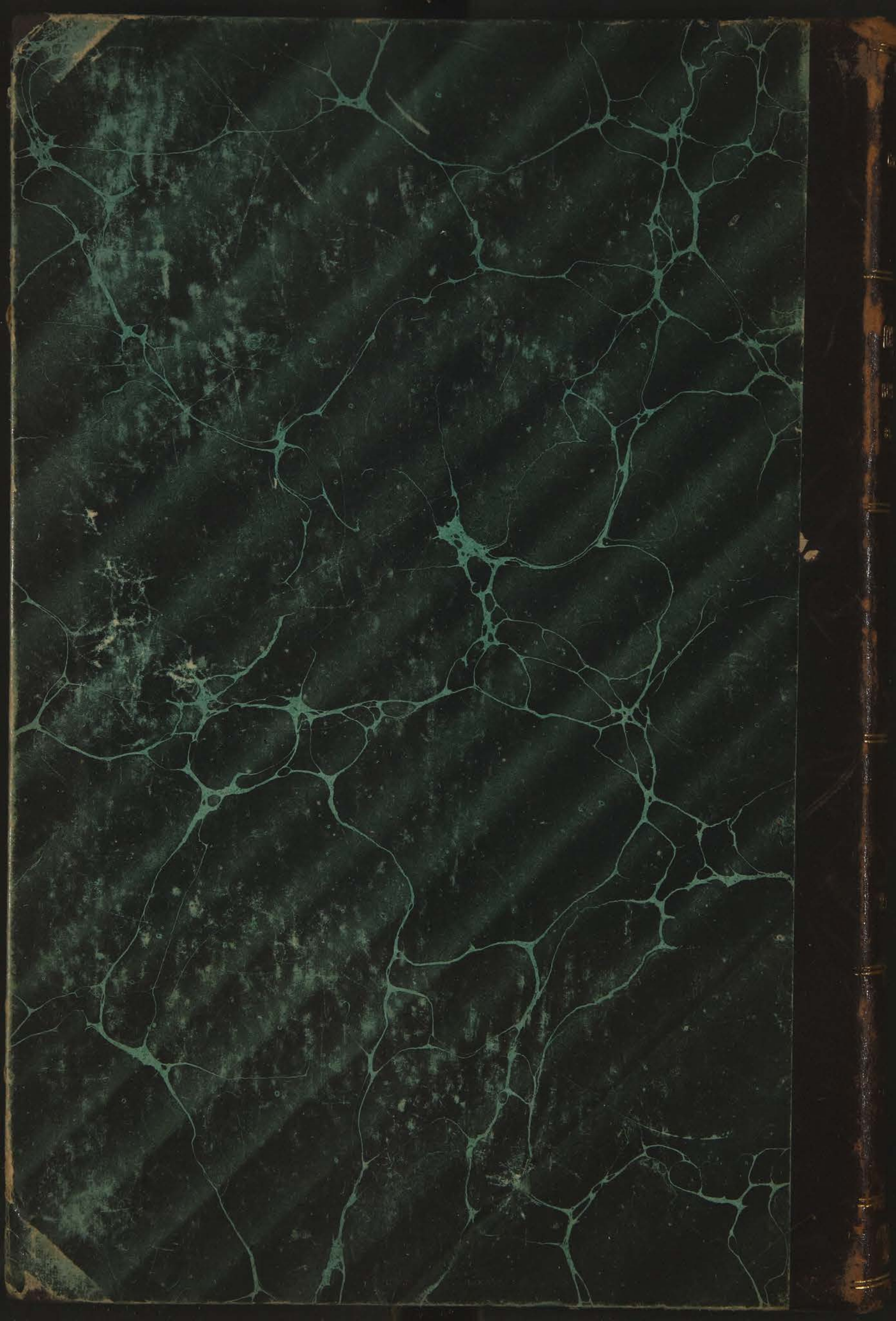














Саковичъ

ГОСУДАРСТВЕНН

КОНТРОЛЬ

въ Россіи

Ч. 1

2 изданіе

М. Ф.