

## ОГЛАВЛЕНИЕ.

### ВВЕДЕНИЕ 1—5.

#### ГЛАВА I. *Субъекты финансового верховенства* стр. 6—93.

Своеобразности въ госуд. строѣ Швеціи 6—10. Король — одинъ изъ субъектовъ финансоваго верховенства. Его „право экономическаго законодательства“. Понятіе законъ по шведскому праву. Понятіе экономической законъ Сравненіе съ провизорными законами Норвегіи и Даніи, съ административными распоряженіями королей Англіи и Пруссіи 10—46. Функціи короля въ области финансоваго управленія. 47—58. Сравненіе съ Даніей и Норвегіей 58—61 Риксдагъ—второй субъектъ финансоваго верховенства. Его организація. Его постоянные и временные комитеты 61—71. Бюджетный комитетъ, 71—74. Комитетъ ассигнованій. 74—75. Комитетъ банковый. 75—76. Спеціальные финансовые комитеты 76—79. Недостатки организаціи комитетовъ 79—82. Функціи риксдага какъ субъекта финансоваго верховенства 82—93.

ГЛАВА II. *Бюджетъ и бюджетное право Швеціи*. Внѣшняя структура и составныя части шведскаго бюджета 93—125. Юридическая природа бюджета по шведскому праву. Бюджетъ—не есть законъ въ матеріальномъ смыслѣ. Вліяніе на ученіе о бюджетѣ въ шведской литературѣ англійскаго бюджетнаго права, франко-бельгійской доктрины, нѣмецкой теоріи. 125—148. Попытка опредѣлить юридическую природу бюджета 148—155. Порядокъ составленія бюджета въ Швеціи 155—176.

ГЛАВА III. *Органы финансового управления.* Органы верховного финансового управления. Государственный советъ короля. 176—185. Функціи начальника финансового департамента и канцеляріи его. Его отвѣтственность. 185—190. Органы центрального финансового управления. Каммеръ-коллегія 191—194. Статсъ-контора 194—198 Управление доменами 198—200. Главное интендантское управление 200. Главное таможенное управление 200. Главное телеграфное управление, главное почтовое управление 202, пробирная палата, монетный дворъ 205, главное управление государственными желѣзными дорогами 207. Коммерцъ-коллегія 207. Органы центрального финансового управления, не подчиненные королю: банкъ государства, 209 коммиссія погашенія государственнхъ долговъ, 216. Органы мѣстнаго финансового управления. Правительственные: губернаторъ 221, провинціальный камериръ, провинціальный казначей 223, коронный фохтъ 223 Окружный секретарь 225, ленсманъ и фьердингсманъ 226. Сборщики податей въ городахъ 226. Финансовые органы общественнаго самоуправления. Обзоръ исторіи развитія мѣстнаго самоуправления въ шведскихъ селахъ 228. Отдѣленіе церковной общины отъ общины свѣтской, какъ органа общественнаго самоуправления 230. Характеристика современной организаціи шведскаго городского самоуправления. 232. Компетенція общиннаго самоуправления 233—238. Составленіе проекта бюджета общиннаго. 238—239, бюджетъ столичный 240. Органы финансового управления въ сельскихъ общинахъ 240—242, въ городахъ, 242, въ Стокгольмѣ 244. Финансовое положеніе шведскихъ общинъ. 245. Ограниченное значеніе Герардовъ. 246. Органы финансового управления провинціальнаго земства 246—249.

ГЛАВА IV. *Организмъ движенія суммъ, контроль и административная юстиція въ области финансового управления.*

Исторія развитія кассоваго строя Швеціи. 251—258. Необходимость расширенія понятія „денежное управленіе. 258—260. Три стадіи движенія суммъ въ Швеціи. Внесеніе въ окладъ и взиманіе: Окладныя книги и податныя реестры 262—271. Порядокъ собиранія госуд. доходовъ 272—275. Недоимки и ихъ взысканіе, давность. 275—280. Кассовый строй Швеціи. 280—291. Счетоводство и отчетность 291—296. Организациа котороя 296—308. Административная юстиція, исторія развитія и современная организациа. 308—324.

---

Представивъ читателямъ въ первомъ отдѣлѣ картину политическаго и соціально-экономическаго развитія Швеціи въ XIX столѣтіи, я рассмотрю въ двухъ слѣдующихъ отдѣлахъ формальный и матеріальный строй шведскаго государственнаго хозяйства, ея дѣйствующее финансовое право.

Второй отдѣлъ посвященъ обзорѣнію формальнаго строя государственнаго хозяйства Швеціи. Въ него войдутъ слѣдующіе раздѣлы: Глава I посвящена субъектамъ финансоваго верховенства, королю и риксдагу, рассмотрѣнію ихъ взаимнаго отношенія, правъ и обязанностей каждаго изъ нихъ; глава II—рассмотрѣнію бюджетнаго права Швеціи, глава III—обзорѣнію органовъ финансоваго управленія, центральныхъ и мѣстныхъ. Первые раздѣляются на 1) органы центрального финансоваго управленія, подчиненные исключительно королю (органы управленія верховнаго и подчиненнаго), и 2) подчиненные риксдагу и дѣйствующіе независимо отъ короля, какъ верховнаго главы всей администраціи. Мѣстные органы финансоваго управленія также распадаются на 2 группы: 1) коронные органы мѣстнаго финансоваго управленія; 2) органы финансоваго управленія подчиненныхъ государству принудительныхъ общественныхъ хозяйствъ, земства и общины (сельской и городской). Глава IV посвящена рассмотрѣнію организаціи контроля надъ финансовымъ управленіемъ и административной юстиціи, т. е. способамъ рѣшенія споровъ о правѣ въ области финансоваго управленія.

Отдѣлъ III, посвященный обзорѣнію матеріальнаго строя государственнаго хозяйства Швеціи, распадается въ свою очередь на 3 крупныхъ раздѣла. I раздѣлъ, содержитъ въ се-



бѣ 4 главы, обнимающія собою разсмотрѣніе доходовъ, поступающихъ въ казну отъ спеціального государственнаго капитала, т. е. доходовъ, носящихъ въ финансовой литературѣ неправильное, по моему мнѣнію, названіе механическихъ или частно-правовыхъ (доходы отъ государственной земледѣльческой недвижимой собственности, отъ казеннаго лѣснаго хозяйства, отъ рыбныхъ ловлей, которыя шведскимъ государственнымъ правомъ причисляются къ недвижимой собственности, отъ государственныхъ желѣзныхъ дорогъ и движимыхъ капиталовъ). 2 раздѣлъ (раздѣленный на 10 главъ) посвященъ разсмотрѣнію: доходовъ государства отъ общенароднаго капитала, называемыхъ въ финансовой литературѣ—органическими; доходъ отъ регалій (часто, въ особенности въ прежнее время, вводимыхъ въ категорію частно-правовыхъ или механическихъ доходовъ, хотя уже одна этимологія слова показываетъ, что о частномъ правѣ или о механическомъ полученіи дохода рѣчи быть не можетъ); пошлинъ; налоговъ прямыхъ (личныхъ, реальныхъ, подоходныхъ) и косвенныхъ (акцизъ на спиртные напитки, пиво, свеклосахарное производство и таможенные пошлыны). Къ доходамъ государства можно причислить и повинности, отправляемыя жителями для удовлетворенія государственныхъ нуждъ, такъ какъ всякая такая повинность есть ничто иное, какъ замѣна личными услугами матеріальныхъ жертвъ на общегосударственныя потребности. Въ особой главѣ мы обратимся къ государственнымъ долгамъ Швеціи. Наконецъ, послѣднюю главу II раздѣла мы посвятимъ обзорѣнію доходовъ мѣстныхъ принудительныхъ союзовъ.

III раздѣлъ будетъ посвященъ обзорѣнію государственныхъ расходовъ. Помѣщеніе расходовъ въ концѣ сочиненія покажется страннымъ, покажется противорѣчіемъ положенію финансовой науки, что въ государственномъ хозяйствѣ расходы регулируютъ размѣры хозяйства, что слѣдовательно рас-

ходы, какъ абсолютное требованіе государственной жизни, должны быть поставлены на первомъ мѣстѣ.

Я не оспариваю основательности этого теоретическаго положенія, оправдываемаго по большей части и практикою (хотя и не всегда, не на всякой ступени исторіи народовъ, не на всякой стадіи развитія хозяйственной жизни народовъ). Но эта научная систематика имѣетъ много и противъ себя. Строй доходовъ, а не строй расходовъ опредѣляетъ собою типичную индивидуальность даннаго государственнаго хозяйства. Система пользованія специально-государственными и общенародными капиталами (вещественными и невещественными), т. е. такъ наз. механическими и органическими источниками доходовъ, даетъ типичную окраску финансамъ каждаго государства. Расходы (не количественно, а качественно, абсолютно а не относительно, не съ точки зрѣнія взаимнаго отношенія отдѣльныхъ группъ другъ къ другу) почти одинаковы во всѣхъ государствахъ культурнаго міра. Имѣя таблицу расходовъ того или другаго государства предъ собою, мы не можемъ судить о ихъ значеніи. Даже вычисленіе цифроваго отношенія отдѣльныхъ расходныхъ статей, такъ наз. производительныхъ (прямо или косвенно) и непроизводительныхъ, не даетъ намъ ключа къ сужденію о томъ, производительно ли ведется государственное хозяйство. Ключъ этотъ дается намъ только знакомствомъ со способомъ полученія доходовъ (по времени и по мѣсту), способомъ раскладки на различные соціальные классы и отношеніемъ доходовъ отъ специально государственнаго капитала къ доходамъ отъ общенароднаго капитала. Безъ этого предварительнаго знакомства съ подробностями строя доходовъ всякое  $\%$  вычисленіе различныхъ группъ расходовъ останется мертвою буквою, а не будетъ живою картиною: мы не будемъ имѣть въ рукахъ вѣрнаго критерія для оцѣнки производительности государственнаго хозяйства. Пояснимъ это положеніе примѣромъ. соору-

женіе желѣзныхъ дорогъ на государственной счетъ считается производительнымъ расходомъ. Съ этимъ можно согласиться только условно, а именно только тогда, если мы знаемъ, что система налоговъ или пошлинъ, дающая средства на уплату процентовъ по ж.-дорожнымъ займамъ и на погашеніе ихъ, основана на принципѣ равномернаго распредѣленія податной тяжести на всѣ классы общества. Въ государствѣ, имѣющемъ неправильную податную систему (преобладаніе напр. подушныхъ сборовъ съ низшихъ классовъ или косвенныхъ налоговъ, лежащихъ съ особенною тяжестью на классѣ не имущихъ), сооруженіе желѣзныхъ дорогъ на счетъ казны или значительные платежи въ пользу гарантированныхъ желѣзнодорожныхъ предпріятій, не могутъ отозваться производительнымъ образомъ на народномъ хозяйствѣ, усиливая неравномерность распредѣленія экономическихъ благъ. Неправильная податная система есть признакъ отсталой народной культуры. Сохраненіе ея и одновременное введеніе въ народное хозяйство элементовъ высшей культуры есть противорѣчіе, а противорѣчіе между наличными силами и стремленіями въ народномъ хозяйствѣ ведетъ къ кризису. Кризисъ этотъ можетъ быть замаскированъ блестяще-одностороннимъ развитіемъ той или другой отрасли народнаго хозяйства, но послѣдствія его будутъ тѣмъ губительнѣе, чѣмъ дольше продолжалось замаскированіе. Производительнымъ, прочно производительнымъ будетъ только то государственное хозяйство, въ которомъ социальное-экономическое качество доходовъ соотвѣтствуетъ социальное-экономическому качеству расходовъ. Абсолютно необходимыя потребности и абсолютно необходимыя расходы на ихъ удовлетвореніе (расходы на обезпеченіе минимума внѣшней и внутренней безопасности, минимума сообщеній, минимума образованія и т. д.) всегда будутъ регулировать минимальныя суммы доходовъ, но шагъ за эти предѣлы, твердый, прочный шагъ обусловленъ прогрессомъ въ системѣ доходовъ.

Таковы соображенія, побудившія меня разсмотрѣть строй доходовъ прежде строя расходовъ, такъ какъ только послѣ начертанія по *возможности* полной картины строя доходовъ Швеціи, послѣ опредѣленія значенія каждаго изъ нихъ въ системѣ доходовъ, я могу критически отнестись къ ея расходамъ и придти къ твердому выводу о характерѣ государственнаго хозяйства этой страны, а этотъ выводъ, по правиламъ строгой систематики, долженъ быть помѣщенъ въ концѣ труда.

---

## ОТДѢЛЪ II.

### Формальный строй шведскаго государственнаго хозяйства.

#### Г Л А В А I.

##### Субъекты финансоваго верховенства.

Источники: Форма правленія 1809 г. Учрежденіе о сеймѣ 1810 г. Учрежденіе о сеймѣ 1866 г. (Riksdagsordning). Всѣ узаконенія, касающіяся формальнаго строя государственнаго хозяйства, вышедшія въ періодъ 1866—1890 г., публикуются въ собраніи законовъ и распоряженій (Svensk Författningssamling). Для истолкованія положеній формы правленія 1809 г. весьма важны мотивы комитета, выработавшаго этотъ основной законъ Швеціи. Они изданы въ 1874 г. подъ заглавіемъ «Riksens Höglofl. Ständers constitutiöns—utskotts memorialer och öfriga expeditioner vid riksdagen i Stockholm 1809—1810 гг.

Литература. Naumann. Sveriges Statsförfattningsrätt. Томъ II, III, IV. Rabenius. Lärbok i Kamerallagfarenhet. Rabenius (сынъ) Sveriges gällande Förvaltningsrätt. Linde Sveriges Finanzrätt, Aschehough. Das Staatsrecht der vereinigten Koenigreiche Schweden und Norwegen. Rydin. Svenska Riksdagen. Dess Sammansättning och verksamhet. Часть II. Еро же. Om svenska folkets beskattningsrätt. Еро же статьи въ Svensk Tidskrift 1873. Om Kamrarne och Beskattningsfrågan. Еро же акты рѣчи. Om 1809—1810 års Riksdags statsrättliga betydelse för statsregleringen. I и II. 1875—1876. Thulin. Om Konungens ekonomiska lagstiftningsrätt. 1890. Svedelius Om statsrådets ansvarighet;

Kjellén Studier rörande ministeransvarigheten. Alin Om Kongl. Majts rätt i fråga om nedsättning af tullbevillningsafgifter. Landgren. Om Konungens sanktionsrätt vid förändring eller upphäfvande af statens ordinarie inkomster. О правахъ короля и риксдага въ области финансоваго управленія говорится также въ сборникѣ Cobden Club, «Correspondance relative to the budgets of various countries. 1877. Извлечение изъ реферата о Швеціи находится у Леруа Болье: Traité de la science des Finances. II. Обзоръ шведской конституціи 1809 г. находится въ сочиненіи Лохвицкаго: Обзоръ современныхъ конституцій. II изд. 1865 г. Онъ составленъ безъ пользованія какимъ бы то ни было шведскимъ источникомъ или пособіемъ, на основаніи французскихъ и нѣмецкихъ трудовъ, притомъ въ высшей степени небрежно; событія, цифры, названія перепутаны, даже хронологія важнѣйшихъ событій шведской исторіи не вѣрна.

Знаменитая нѣкогда теорія раздѣленія властей, результатъ философскаго размышленія Локка, Свифта, Монтескье, Байта и Бенжамена Констана, теорія, въ которой долго видѣли философскій камень политики, считавшаяся панацеею противъ нарушенія общественной свободы, послужившая основою для созданія нѣкоторыхъ образцовыхъ конституцій (французской 1791 г., Испанской, Португальской, Бразильской, отчасти Бельгійской и Норвежской), признается нынѣ неосновательною. Наука выставила принципъ нераздѣльности и единства государственной власти и говорить только о разпредѣленіи функций нераздѣльной власти между органами ея.

Но практика какъ будто совершенно игнорируетъ это опроверженіе современною наукою положеній науки нашихъ предковъ. На каждомъ шагѣ мы сталкиваемся съ выраженіями: „pouvoir législatif“ „pouvoir exécutif“, „gesetzgebende, richterliche, vollziehende Gewalt“, и даже представители науки впадаютъ часто въ старую ошибку и говорятъ объ отдѣльной якобы „исполнительной власти“ (Штейнъ).

Шведскіе юристы, цитируючі въ своихъ сочиненіяхъ Лабанда, Шульце, Гәнеля, Гнейста, Гаррейса и Мартица, постоянно говорятъ не только о законодательной власти, о судебной власти, объ исполнительной власти, но какъ будто выступая оппозиціей научному принципу нераздѣльности и единства государственной власти, говорятъ о двухъ государственныхъ властяхъ—власти королевской и власти народной. Можетъ быть, они подразумѣваютъ подъ этимъ выраженіемъ—раздѣленіе пользованія и распоряженія государственной властью, служащей объектомъ юридическаго отношенія принудительнаго властвованія. Но этого они не высказываютъ, а прямо противопоставляютъ власть короля и власть народа, какъ двѣ различныя; другъ отъ друга по существу отличныя власти. Выраженія „Konungens makten“, „Folks-makten“ встрѣчаемъ мы у Наумана, Тулина, Рюдина, Сведелиуса и др. Чѣмъ объяснить это противорѣчіе между наукою и ея лучшими представителями въ одной изъ странъ культурнаго міра?

Если встать на ту точку зрѣнія, что изслѣдователи положительнаго государственнаго права должны обращать вниманіе на понятія и слова, ихъ выражающія, употребляемыя въ источникахъ государственнаго права данной страны,—то указанные выше ученые—правы. Понятія и слова, встрѣчаемыя въ памятникахъ законодательства часто не выдерживаютъ научной критики. Памятники не писаны по правиламъ строгой логики. Ихъ выраженія и слова продиктованы исторически разившимися понятіями. Можетъ быть, возразятъ намъ, что основной законъ Швеціи, форма правленія 1809 г., составлена въ эпоху очарованія знаменитой теоріей Монтескье, въ эпоху, когда его магическая формула плѣняла умы сѣверныхъ революціонеровъ—консерваторовъ не менѣе радикальныхъ кортесовъ 1812 г. и конституанты 1791 г.? Если такъ, то почему же и политики и юристы 17 столѣтія въ Швеціи

говорять о двухъ властяхъ? Нѣтъ! Конституціонный комитетъ 1809 г., творецъ формы правленія, поставившій себѣ задачею привести въ гармонію королевскую власть съ властью народа, не даромъ назвалъ себя охранителемъ историческаго наслѣдства. Понятіе двоевластія красною нитью проходитъ черезъ всю исторію Швеціи. Политическая мудрость, по мнѣнію шведовъ, всегда состояла въ умѣніи примирить эти двѣ соперничающія власти. Понятіе двоевластія есть отличительная черта шведскаго государственнаго права. Англія—государство, учрежденія котораго, подобно учрежденіямъ Швеціи, развились преемственнымъ образомъ, не терпя въ теченіе своей исторіи внезапныхъ переломовъ и скачковъ—знаетъ только одну государственную власть, осуществляемую парламентомъ, состоящимъ изъ короля, лордовъ и коммоне-ровъ, которые всѣ три вмѣстѣ олицетворяютъ единство англійскаго народа. Въ Швеціи король не входитъ въ составъ парламента. Совѣтъ его министровъ не есть кабинетъ въ смыслѣ англійскомъ, не есть министерство въ смыслѣ континентальномъ. Король имѣетъ своего канцлера, наблюдающаго за законностью дѣйствій чиновниковъ и за не нарушеніемъ права короля; риксдагъ имѣетъ своего синдика, наблюдающаго за ненарушеніемъ администраціей правъ шведовъ: первый есть око государства, второй—око народа, преемникъ древняго лагмана. Король имѣетъ свою администрацію для осуществленія королевскихъ обязанностей; онъ охраняетъ миръ и право и заботится о благоденствіи государства. Но двѣ отрасли управленія, государственный банкъ и управленіе государственными долгами, не подчинены королю. Король завѣдуетъ доходами и расходами общегосударственными, по бюджету составленному по соглашенію съ риксдагомъ; но средства, завѣдуемые банкомъ и комиссіей погашенія долговъ, изъяты изъ подъ его надзора. Высшій королевскій судъ судитъ отъ имени короля, но риксдагъ избираетъ комитетъ



для оцѣнки дѣйствій высшихъ судей. Риксдагъ даетъ законы о подоходномъ налогѣ, и таковыя законы не требуютъ санкціи короля. Король пользуется правомъ экономическаго законодательства, и изданные имъ экономическіе законы не требуютъ согласія риксдага! Словомъ, мы имѣемъ передъ собою двѣ власти, каждая съ законодательными, судебными и исполнительными функціями,—и завершительный актъ каждой сессіи риксдага есть ничто иное, какъ мирный договоръ между ними. Это двоевластіе—живой памятникъ договорныхъ отношеній короля и сословій въ эпоху средневѣковаго патримоніальнаго государства, пережившій краткую эпоху королевскаго абсолютизма (1680—1719 г.) и время, когда колеблень былъ его принципъ въ угоду власти народной (1719—1772 гг.)—по всей вѣроятности уступить мѣсто единовластію, но не королевскому, а народному, если партіи радикальныхъ демократовъ удастся преодолѣть традиціонное уваженіе къ королю со стороны центра шведскаго народа—крестьянскаго сословія.

Выставивъ на видъ этотъ основной принципъ шведскаго государственнаго права, я перехожу къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ правъ короля, а затѣмъ, риксдага, какъ субъектовъ финансоваго верховенства. Послѣ изложеннаго выше читателямъ будетъ ясно, почему я долженъ говорить о субъектахъ, а не о субъектѣ финансоваго верховенства.

Въ первомъ томѣ моего труда я указалъ, что король есть глава всей администраціи (за исключеніемъ двухъ отраслей). § 4 формы правленія 1809 г. (нѣсколько измѣненной, но въ главныхъ своихъ чертахъ дѣйствующей и нынѣ) гласитъ „Konungen eger att allena styra riket på detsätt denneregeringsform föreskrifver“ (т. е. „королю одному предоставлено право управлять государствомъ, по правиламъ установленнымъ этой формой правленія“<sup>1)</sup>).

<sup>1)</sup> Нѣмецкій переводъ формы правленія 1809 г. помѣщенъ въ сборникѣ Шу-

Подъ управленіемъ мы понимаемъ послѣдовательное осуществленіе цѣлей государства способами и мѣрами указанными или дозволяемыми закономъ, съ помощью матеріальныхъ средствъ, ассигнуемыхъ на цѣли управленія законодательнымъ порядкомъ. Слѣдовательно, какъ формальныя границы, такъ и матеріальныя силы управленія нормируются закономъ. Если функція законодательная раздѣлена между главою государства и народнымъ представительствомъ, а функція управленія передана въ руки короля и подчиненной ему администраціи, то народное представительство, устанавливая юридическія нормы, регулирующія ходъ управленія, и опредѣляя размѣръ и распредѣленіе матеріальныхъ средствъ и силъ, фактически участвуютъ въ управленіи, не въ его деталяхъ, но въ опредѣленіи его главныхъ путей и его политическаго характера. Естественнo, что чѣмъ шире установлено участіе народнаго представительства въ опредѣленіи повелѣній, имѣющихъ характеръ закона, тѣмъ болѣе суживается сфера самостоятельнаго дѣйствія главы администраціи, тѣмъ сильнѣе отражается вліяніе партійныхъ интересовъ на характеръ, направленіи и цѣляхъ управленія, тѣмъ ближе органъ управленія къ идеалу конституціонной администраціи—быть осуществительницей закона, осуществительницей намѣреній законодателя относительно направленія государственной жизни. Въ Норвегіи, гдѣ король пользуется только *vet suspensivum*, управленіе близко къ этому идеалу. Отъ настойчивости Стортинга зависитъ ссюзить рамки свободнаго управленія до минимума и наложить ярмо законной предѣленности и неизмѣнности даже на административныя детали. Швеція, напротивъ, далека отъ этого конституціоннаго идеала.—Король имѣетъ широкую сферу свободнаго

---

берга „Die Verfassungsurkunden und Grundgesetze der Staaten Europas“, у Мюрге (Schweden im J. 1843 г.), у Норденфляхта. Главнѣйшія положенія ся принимаютъ у Demombynes „Constitutions Européennes“. 1880 г.

управления, и широта его функций, какъ главы администраціи, обусловлена его широкимъ участіемъ въ законодательствѣ. Король не только имѣетъ право издавать общія административныя распоряженія, регулирующія въ границахъ, законами установленныхъ, детали государственно-общественной жизни, онъ не только издаетъ предписанія о приведеніи законовъ въ дѣйствіе (*Vollzugsverordnungen*), не только пополняетъ пробѣлы въ законодательствѣ въ случаѣ нужды (*Nothverordnungen*), не только пользуется абсолютнымъ veto: въ его рукахъ всецѣло находится широкая область законодательства—такъ. наз. область *законодательства экономического*.

Выдѣленіе ея изъ области законодательства вообще, являющейся сферою параллельнаго дѣйствія и соглашенія двухъ государственныхъ властей—королевской и народной (риксдага),—есть опять одна изъ типичныхъ особенностей государственнаго права Швеціи. Нѣчто подобное мы встрѣчаемъ только въ Норвегіи и Даніи; во всѣхъ же другихъ конституціонныхъ государствахъ Европы и Америки—будь то монархія конституціонная, приближающаяся къ республикѣ, или конституціонная монархія, приближающаяся къ абсолютной монархіи, республики непосредственныя или представительныя—вездѣ мы видимъ стремленіе къ строгому разграниченію функций законодательныхъ и административныхъ. Если мы соединимъ функцію изданія повелѣній, содержащихъ въ себѣ установленіе правовыхъ нормъ для цѣлаго ряда однородныхъ случаевъ, и функцію изданія повелѣній, содержащихъ въ себѣ опредѣленіе путей и средствъ къ достиженію государственныхъ цѣлей внѣ сферы охраны права, подъ общимъ именемъ нормирующей функціи, то съ точки зрѣнія участія въ осуществленіи этой функціи двухъ элементовъ государственной власти (короля или президента и народнаго представительства) всѣ конституціонныя государства культурнаго міра могутъ быть раздѣлены на 3 типа. Представительницей перва-

го типа государствъ, въ которыхъ распорядительное право и самостоятельное дѣйствіе высшей администраціи ограничивается правомъ народнаго представительства издавать не только общіе, но и частные законы, является Англія. Представительницей втораго типа государствъ, въ которыхъ народное представительство ограничиваетъ распорядительное право и сферу самостоятельнаго дѣйствія администраціи косвенно—осуществленіемъ своего бюджетнаго права, благодаря отсутствію консолидированнаго бюджета и благодаря дробности бюджетныхъ подраздѣленій—является Пруссія. Наконецъ представительницей третьяго типа государства, въ которыхъ цѣлыя области общественной жизни не подлежатъ ни косвенному, ни прямому нормированію со стороны народнаго представительства, является именно Швеція.

Извѣстно, что своеобразно широкія функціи парламента Англіи, его прямое участіе въ управленіи, есть результатъ непрерывнаго развитія ея государственной жизни, органической связи, существовавшей всегда между мѣстнымъ самоуправленіемъ и общенароднымъ представительствомъ. Широкія прерогативы короля въ Швеціи являются результатомъ исторически развившагося и до нынѣ сохранившагося воззрѣнія, что король есть представитель общенародныхъ, общегосударственныхъ интересовъ, въ противоположность государственнымъ чинамъ, представителямъ специальныхъ сословныхъ и классовыхъ интересовъ. Сословный сеймъ уступилъ мѣсто несословному риксдагу, но боязнъ передъ возможностью какого нибудь класснаго преобладанія побудила сохранить древнія преимущества короля. Мы рассмотримъ ближе это королевское право экономическаго законодательства (*Konungens economiska lagstiftningsrätt*), потому что оно не только тѣсно соприкасается съ финансовымъ управленіемъ Швеціи, но и опредѣляетъ собою характеръ и мѣру участія короля при осуществленіи правъ финансоваго верховенства,

Прежде всего мы должны отвѣтить на вопросъ, что понимаетъ шведское государственное право подъ словомъ законъ? Определеніе этого понятія тѣмъ болѣе необходимо, что безъ него не будемъ въ состояніи опредѣлить юридическій характеръ шведскаго бюджета. Источники шведскаго государственнаго права въ отношеніи опредѣленія понятія закона и относительно проведенія различія между закономъ и административнымъ распоряженіемъ столь же неясны и неопредѣленны, какъ и конституціонныя грамоты другихъ государствъ Европы и тотъ рядъ свободо-охранительныхъ хартий, которыя составляютъ пестрое строеніе англійской конституціи. Рѣшеніе вопроса о томъ, что является закономъ въ истинномъ смыслѣ слова и что административнымъ распоряженіемъ, изданнымъ законодательнымъ порядкомъ, представляется поэтому для шведскихъ юристовъ немало затрудненій. Имъ приходится рыться въ мотивахъ конституціоннаго комитета 1809 г., въ протоколахъ совѣта министровъ, въ замѣчаніяхъ на нихъ конституціоннаго комитета, въ собраніяхъ королевскихъ приказаній, въ рѣшеніяхъ высшаго суда, въ протоколахъ бюджетнаго комитета. Для освѣщенія этого необъятнаго матеріала, лучшіе изъ нихъ (Naumann, Rydin, Svedelius, Thulin) обращаются къ теоріи, къ нѣмецкой системѣ, но отвѣты авторитетовъ нѣмецкой юриспруденціи противорѣчатъ другъ другу.

Уже литература государственнаго права эпохи конституціоннаго идеализма и представители англійскаго государственнаго права сознавали внутреннее различіе различныхъ категорій законовъ, изданныхъ однимъ и тѣмъ же порядкомъ <sup>1)</sup>. Но въ то время успокоивались вообще участіемъ народнаго представительства въ опредѣленіи государственной воли и въ

---

<sup>1)</sup> G. Meyer. статья „Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staats—haushaltsetats“ въ Grünhuts „Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart“ 8 Jahrgang,

возможной неограниченности этого периодическаго участія видѣли залогъ возможности провести черезъ всю государственную жизнь великую идею законѣнности. Конфликтъ между гессенскимъ правительствомъ и ландтагомъ побудилъ Бэра написать свое разсужденіе „Der Rechtsstaat“ въ защиту расширенія господства закона въ сферѣ администраціи. Въ 1861 году <sup>1)</sup> Фрикеръ старался провести границу между обязательнымъ и необязательнымъ содержаніемъ закона. Его положеніе („Es gibt einen nothwendigen Inhalt der Gesetze, der nur in der Form des Gesetzes zur rechtlichen Gestaltung gelangen kann und einen facultativen Inhalt, der dieser Form an und für sich nicht bedarf. Nur in der Form des Gesetzes können rechtliche Geltung in Anspruch nehmen alle den Inhalt des Rechts-Kreises einer Person und deren Verhältniss zu den Rechtskreisen aller übrigen Personen betreffenden Bestimmungen. Was ausserhalb dieses Gebietes liegt, ist Sache der formell freien, materiell an die Grundsätze einer guten Verwaltung gebundenen Regierung“) послужило, такъ сказать, толчкомъ къ обсужденію спора о томъ, чѣмъ обусловливается подведеніе даннаго повелѣнія подъ категорію „законъ“, содержаніемъ или формою изданія; всякое ли изъясненіе воли государственной власти, состоявшееся по взаимному соглашенію ея элементовъ, есть законъ, и всякому ли такому повелѣнію въ одинаковой степени присущъ характеръ неизмѣнности и непоколебимой святости? Центральнымъ объектомъ этого спора было одно изъ таковыхъ повелѣній, ежегодно или черезъ нѣсколько лѣтъ возобновляемое, — повелѣніе, содержаніемъ котораго является приуроченіе опредѣленной суммы матеріальныхъ средствъ къ исполненію необходимыхъ или желательныхъ задачъ государства — бюджетъ. Бюджетъ и его вотированіе — предметъ и арена борьбы узкихъ классовыхъ интере-

<sup>1)</sup> Ср. его статью въ Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 1861 г.

совъ даннаго поколѣнія съ непрерывно растущими задачами и вѣчными интересами государства, представителя народа въ смыслѣ непрерывной цѣпи поколѣній. Недовѣріе къ правительству, наслѣдство минувшаго времени, свѣжаго въ памяти борцовъ 1848 г., и интересы собственнаго кармана, наконецъ преклоненіе передъ догматами великихъ учителей либерализма требовали возведенія бюджета на степень незыблемаго закона *κατέξοχήν*. Знаменитый прусскій конфликтъ 1862—1866 г., въ продолженіи котораго свободѣ народа грозила опасность пожертвованія въ пользу милитаризма, заставилъ науку приступить къ анализу понятія „законъ“. Вопросъ объ отношеніи бюджета къ законодательнымъ функциямъ втораго элемента государственной власти (народнаго представительства) былъ рѣшенъ въ діаметрально противоположномъ смыслѣ двумя дѣятелями эпохи конфликта—Бисмаркомъ и Гнейстомъ. Первый исходилъ отъ мысли о подчиненіи формальной законности высшимъ принципамъ государственной жизни, обезпеченію условій непрерывнаго развитія государства; второй настаивалъ на томъ, что охраненіе формальной закономѣрности не есть требованіе пустаго увлеченія теоріями либерализма, а основа политической нравственности <sup>1)</sup>. Споръ, возникшій на практической почвѣ борь-

<sup>1)</sup> Рѣчь Гнейста, 12 сентября 1862 г. „Sie, die Minister sprechen von ihren Pflichten zur Einführung und Durchführung einer absolut nothwendigen, dauernden Einrichtung, als ob eine dauernde Verpflichtung des Staates gedacht werden könnte ohne Gesetz! als ob die Überzeugung der jetzigen Minister S. Majestät jemals eine dauernde Nothwendigkeit für den Staat begründen könnte, anders als durch das Gesetz. Die Regierung beansprucht ein Recht, ohne ihrerseits die entsprechende Pflicht zu erfüllen, nämlich ihre Einrichtung zum Gesetz zu machen“! В. Брошюрѣ „Die Lage der preussischen Heeresorganisation am 29 September 1862, etc“ онъ говоритъ: Die Gesamtheit der Menschenleistung kann nur durch ein Gesetz bestimmt sein, denn ohne das wäre die Nation zu ungemessenen Diensten verurtheilt. Wir wären nicht die Unterthanen des Königs, sondern Unterthänige. Eine verfassungsmässig regierte Nation kann nur zu gesetzlich fixirten Gesamtleistungen verpflichtet sein. Und wie im constitutionellen Staat die Mitwirkung der Kammern nicht nur bei der Besteuerung des einzel-

бы изъ за усиленія военнаго бюджета, вышелъ изъ границъ финансоваго права и принялъ характеръ общаго спора о природѣ закона, спора, нерѣшеннаго и въ настоящее время. Лабандъ (*Das Budgetrecht nach der preussischen Verfassungs-Urkunde*. 1871, его же, *Das Finanzrecht des deutschen Reiches*. 1873; Его же: *Staatsrecht des deutschen Reiches II*, 1878), Гнейстъ (*Budget und Gesetz* 1867, *Gesetz und Budget*. 1879) и, менѣе послѣдовательно, Георгъ Мейеръ (*Deutsches Staatsrecht* 1878 и указанная выше полемическая статья противъ Мартица), Э. Мейеръ (статья *Budget* въ *Encyclopädie Holzendorffa*), Г. Шульце (*Preussisches Staatsrecht*), Баръ (*Budgetrecht*, статья въ журналѣ *Im Neuen Reich*. 1871), Теллинекъ (*Gesetz und Verordnung*, и его статья: *Budget* въ *Handwörterbuch f. Staatswissenschaften II*)—различаютъ 2 категории повелѣній, смотря по ихъ содержанію. За одной изъ этихъ категорий, содержащей въ себѣ общее правовое правило (*ein allgemeiner Rechtssatz*), они признаютъ значеніе законовъ въ матеріальномъ смыслѣ слова; за другой категоріей повелѣній, не содержащихъ въ себѣ общаго юридическаго правила—они признаютъ значеніе законовъ только въ формальномъ смыслѣ слова. Противъ этого раздѣленія законовъ на категории въ зависимости отъ содержанія выступаютъ Лэнингъ (*Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*), Цорнъ (*Reichsstaatsrecht*), Гэнель (*Studien zum deutschen Staatsrecht*. 1888), не такъ рѣзко—Зейдлеръ (*Budget und Budgetrecht*), но съ особенною энергіей ф. Мартицъ (статья въ *Zeitschrift für die*

---

nen (Finanzgesetz), sondern auch bei der Festsetzung der Gesamtkosten der Staatsverwaltung (Budget) nothwendig ist, so bedarf es der Mitwirkung der Kamern nicht bloß bei der Feststellung der Zwangs dienstplicht des einzelnen (Conscriptionsgesetz), sondern auch bei der Fixirung der Gesamtleistung an Menschen (Contingentsgesetz)“. Впослѣдствіи Гнейстъ нѣсколько модифицировалъ строгость своего взгляда по отношенію къ связанности правительства ежегоднымъ вотированіемъ бюджета. Ср. его *Gesetz und Budget*, 1879; отдѣлъ IV.



gesammte Staatswissenschaft“, 1880, 36 „Über den constitutionellen Begriff des Gesetzes etc). Мартицъ въ основу своей теоріи о юридическомъ тождествѣ всѣхъ повелѣній, изданныхъ законодательнымъ порядкомъ, положилъ принципъ: „Законъ, каково бы то ни было его содержаніе, во всякомъ случаѣ содержитъ въ себѣ объективное право, правовое правило. Законы, не содержащіе въ себѣ правового правила, являющіеся законами съ внѣшней, формальной стороны, т. е. призрачными законами (намекъ на Гербера, назвавшего бюджетъ „ein scheinbares Gesetz“) вовсе не существуютъ. („Sobald ein Gesetz vorliegt, erlangt die darin niedergelegte Willensbestimmung des Staates, worauf sie sich auch richte, wie speciell, wie unbestimmt, wie unzweckmässig, wie ungerecht, wie unsittlich sie auch sei oder im vorhommenden Falle sich bewähre, welche Rechtsfolge auch an ihre Übertretung geknüpft seien, die Kraft des Gesetzes. Formelle Gesetzeskraft ist nichts Anderes als eben Gesetzeskraft.... Es gibt überhaupt nur eine Gesetzes-Kraft. Es gibt keine Gesetze ohne Gesetzes-Kraft. Das Gesetz, worauf es sich auch bezieht und was es auch vorschreibt, ist diejenige Willensaussprechung des Staates, welche feststellt, was Rechtens sei.... Gesetz ist derjenige Willensact des Staates, durch welchen Landesrecht auch der Krone gegenüber zur Unverbrüchlichkeit gebracht wird... Das Gesetz ist was auch sein Inhalt sein möge, unter allen Umständen objectives Recht, ist eine Rechtsregel, Gesetze die keinen Rechtsatz enthielten, die nur in formellem Sinne, nur scheinbar Gesetze wären, giebt es nicht“). Ганель, а за нимъ и Зейдлеръ высказываютъ по существу тоже самое, но въ менѣе рѣзкой формѣ, отвергая различіе между законами въ формальномъ и матеріальномъ смыслѣ слова. По словамъ Зейдлера „Характеристичнымъ признакомъ закона является интензивность воли и вытекающая отсюда безусловность примѣненія“. „Законъ есть норма, изданная въ установленной правомъ формѣ

представителемъ государственной власти и снабженная высшимъ авторитетомъ государственной воли“<sup>1)</sup>).

Съ точки зрѣнія строго логичной послѣдовательности выводовъ изъ понятія закона, нельзя не отдать предпочтенія теоріи противниковъ Лабанда, но теорія автора „Reichsstaatsrecht“ и его сторонниковъ соотвѣтствуетъ фактическимъ исторически развившимся условіямъ конституціонной жизни. Никто не оспариваетъ положенія Мартица, что „um blosse Solennitäten hat es sich bei einer Einführung des constitutionellen Systems auf dem Continent und in England und bei den kritischen Momenten seiner Entwicklung nicht gehandelt“, но форма играла большую роль въ эпоху водворенія конституціоннаго режима и формою старались обезпечить неприкосновенность сферы частныхъ правъ и правомъ охраняемыхъ интересовъ отъ произвольнаго вторженія государственной власти. Все, что прямо или косвенно касалось частныхъ правъ и интересовъ, личныхъ и имущественныхъ, старались сдѣлать объектомъ соглашенія главы государства и народнаго представительства. Не только повелѣнія, содержащія въ себѣ общее объективное правовое правило; но и повелѣнія, не имѣвшія этого содержанія, но могущія съузить сферу осуществленія какихъ либо частныхъ интересовъ, должны были впредь издаваться законодательнымъ порядкомъ. Съ другой стороны цѣлый рядъ повелѣній, содержащихъ въ

---

1) Зейдлеръ 1. с. стр. 199 „Will eine Äusserung des Staatsswillens die Unbedingtheit ihrer Geltung in Anspruch nehmen, so muss sie sofort durch ihre Erscheinung sich als Staatswille manifestiren.... Es darf darüber auch nicht einen Augenblick ein Zweifel möglich sein, ob das Gesetz thatsächlich v. n demjenigen, der zur Setzung des Staatsswillens befugt ist, gewollt sei, und das ist eben nur bei der Unmittelbarkeit des Willens durch den Willensberechtigten der Fall“. Nach dem Gesagten erscheint die Intensität des Willens und die aus derselben folgende Unbedingtheit der Geltung als das wesentliche Merkmal des Gesetzes, und wir können das Gesetz definiren als eine unmittelbar vom Inhaber der Staatsgewalt in der Form Rechts erlassene, mit der höchsten Autorität staatlichen Willens ausgestattete „Norm“.

себѣ правовое правило или норму для регулированія юридическихъ отношеній, остался внѣ сферы дѣйствія народнаго представительства, могъ быть издаваемъ незаконодательнымъ путемъ, потому что связь ихъ съ частнымъ правомъ и интересами казалась или была менѣе ослзательною и непосредственною. Что это разграниченіе сферы объектовъ законодательства и распоряженія было разнообразно въ различныхъ государствахъ—это понятно. Окончательный результатъ спора о правѣ между правительствомъ и народнымъ представительствомъ—спора короткаго, но жестокаго въ государствахъ континентальныхъ, спора, тянувшагося цѣлые вѣка въ Англіи—зависѣлъ не только отъ степени злоупотребленій властью въ минувшія вѣка и степенью минутнаго раздраженія подданныхъ, но и отъ причины болѣе глубокой,—отъ характера народнаго хозяйства. Чѣмъ прочнѣе установилось народное хозяйство даннаго народа, чѣмъ прочнѣе установились его формы, тѣмъ болѣе старались тѣ элементы, которые получили доступъ въ собраніе народныхъ представителей, обезпечить за собою широкое право участія при изданіи повелѣній, регулировавшихъ юридическія отношенія, возникшія на данной экономической почвѣ. Тамъ же, гдѣ народное хозяйство не развило еще прочныхъ формъ, гдѣ установленіе этихъ формъ было задачей будущаго, гдѣ, слѣдовательно, съ сохраненіемъ той или другой формы не были связаны живые интересы, или гдѣ съ перемѣной политическаго строя совпалъ переходъ къ новымъ формамъ экономической дѣятельности,—тамъ борьба изъ за способа участія народа въ управленіи (въ ш. см. слова) привела только къ ограниченію распоряженій высшей власти предѣлами важнѣйшихъ чловѣческихъ правъ (неприкосновенности собственности, жизни, свободы слова, передвиженія и свободы вѣроисповѣданія). Къ результатамъ послѣдняго рода привела борьба изъ за новой формы правленія въ Швеціи.

Шведское государственное право (основной законъ 1809 г.) раздѣляетъ всѣ законы (lag) на слѣдующія группы: (по способу ихъ изданія, ихъ измѣненія и ихъ отмѣны) 1) Основные законы <sup>1)</sup>, 2) общіе гражданскіе законы, общее уголовное уложеніе, военные законы, въ тѣхъ частяхъ, которые касаются шведскихъ гражданъ, не числящихся въ рядахъ войска, 3) церковные законы, 4) сохранившіяся сословныя привиллегіи, 5) Инструкціи и регламенты риксдага, данные ревизорамъ банка, комиссіи погашенія, бюджета, 6) законы и распоряженія, касающіяся народнаго хозяйства и различныхъ общественныхъ учрежденій, так. наз. экономическіе законы (*Lagar och forfattningar som rikets allmänna hushållning göra samt grunderna för allmänna inrättningar af alla slag*<sup>2)</sup>), 7 так. наз. Riksakten, постановленія, касающіяся уніи Швеціи съ Норвегіей.

Шведскіе юристы, теоретики и практики (напр. члены конституціонныхъ комитетовъ), проводятъ различіе между законами въ настоящемъ смыслѣ слова и законами не настоящими, ссылаясь на мнѣнія нѣсколькихъ нѣмецкихъ авторитетныхъ ученыхъ (напр. Puchta, Pandecten § 14, и Vorlesungen über das heutige römische Recht § 14, Zachariae, Roenne и др.). Въ первую категорію, по ихъ мнѣнію, входятъ: общіе гражданскіе, уголовные, военные, церковные законы и сословныя привиллегіи. Во вторую входятъ инструкціи и регламенты риксдага и так. наз. экономическіе законы. Особо ставятся основные законы и так. наз. Riksakten. Примѣнимо ли ко всѣмъ этимъ категоріямъ положеніе Мартица и его сторонниковъ о тождественной силѣ и значеніи всѣхъ законовъ? Нѣтъ. Но, можетъ быть, нѣкоторыя категоріи этихъ зако-

---

<sup>1)</sup> Форма правленія 6 іюня 1809 г., Учрежденіе о риксдагѣ 22 іюня 1866 г., законъ о престолонасліи 26 сентября 1810 г. и Законъ о свободѣ печати 16 іюля 1812 г. съ слѣдующими измѣненіями, введенными по соглашенію риксдага съ королевемъ.

новъ вовсе не суть законы, а административныя распоряженія, или по отношенію къ шведскимъ законамъ слѣдуетъ примѣнить классификацію: *leges generales*, *leges speciales*, *constitutiones personales*, которой держатся такіе авторитеты науки, какъ Пухта и К. З. Цахаріэ? И это раздѣленіе не примѣнимо. Одинъ изъ авторитетнѣйшихъ шведскихъ юристовъ, Науманъ, категорически заявляетъ, что шведскій основной законъ, установившій выше указанныя рубрики, не знаетъ различія между *leges generales* и *leges speciales* (Naumann. l. c. III, I. стр. 139).

Къ шведскимъ законамъ почти вполнѣ примѣнима классификація Лабанда, и распредѣленіе законовъ по классамъ обусловлено весьма сложными историческими условіями. Законами съ точки зрѣнія формальной и матеріальной, т. е. изданными законодательнымъ порядкомъ и содержащими общее правовое правило, являются: законы основные, гражданскіе, уголовные, военные и церковные. Законами только формальными, не содержащими въ себѣ общаго юридическаго правила, являются сословныя привиллегіи; законами матеріальными, но не формальными—мы должны признать такъ называемыя экономическіе законы. Что же касается инструкцій и регламентовъ риксдага въ области его спеціальнаго финансоваго управленія, то наука не можетъ признать ихъ законами. Если же шведское государственное право даетъ имъ имя законовъ, то только въ угоду принципу двоевластія, дабы выразить независимость риксдага въ одной области финансоваго управленія. Riktsakt есть международный договоръ. Замѣтимъ здѣсь же, что бюджетъ не ѣходитъ ни въ одну изъ этихъ категорій. Отношеніе двухъ властей: короля и народнаго представительства къ этимъ 7 категоріямъ законовъ весьма различно. Основные законы могутъ быть измѣнены или отмѣнены только на основаніи соглашенія короля съ двумя слѣдующими другъ за другомъ риксдагами, т. е. король и

риксдагъ въ одной и той же сессіи не могутъ отмѣнить или измѣнить основныхъ законовъ, ни въ полномъ ихъ составѣ, ни даже одну часть изъ нихъ. Королю предоставлено право рѣшительнаго veto по отношенію къ постановленіямъ риксдага объ измѣненіяхъ основныхъ законовъ. Въ первомъ отдѣлѣ мы неоднократно приводили примѣры несоглашенія короля съ проектами объ измѣненіи строя народнаго представительства, исходившими отъ риксдага. Отношенія короля къ риксдагу въ этомъ пунктѣ нисколько не измѣнились и по введеніи въ силу учрежденія о риксдагѣ 1866 г. Что касается 2 и 3 категорій, т. е. законовъ общегражданскихъ, уголовныхъ и военныхъ, то требуется для изданія новыхъ, отмѣны, измѣненія или дополненія старыхъ, согласіе короля и риксдага (одной сессіи) (ср. § 87 пунктъ 1 ф. пр. 1809 г.). Церковные законы подлежатъ отмѣнѣ, измѣненію или дополненію при условіи 1) согласія короля и риксдага и 2) согласія собора представителей церкви (allmän Kyrkomöte); § 87, II 2<sup>1</sup>). Привилегіи сословій (къ настоящему времени сохранились только нѣсколько чисто внѣшнихъ привилегій дворянства) могутъ быть отмѣнены или измѣнены только путемъ соглашенія короля, риксдага и дворянскаго собранія (§ 114 ф. пр.). Что касается инструкцій и регламентовъ, которые риксдагъ даетъ ревизорамъ банка, государственнаго бюджета, комиссіи погашенія, синдикъ риксдага, то они, насколько касаются исключительно упомянутыхъ лицъ и учреждений, издаются риксдагомъ и не требуютъ санкціи короля; но эта санкція необходима и слѣдовательно veto имѣетъ мѣсто, какъ скоро эти регламенты и инструкціи имѣютъ отношеніе къ должностнымъ лицамъ государственнаго управленія, верховною главою котораго является король. Измѣненіе, от-

---

<sup>1</sup>) Этотъ пунктъ введенъ въ форму правленія въ 1886 г. послѣ упраздненія курій духовенства.

мѣна или дополненіе „Riksakta“ совершается путемъ соглашенія короля, шведскаго риксдага и норвежскаго стортинга (послѣ обсужденія вопроса въ соединенномъ совѣтѣ шведскихъ и норвежскихъ министровъ). Замѣтимъ, что если король вноситъ въ риксдагъ отъ себя проектъ общаго гражданскаго, уголовнаго или военнаго закона и если риксдагъ соглашается съ этимъ проектомъ безъ всякихъ измѣненій, то предложеніе короля eo ipso становится закономъ безъ особенной санкціи со стороны короля. Формула промугаціи слѣдующая: Vi med Riksdagen funnit för godt förordna“. (Мы съ риксдагомъ заблагоразсудили постановить, что и т. д.).

Не имѣя возможности входить въ разсмотрѣніе детальныхъ вопросовъ, возникающихъ на практикѣ при примѣненіи указанныхъ выше правилъ, мы переходимъ къ разсмотрѣнію шестой категоріи законовъ, такъ наз. *экономическихъ*.

Что понимаетъ шведское государственное право подъ словами „экономическое законодательство“, какъ отграничить сферу экономическаго законодательства отъ другихъ законодательныхъ сферъ, какъ осуществляетъ король право экономическаго законодательства, чѣмъ объяснить выдѣленіе этой своеобразной категоріи законовъ и исключительное господство надъ ними королевской воли, чѣмъ отличается право изданія экономическихъ законовъ отъ прерогативы конституціонныхъ королей континентальныхъ государствъ издавать общія административныя распоряженія, чѣмъ отличаются экономическіе законы Швеціи отъ провизорныхъ законовъ Даніи и Норвегіи (föreläbige Love въ Даніи и Anordningar der angaa Handel, Told, Naeringsveie og Politi въ Норвегіи)? Таковы вопросы, на которые намъ слѣдуетъ дать отвѣтъ.

Въ § 89 ф. правленія 1809 г. сказано: Въ палатахъ риксдага могутъ быть возбуждены вопросы объ измѣненіи или отмѣнѣ законовъ и учрежденій (lagar och författningar), касающихся общаго государственнаго хозяйства (som rikets all-

målna hushållning råda) объ изданіи новыхъ законовъ (lagar) этого рода, и объ основаніяхъ для общественныхъ учреждений всякаго рода (om grunderna för allmänna inrättningar af alla slag). Но риксдагъ не имѣетъ права постановлять въ этомъ отношеніи что либо другое, кромѣ представленій и желаній для поднесенія королю, а король, по выслушаніи мнѣній совѣта министровъ (statsrådet), рѣшаетъ вопросъ такъ, какъ онъ считаетъ сообразнымъ съ пользою государства <sup>1)</sup>.

Что слѣдуетъ понимать подъ словами „законы и учрежденія, касающіяся общаго государственнаго хозяйства“ и „общественныя учрежденія всякаго рода“? Ни въ мотивахъ конституціоннаго комитета и комитета законовъ 1809 г., ни въ проектахъ и окончательно выработанномъ учрежденіи 1866 г. мы не находимъ точнаго опредѣленія значенія этихъ терминовъ. Между тѣмъ понятія, выраженные этими словами весьма растяжимы. Что такое „государственное хозяйство“. Совокупность ли мѣръ и способовъ, которыми государственная власть собираетъ средства для удовлетворенія государственныхъ потребностей и расходуетъ ихъ на обще-государственныя цѣли? Если такъ, то финансовое управленіе всего государства передано исключительно въ руки короля и этимъ постановленіемъ парализуется принципъ, выраженный въ словахъ „Древнее право шведскаго народа облагать себя налогами осуществляется только однимъ риксдагомъ“ (ст. 57 ф. пр. 1809 г.).

<sup>1)</sup> Первоначально, по мнѣнію, внесенныхъ въ 1863 г., эта статья была сформулирована слѣдующимъ образомъ. (Я цитирую шведскій текстъ въ дословномъ переводѣ Шуберта, 1. с. стр. 382) „Im Plenum der Reichsstände können Anträge geschehen, Gesetze und Verfassungen, welche die öffentliche Haushaltung des Reichs betreffen, zu verändern, zu erklären und aufzuheben, neue Gesetze hierüber zu erlassen und Gründe für öffentliche Einrichtungen aller Art anzugeben. Diese Anträge sind an den öffentlichen Beschwerde und Oeconomie-Ansschuss zur Erörterung zu verweisen.“



Или эти слова означают совокупность действий отдельных хозяйств и групп хозяйств для обеспечения своего материального быта в пределах и под защитой законов? В таком случае организация народного хозяйства, т. е. субстрат государственного финансового строя, всецело находится в распоряжении короля и закон санкционирует сохранение „полицейского государства“, в полном смысле слова. Что понимать под словами „общественные учреждения всякого рода“? Учреждения ли для призрения бедных, итредитали, богадельни, или банки, акционерные компании, или наконец дороги, каналы, почты, желѣзные дороги? Неужели вопрос о правовых основанияхъ всѣхъ этихъ предприятий и учреждений изъ сферы обыкновеннаго законодательства? Нельзя думать, чтобы таково было намереніе законодателей 1809 г., низвергнувшихъ короля, стремящегося на экономическія основы шведскаго хозяйства, и рѣшившихся установить правомѣрное государство съ гармоническимъ сочетаніемъ действий 3 властей, управляющей (styrgande), законодательной (lagstiftande) и судящей (domstolsmagt). Комитетъ 1819 г. опредѣлилъ значеніе и границы экономическаго законодательства чисто формальнымъ путемъ. Онъ постановилъ: „Всѣ учреждения, которыя не опредѣлены общимъ кодексомъ 1734 г., или хотя вошли въ него, но имѣютъ значеніе временное и мѣстное (напр.: многія постановленія, касающіяся строительнаго устава) должны быть причислены въ категорию экономическихъ законовъ“<sup>1)</sup>.

Повидимому, здѣсь указаны 2 критерія для опредѣленія сферы такъ наз. экономическаго законодательства: въ эту сферу не входятъ 1) все то, что регулировано общимъ удоже-

<sup>1)</sup> „Alla de författningar, hvilkas ämnen äntingen icke inflytit i 1734 års allmänna lagbok, eller om de der finnas intagne, äro af mera lokal och temporär beskaffenhet (t. ex. många stadganden i byggningsbalken) äro att räkna till de så kallade ekonomiska“.

ніемъ 1734 г., т. е. всё тѣ стороны хозяйственной жизни, которыя регулированы общими правовыми нормами; 2) всё постоянныя и повсемѣстныя хозяйственныя отношенія. Другими словами, король имѣетъ право издавать только административныя распоряженія для исполненія, объясненія и дополненія законовъ и *leges arcesales*. Но подобный выводъ былъ бы невѣренъ. Комитетъ 1810 г., учрежденный по желанію короля для болѣе точнаго опредѣленія смысла 89 ст., старался дать матеріальное разграниченіе между законодательствомъ общимъ и законодательствомъ экономическимъ. По его мнѣнію цѣль экономическихъ законовъ заключается въ „разумномъ распоряженіи и поддержкѣ различныхъ отраслей промышленности вообще и въ томъ, чтобы установленіемъ основъ для ихъ развитія содѣйствовать общему благосостоянію“. Въ ту эпоху, когда комитетъ формулировалъ этими словами задачу экономическихъ законовъ и цѣль существованія особеннаго экономического законодательства, въ Швеціи держались еще меркантильные взгляды, пустившіе глубокіе корни въ 17. и 18. столѣтіяхъ, побѣдъ которыхъ рѣшительно и окончательно не удалось представителямъ экономическаго либерализма (Шефферъ, Лилленкранцъ, Хиденіусъ и др.)<sup>1)</sup>. Распределение различныхъ отраслей промышленности считалось не вопросомъ, рѣшаемымъ частными лицами въ свободной борьбѣ частныхъ хозяйственныхъ интересовъ и силъ, а объектомъ государственной дѣятельности. Иностранное законодательство имѣло, стало быть, большое значеніе. Развитие духа, по мнѣнію большинства экономистовъ того времени, должно не въ зависимости отъ частной предпримчивости, а отъ прямого и косвеннаго правительственнаго поощренія путемъ выдачи премій и ссудъ, учрежденіемъ покровительственныхъ и запретительныхъ таможенныхъ тарифовъ и т. п.

<sup>1)</sup> Ср. 1 часть, глава XIII, XIV и XV и мое сочиненіе „Меркантилизмъ и фискализмъ въ Швеціи въ XVIII вѣкѣ“ (1892 г.) и „Историческое экономическое

февъ и last not least пресловутими законами о роскоши. Предоставить рѣшеніе вопросовъ объ изданіи таковыхъ законовъ, о принятіи такихъ мѣръ риксдагу значило передать судьбу народнаго хозяйства въ руки класснаго эгоизма. Это воззрѣніе, между прочимъ, нашло яраго защитника въ лицѣ одного изъ членовъ комитета, ассесора Цениуса, который въ особомъ мнѣніи, приложенномъ къ протоколу 15 декабря 1810 года, изложилъ цѣлую теорію экономическаго законодательства и опредѣлилъ принципы, по которому слѣдуетъ разграничить сферу общаго законодательства отъ сферы экономическаго законодательства. „Предметомъ экономическихъ законовъ въ государствѣ, пишетъ Цениусъ, является забота объ упроченіи народнаго благосостоянія такимъ образомъ, чтобы каждому отдѣльному лицу была предоставлена полная возможность—примѣненіемъ своего ума и трудовой силы, не нарушая правъ и интересовъ другихъ лицъ, получать доходъ, и 2) забота о распредѣленіи, поощреніи и охраненіи всѣхъ отраслей промышленности такъ, чтобы не только тѣ отрасли достигли высшей ступени совершенства, которыя служатъ пріобрѣтенію и добычѣ необходимыхъ средствъ человѣческаго существованія, но и тѣ, задача которыхъ состоитъ въ обработкѣ сырья, въ распредѣленіи цѣнностей по всей странѣ путемъ обмѣна. Хотя существуютъ такимъ образомъ общіе, сохраняющіе на всегда свое значеніе, принципы, по которымъ должны быть издаваемы экономическіе законы; тѣмъ не менѣе они подвергаются частымъ измѣненіямъ (?), благодаря различію въ естественныхъ условіяхъ развитія народнаго хозяйства въ различныхъ областяхъ страны, благодаря различнымъ условіямъ сбыта и торговымъ сношеніямъ съ другими государствами, различію въ народныхъ обычаяхъ и воззрѣніяхъ, необходимости пріурочить ихъ къ особенностямъ того или другаго города или провинціи. Отсюда возникаетъ необходимость предоставить изданіе ихъ представителю государ-

ственнаго управленія, столичному выше индивидуальникъ и  
 классикъ интересовъ, способному выше обозрѣть и обсу-  
 дить связь, существующую между различными отраслями на-  
 роднаго хозяйства, и степень вліянія каждой изъ нихъ на  
 общее народное благосостояніе; отсюда возникаетъ необхо-  
 димость предоставить ему власть и право *организовать и ре-*  
*гулировать* отдѣльныя отрасли хозяйства, смотря по потреб-  
 ностямъ времени, мѣста, и издавать соответствующія пове-  
 лѣнія. Задача гражданскихъ законовъ заключается въ охранѣ  
 всего того, что находится во владѣніи и собственности каж-  
 даго частнаго лица, путемъ разграниченія частно-правовыхъ  
 сферъ и путемъ опредѣленія постоянныхъ нормъ, по кото-  
 рымъ споры о моемъ и твоёмъ могли бы быть съ точностью  
 рѣшаемы. Хотя таковая функція охраненія и регулированія  
 права неразрывно связана со всякаго рода законодатель-  
 ствомъ въ государствѣ, хотя общее благосостояніе не мыслимо  
 безъ этого своего кореннаго условія; тѣмъ не менѣе эконо-  
 мическіе законы отличаются отъ гражданскихъ въ томъ от-  
 ношеніи, что первые основаны на принципахъ общаго благо-  
 состоянія и что законодатель при ихъ примѣненіи долженъ  
 обратить вниманіе только на отрицательную сторону пред-  
 писаній справедливости, т. е. долженъ наблюдать за тѣмъ,  
 чтобы право кого либо не приносилось въ жертву выгодамъ  
 другого лица, чтобы эти выгоды не нарушали общихъ, твер-  
 дыхъ и неизмѣнныхъ требованій справедливости, чтобы эти  
 требованія не ограничивались или отрицались подчиненіемъ  
 экономическимъ интересамъ; (которые часто могутъ быть удо-  
 влетворены только при условіи игнорированія требованій спра-  
 ведливости). Изъ этого слѣдуетъ, что гражданскіе и уголов-  
 ные законы должны быть тверже и менѣе подвержены измѣ-  
 нѣніямъ, чѣмъ экономическіе законы. Но эти попытки опре-  
 дѣлить понятіе „экономическое законодательство“ не могутъ  
 быть признаны удачными. Прочность, постоянство, мѣстностью

ограниченное дѣйствіе не являются строго опредѣленными признаками. Законы, касающіеся торговли, фабрикъ, ремесла, лѣсного и горнаго хозяйства, несомнѣнно суть экономическіе законы и всегда считались таковыми въ Швеціи, и ихъ неизмѣнное примѣненіе можетъ длиться въ теченіе ряда нечеловѣческихъ поколѣній. Эти законы содержатъ въ себѣ общія правовыя правила; слѣдовательно являются законами въ матеріальномъ смыслѣ слова, а не административными распоряженіями; напротивъ изданіе ихъ, служитъ поводомъ къ появленію цѣлаго ряда общихъ и специальныхъ административныхъ распоряженій.

Въ 1847 г., въ эпоху, когда шведское народное хозяйство достигло болѣе высокой ступени своего развитія, когда подъ вліяніемъ теорій экономическаго либерализма и осознанія практическихъ недостатковъ стараго хозяйственнаго строя, связаннаго съ устарѣвшими формами, благодаря правительственной регламентаціи, гильдейскимъ и цеховымъ привилегіямъ, пришлось правительству допустить болѣшую свободу хозяйственной дѣятельности, въ приводахъ снова былъ поднятъ вопросъ объ опредѣленіи тонкихъ границъ экономическаго законодательства. Конституціонный комитетъ высказалъ слѣдующее мнѣніе относительно различія между гражданскими законами (издаваемыми по соглашенію короля съ риксдагомъ) и экономическими (издаваемыми королемъ собственною властью): Назначеніе гражданскихъ законовъ, несомнѣнно, состоитъ въ регулированіи юридическихъ отношеній, возникающихъ и развивающихся въ жизни частной, гражданской. Ихъ отличительная черта заключается въ томъ, что они даютъ частному лицу право, которымъ оно по своему усмотрѣнію можетъ пользоваться или отъ котораго, если ему угодно, можетъ отказаться. Напротивъ, предписанія, даваемые въ силу права экономическаго законодательства, исходятъ изъ мотивовъ (*publica motiver*), имѣющихъ въ виду общегосударственный инд

тересъ) и поэтому предписываютъ обязанности, отъ исполненія которыхъ отказаться никто не можетъ. Если мы пожелаемъ провести это различіе между двумя сферами положительнаго законодательства на практикѣ, то встрѣтимъ на нашемъ пути непреодолимые препятствія. Такъ какъ въ область функций законодательной власти входитъ обязанность выступать посредникомъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда должны быть установлены общія гарантіи для пользованія правомъ, когда частныя лица не могутъ рѣшить спора путемъ мирнаго соглашенія, то повелѣнія этого рода, насколько они касаются частной гражданской жизни, должны получить мѣсто въ гражданскомъ правѣ наравнѣ съ правовыми нормами, для укрѣпленія которыхъ они изданы. Вслѣдствіе этого въ каждый гражданскій кодексъ входятъ и общія постановленія, по существу своему административныя или экономическія. Если же, на основаніи основныхъ законовъ, законодательная власть по своей организаціи распадается на двѣ, въ виду различія гражданского и экономическаго права, то, при рѣшеніи вопроса о подраздѣленіи того или другаго постановленія подъ ту или другую рубрику, нельзя связываться формальнымъ различіемъ двухъ законодательныхъ властей. Если предполагаемый къ изданію новый законъ имѣетъ въ виду права частной гражданской жизни, то вопросъ входитъ въ область дѣйствій гражданской законодательной власти, хотя бы онъ содержалъ повелѣнія общедминистративнаго и экономическаго характера; если же законъ имѣетъ въ виду рѣшеніе чистого административныхъ вопросовъ, то онъ входитъ въ сферу дѣйствій экономическаго законодательства. И это опредѣленіе не достигло цѣли, выставивъ въ частнѣйшемъ главнаго критерія принадлежности дѣла въ область экономическаго или гражданского законодательства растяжимое понятіе государственной интереса и обязательное ему служеніе. Гораздо яснѣе опредѣленіе конституціоннаго комитета.

1867 г. Къ тому времени и литература шведскаго государственнаго права высказала сужденіе о значеніи и предѣлахъ экономическаго законодательства (литературныя указанія см. выше), къ этому времени Швеція освободилась отъ столь долго господствовавшихъ взглядовъ меркантилизма, отъ взгляда на народное хозяйство какъ на механизмъ, которымъ государственная власть можетъ управлять по своему усмотрѣнію. Комитетъ 1867 г. старался провести границу между экономическими законами и общегражданскими, съ другой стороны границу между первыми и административными распоряженіями. Хотя въ результатѣ онъ высказалъ убѣжденіе, что безспорная граница не можетъ быть проведена, тѣмъ не менѣе, его разсужденіе много содѣйствовало правильному уразумѣнію этой своеобразной части шведскаго публичнаго права. По мнѣнію комитета 1867 г. все, что входитъ въ правовой строй въ строгомъ смыслѣ слова (*sjelfva rättsordning*), и все, что опредѣляетъ объемъ и сферу свободы частныхъ лицъ и гражданско-правовыя отношенія, должно быть предписано правосознаніемъ народа (*folkets rättsmedvetande*); поэтому въ каждомъ конституціонномъ государствѣ народному представительству должно быть предоставлено существенное вліяніе на этого рода законодательство. Но, съ другой стороны, какъ бы широко ни было установлено понятіе гражданскаго права и законовъ, его регулирующихъ и охраняющихъ, въ каждомъ государствѣ съ правильно организованнымъ управленіемъ исполнительной власти должно быть предоставлено право, во имя общегосударственныхъ интересовъ, безъ согласія народнаго представительства, издавать повелѣнія, ограничивающія свободу частныхъ лицъ. Въ свободную сферу управленія безусловно входитъ право издавать регламенты и инструкціи для поддержанія порядка въ строѣ администраціи и для регулированія дѣйствій на различныхъ ступеняхъ административной іерархіи. Что же касается такъ

наз. экономическихъ законовъ, то они занимають среднее мѣсто между гражданскими и уголовными законами съ одной стороны, и административными распоряженіями съ другой. Эти экономическіе законы отличаются отъ административныхъ распоряженій тѣмъ, что они возлагають положительную обязанность на частныхъ лицъ, или же ограничивають осуществленіе признанныхъ закономъ гражданскихъ правъ. Т. е. отъ административныхъ распоряженій экономическіе законы отличаются степенью своей силы, отъ гражданскихъ законовъ — своимъ содержаніемъ. А именно, въ отличіе отъ гражданскихъ законовъ, они служатъ тѣмъ цѣлямъ государства, которыя не совпадаютъ съ цѣлью правоохраненія. Смотри потому, является ли содержаніемъ экономического закона ограниченіе частнаго права, или регулированіе дѣятельности органовъ исполнительной власти, экономическіе законы приближаются къ гражданскимъ законамъ или къ административнымъ распоряженіямъ и полицейскимъ предписаніямъ. Часто приходится включать въ гражданскіе законы повелѣнія, имѣющія характеръ административныхъ предписаній, и на оборотъ въ составъ экономическихъ законовъ часто входятъ гражданско-правовыя нормы. Измѣненіе въ сферахъ экономического или гражданского законодательства зависитъ отъ развитія общества и разъясненія принциповъ правительственной дѣятельности. Многое, что прежде регулировалось экономическимъ законодательствомъ, теперь опредѣляется нормами гражданского права; на оборотъ многое, что почиталось неизмѣнною принадлежностью гражданского права, превратилось въ объектъ дѣятельности управленія и экономического законодательства. На риксдагахъ 1869, 1884, 1885, 1886 и 1889—1890 гг. болѣе не поднимался вопросъ о разграниченіи сферы гражданского и экономического законодательствъ, но за то партія демократическая старалась убѣдить риксдагъ въ необходимости упразднить пре-



рогативу короля издавать экономическіе законы собственною властью, безъ испрошенія согласія народнаго представительства. Съ политическими взглядами радикаловъ, какъ извѣстно, не вяжется самостоятельность королевской власти; даже узкая сфера королевскихъ прерогативъ въ Норвегіи не по вкусу демократамъ. Проекты радикаловъ не встрѣтили сочувствія, а теперь, послѣ побѣды консервативной и умѣренно-либеральной партій (осенью 1893 г.), они менѣе чѣмъ прежде могутъ ожидать своего осуществленія. Но и вопросъ о границахъ экономическаго законодательства остался неразрѣшеннымъ. Тѣ, отъ которыхъ зависитъ аутентическая интерпретація смысла законовъ, король и риксдагъ, не дали твердаго, точнаго отвѣта. Наука же, въ лицѣ представителей шведскаго государственнаго права, видя не возможность подвести своеобразное понятіе „экономическій законъ“ подъ одну изъ рубрикъ, принятыхъ въ системахъ общаго и положительнаго государственнаго права, обратилась къ прецедентамъ: она старается изучить въ подробности исторію взаимныхъ отношеній „двухъ властей“, при рѣшеніи вопросовъ, въ которыхъ выступали „государственные интересы“ и „особенности мѣстности“ и вывести индуктивнымъ путемъ границу права. экономическаго законодательства <sup>1)</sup>.

Но отвѣты исторіи весьма противорѣчивы. Прецеденты говорятъ и въ пользу широкой самостоятельности короля, и въ пользу конкуренціи риксдага. Рѣшающую роль играло

<sup>1)</sup> Такъ поступаетъ Науманъ и такъ же Тулинъ, авторъ новѣйшей монографіи о правѣ экономическаго законодательства. До него рассмотрѣнъ этотъ вопросъ въ слѣдующихъ трудахъ: Palmén. Rättshistorisk tolkning af ordet lag i §§ 40—43 1809 års regeringsform—въ журналѣ юридическаго общества въ Финляндіи I 1865 г. (Juridiska Föreningens i Finland tidskrift); Posse: Bidrag till Svenska Lagstiftningens historia från slutet af 16 de arhundradet till stadfästelsen af 1734 års lag. 1850. Ryd in Ekonomisk Lag въ Nordisk Familjebok; статья Rabenius 'а младшаго: Om förvaltningsrättens begrepp въ Naumanns Tidskrift XI и его же „Om den administrativa rättskipningen“ въ журналахъ 2 собранія сѣверныхъ юристовъ (2 dra nordiska juristmötes förhandlingar 1875).

фактическое соотношение силъ двухъ властей. Сфера экономическаго законодательства суживалась въ эпоху упадка силъ королевской власти; она расширялась далеко за предѣлы народнаго хозяйства въ періоды сильнаго личнаго королевскаго управленія. Швеція пережила эпоху „свободы“, т. е. подчиненія короля рѣшеніямъ государственнаго совѣта, секретнаго комитета и земскихъ чиновъ—эпоху, когда эти представители свободныхъ шведовъ входили въ малѣйшія детали государственнаго управленія; но она не знала періода, когда какъ въ абсолютныхъ монархіяхъ континента, каждое велѣніе короля, каждое его предписаніе *eo ipso* имѣло *legis vigorem*. (Періодъ военнаго управленія Карла XII не можетъ быть принятъ во вниманіе). Даже ненавистный аристократіи представитель и основатель единовластія, Карлъ XI, въ своихъ повелѣніяхъ доходилъ только до тѣхъ предѣловъ, за которыми начиналось „древнее право шведовъ облагать себя налогами“, т. е. право приобщенія личныхъ и матеріальныхъ силъ народа къ служенію тому или другому интересу государства не входило въ предѣлы королевской прерогативы. Экономическіе законы королей не могли налагать на шведовъ новыхъ налоговъ или повинностей; это положеніе ставило и ставило королю матеріальныя границы при примѣненіи права экономическаго законодательства. Но разъ приведеніе въ исполненіе изданнаго экономическаго закона не требовало новыхъ денежныхъ или личныхъ средствъ со стороны подданныхъ; разъ король, при пользованіи своей прерогативой, сообразовался съ наличными, введенными въ штатъ суммами и установленною мѣрою повинностей,—то онъ въ эпоху королевскаго полновластія дѣйствовалъ вполнѣ свободно. Онъ издавалъ регламенты для регулированія торговли, промышленности, земледѣлія, строилъ мосты, гати, каналы, гавани; устанавливалъ порядокъ призрѣнія бѣдныхъ сиротъ, увѣчныхъ, давалъ рыночныя законы, уставы строительные и

пожарные, судоходные, законы противъ роскоши и распутства, и въ формѣ этихъ регламентовъ и уставовъ часто издавались положительныя правовыя нормы, ограничивавшія права частныхъ лицъ и привилегіи сословій. Нѣмецкій юристъ Р. Зомъ <sup>1)</sup> говоритъ о старинномъ правѣ германскихъ королей—въ силу своихъ „Bannrechte“ издавать правовыя предписанія (Rechtsvorschriften) съ обязательною для всѣхъ силою; онъ называетъ это право королей „Das allgemeine Surrogat der gesetzgebenden Gewalt“. Этотъ суррогатъ законодательной власти, признанный и въ Швеціи, имѣлъ въ ней фактически, какъ мы замѣтили выше, только матеріальную границу—предоставленныя королю закономъ и сеймомъ денежныя суммы и размѣръ повинностей. Формальная отрицательная граница—не касаться того, что внесено въ кодексъ 1734 г.,—ни въ 18 столѣтіи, ни въ 19 ст. не имѣла рѣшающаго значенія. Всѣ вопросы, рѣшенные отдѣлами кодекса 1734 г., носящими названіе „Giftermålsbalken (брачные законы), Ärfdabalken (законы о наслѣдствѣ), Straffbalken (уложение о наказаніяхъ), Rättegångs balken (уставъ объ уголовномъ и гражданскомъ судопроизводствѣ), конечно были фактически изъяты изъ сферы королевской прерогативы; но всѣ другіе отдѣлы никогда фактически не состояли внѣ этой сферы. Jordobalken, регулируетъ право поземельной собственности, но король собственною властью издалъ законъ о раздробленіи поземельныхъ участковъ и объ отмежеваніи гейматовъ (1827, 1864, 1881 гг.); Handelsbalken регулируетъ торговое право и юридическія отношенія, возникающія въ области торговли, а между тѣмъ цѣлый рядъ законовъ и регламентовъ относительно торговли стапельныхъ и нестапельныхъ городовъ, оптовой и мелочной торговли, сельской торговли, рынковъ, мѣръ и вѣсовъ изданы королемъ въ силу права эконо-

<sup>1)</sup> R. Sohm. Fränkische Reichs—und Gerichtsverfassung 106, 138.

номического законодательства; Byggningsbalken—общій уставъ строительный, но уже комитеты 1809 г и 1847 г. опредѣлили право короля измѣнять отдѣльныя постановленія собственною властью. Король издалъ собственною властью законъ о преслѣдованіи бродягъ (1827 г.), о наймѣ прислуги (1833 г.), уставъ школьный, о призрѣніи бѣдныхъ; наконецъ въ 1862—1865 гг. важные законы объ организаціи мѣстнаго самоуправленія въ столицѣ, городахъ и селахъ изданы королемъ на основаніи его права экономического законодательства! Нельзя не признать, что законодательныя функціи короля въ Швеціи шире, чѣмъ въ какомъ либо другомъ конституціонномъ государствѣ, и что онъ не только глава исполнительной власти, но что въ его рукахъ сосредоточено достаточно силы для глубокаго воздѣйствія на государственное управленіе въ широкомъ смыслѣ слова! Въ теченіе второй половины 19 столѣтія король фактически уступалъ желанію риксдага участвовать въ установленіи содержанія такъ наз. экономическихъ законовъ, и не только выслушивалъ и принималъ желанія и проекты риксдага, но прямо вносилъ проекты на разсмотрѣніе и вотированіе риксдага, проекты касающіеся вопросовъ, входившихъ всегда въ сферу экономического законодательства. Этимъ онъ предупреждалъ столкновенія со второй государственною властью, домогавшеюся болѣе широкаго воздѣйствія на управленіе <sup>1)</sup>. Для иллюстраціи значенія права экономического законодательства въ Швеціи, обратимся къ разсмотрѣнію такъ наз. экономическихъ зако-

<sup>1)</sup> Фактически право экономического законодательства короля ограничиваетъ постановленіемъ ф. правленія 1809 г. (ст. 60), запрещающимъ учрежденіе монополій въ пользу короны, корпорацій и частныхъ лицъ, т. е. запрещающимъ употребленіе излюбленнаго средства меркантилизма къ поощренію отечественной торговли и промышленности. Ст. 60 гласитъ (переводъ Шуберта) Eben so wenig darf der König die Einkünfte des Staates verpachten, oder zum Gewinn für sich, für die Krone oder einzelne Personen und Corporationen, irgend welche Monopole errichten.

новъ въ Норвегіи и Даніи и приведемъ для сравненія постановленія конституціи Пруссіи и основныхъ законовъ Англіи о прерогативахъ короля, а затѣмъ обратимся къ вопросу о томъ, насколько широта функцій королевской власти въ Швеціи имѣетъ вліяніе на права короля, какъ субъекта финансоваго верховенства и главы финансоваго управленія<sup>1)</sup>

Король Норвегіи (конституція которой 17 мая 1814 г., дополненная въ 1814 г. и 14 ноября 1869 г., составлена отчасти по образцу знаменитыхъ конституцій французской 1791 и испанской 1812 г.) признается главою исполнительной власти („den utøvende Magt og hos kongen"); его законодательныя функціи довольно ограничены, онъ имѣетъ только условное veto по отношенію къ постановленіямъ сейма<sup>2)</sup>. Но

<sup>1)</sup> Friedrich Stange. Systematiske Fremstilling af kongeriket Norges Konstitutionelle eller grundlovbestemte Ret. Aschehoug. Das Staatsrecht v. Norwegen. Holk. Den danske Statsforfatningsrett. 1869. Goos und Hansen Staatsrecht des Königreichs Dänemark. H. Schulze. Das preussische Staatsrecht etc. I, II. 1872. Gneist. Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart etc. 3 te Auflage II. 1884.

<sup>2)</sup> Впрочемъ король вовсе не такъ безусловно подчиненъ повтореннымъ рѣшеніемъ Стортинга, какъ то обыкновенно полагаютъ. У Demombyne'a стр. 137. не совершенно точно сказано: „Lorsqu'un projet de loi a été approuvé, soit successivement par les deux chambres, soit par le Storthing réuni, il est présenté au roi ou à la régence afin d'obtenir la sanction du Roi. Celui ci peut opposer son veto, et le Storthing, alors assemblé ne peut plus lui présenter la même résolution. Le Roi peut encore opposer son veto lorsque la résolution lui sera de nouveau présentée par le Storthing ordinaire suivant. Mais si le troisième Storthing ordinaire persiste et présente encore la même résolution votée par lui sans changement, elle aura force de loi malgré le refus de la sanction royale". Если бы это было дѣйствительно такъ, то стоило бы одному и тому же стортингу въ трехъ обычныхъ сессіяхъ повторить одно и то же постановленіе, и король былъ бы безусловно связанъ. Фактически существующій порядокъ нѣсколько иной.

Согласно статьѣ 79 основнаго закона (редакція 1869 г.) „если какое либо постановленіе принимается безъ всякихъ измѣненій тремя очередными стортингами, составленными на основаніи 3 различныхъ, другъ за другомъ слѣдовавшихъ, выборовъ, и если эти стортинги отдѣлены другъ отъ друга по крайней мѣрѣ 2 очередными стортингами; если притомъ въ промежуточное между первымъ и послѣднимъ принятіемъ предложенія время не происходило какого либо

король, въ качествѣ главы исполнительной власти, имѣетъ право издавать распоряженія (förfordningar) при условіяхъ, изложенныхъ въ §§ 92—101 основныхъ законовъ. Ст. 17 О. З. гласитъ: „король можетъ издать постановленія, касающіяся торговли, таможенъ, различныхъ отраслей промышленности и полиціи, (Kongen kan give og orphaeve anordningar, der angaae Handel, Told, Naeringsveie og Politie), и отмѣнять таковыя“. „Но его распоряженія не должны противорѣчить ни конституціи, ни изданнымъ съ согласія стортинга, законамъ. Распоряженія короля имѣютъ силу до слѣдующаго стортинга“. Кромѣ этихъ ограниченій распорядительной власти короля ст. 101 вводитъ еще одно: „Новыя и постоянныя ограниченія свободы промышленности не должны быть устанавливаемы“. Повелѣнія короля, касающіяся указанныхъ выше предметовъ, носятъ названіе распоряженій, но не законовъ, какъ въ Швеціи и имѣютъ только временную силу. При этомъ они не должны противорѣчить законамъ, изданнымъ стортингомъ. Это ограниченіе имѣетъ громадное значеніе, потому что законодательство, въ строгомъ, формальномъ смыслѣ слова, не ограничено какой либо категоріей юридическихъ отношеній, какъ въ Швеціи. Напротивъ каждое гражданско-правовое или публично-правовое отношеніе можетъ быть нормируемо формальнымъ закономъ, разъ конституція его не изыала изъ сферы взаимнаго соглашенія стортинга и короля. Что касается матеріальнаго ограниченія экономическо-распорядительной функціи короля, то нельзя не замѣтить, что два изъ понятій употребляемыхъ конституціей: „Naerings veie og Politie“ (дословный переводъ: пути къ пропитанію и поли-

другаго рѣшенія, то постановленіе становится закономъ, если даже санкція короля не послѣдуетъ до закрытія стортинга“. Слѣдовательно, для преодоленія воли короля необходимо согласіе трехъ, по составу могущихъ быть совершенно различными, стортинговъ, причемъ всѣ стортинги во всѣхъ сессіяхъ должны держаться неизмѣнно одного и того же мнѣнія.

ція) весьма растяжимы. Законъ нигдѣ не говоритъ о томъ, что понимать подъ словомъ „полиція“. Ашехугъ утверждаетъ что подъ этимъ словомъ въ Норвегіи понимается забота правительства объ обеспеченіи безопасности, нравственности, народнаго здравія и внѣшняго порядка. Но юридически король вовсе не ограниченъ этими предѣлами; законъ не запрещаетъ ему примѣнять слово полиція въ широкомъ смыслѣ 17 столѣтія. Заботы о путяхъ и средствахъ къ пропитанію (Nærgingsveie) прямо относятся къ области полиціи благосостоянія, а не безопасности. Затѣмъ, король имѣетъ право издавать постановленія относительно таможенъ и таможенныхъ пошлинъ, приостанавливать ихъ взиманіе, понижать ихъ; понижать сборы ластовые, маячные, лодманскіе. (Всѣ эти сборы въ Норвегіи входятъ въ категорію told, таможенная пошлина, соотвѣтствующая шведской tull). Изъ этихъ указаній видно, что и въ Норвегіи граница между законами въ истинномъ смыслѣ слова, т. е. содержащими въ себѣ общее правовое правило, и законами специальными, а также административными распоряженіями (въ формальномъ смыслѣ слова) не ясно проведена. Если же пререканій между королемъ и стортингомъ по этому поводу не бывало, или они бывали очень рѣдко, то это только потому, что административныя распоряженія короля имѣютъ лишь провизорный характеръ. Стортингъ, пользуясь отсутствіемъ конституціонной границы законодательства, стремится нормировать по возможности всѣ сколько нибудь важныя отношенія общественной жизни формальными законами.

Несравненно яснѣе, чѣмъ въ Швеціи и Норвегіи, поставленъ вопросъ о разграниченіи сферъ законодательства и управленія въ Даніи, въ которой съ 1660—1831 г. существовала дѣйствительно абсолютная власть, основанная на знаменитомъ въ исторіи скандинавскихъ государствъ королевскомъ законѣ (Kongeloven). На основаніи „пересмотрѣннаго основ-

наго закона датскаго королевства“ 5 іюня 1849 г. (§§ 8—12, 32, 33, 40, 47—49, 51, 58, 70, 71, 75, 79, 81, 82, 83, 84, 90, 91, 93) въ область законодательства входитъ цѣлый рядъ предметовъ, нормируемыхъ въ Швеціи экономическими, а въ Норвегіи провизорными распоряженіями; а именно: кромѣ постановленій объ организаціи правительства, опредѣленіи *liste civile*, отвѣтственности министровъ, выборовъ въ Фолктингъ и Ландстингъ и т. д., взиманіи податей, сборѣ рекрутъ, заключеніи займовъ, продажѣ государственнаго имущества, установленіи бюджета, дарованіи индигената, организаціи судебной власти, административной юстиціи; отдѣленіи суда отъ администраціи, организаціи государственной церкви, экспропріаціи частной собственности, также всѣ постановленія объ регулированіи промышленности, организаціи строя призрѣнія бѣдныхъ, самоуправленія общинъ, торговли, и т. д. Всѣ эти вопросы, произвольное рѣшеніе которыхъ въ прежнее время, въ эпоху абсолютизма, вызывало часто жалобы и обвиненія въ пристрастіи, могутъ быть рѣшены только посредствомъ „lov“, закона. Но и датское государственное право знаетъ средство, въ силу котораго король, глава исполнительной власти, „*udøvende Magt*“, можетъ выйти далеко за предѣлы простаго исполненія. Въ случаѣ особенной необходимости, не нарушая постановленій основнаго закона, король можетъ издать „*förelöbige Love*“, временные законы, которыхъ окончательное утвержденіе зависитъ отъ риксдага. Эти провизорные законы, какъ и экономическіе законы въ Швеціи, не суть административныя распоряженія, которымъ только данъ *eritheton* organ „закона“,—они дѣйствительно законы, результатъ осуществленія королемъ самостоятельной законодательной власти, и потому подлежащіе исполненію какъ органами администраціи, такъ и подданными. Эти провизорные законы не имѣютъ строго ограниченной сферы объектовъ, но фактически коснулись и касаются экономиче-



скихъ и финансовыхъ вопросовъ, какъ то: таможенныхъ пошлинъ, способовъ раскладки и взиманія налоговъ, заключенія займовъ, заключенія торговыхъ конвенцій, изданія ж. д. концессій. Съ помощью провизорныхъ законовъ въ Даніи даже неоднократно октроировался бюджетъ (1853, 1877, 1885, 1886, 1887, 1888, 1889, 1890 гг., въ эпоху все еще длящагося конфликта), чего въ Швеціи никогда не бывало.

И такъ, въ 3 скандинавскихъ государствахъ вопросы экономическіе, вопросы объ условіяхъ обезпеченія развитія народнаго хозяйства, послужили поводомъ въ установленію совершенно своеобразныхъ границъ административныхъ функцій короля и его участія въ осуществленіи законодательной функціи. Швеція, не знавшая перелома въ исторіи развитія своихъ государственныхъ учрежденій, поздно и медленно достигшая твердыхъ формъ народнаго хозяйства, въ болѣе сильной степени сохранила широкую власть древне-германскаго *Volkskönig*'а. Норвегія, исторія которой движеніемъ 1814 г. раздѣлена на двѣ рѣзко другъ отъ друга отдѣленные половины, давно опредѣлившая характеръ своего хозяйства, одностороннимъ развитіемъ торговли и промышленности, сократила до минимума прерогативы короля. Наконецъ Данія, не знавшая въ своей исторіи государственнаго переворота, въ родѣ норвежскаго 1814 г., но и не сохранившая свои государственныйя учрежденія, подобно Швеціи, видѣвшая быстрое развитіе своего народнаго хозяйства и усиленіе значенія класса среднихъ и мелкихъ землевладѣльцевъ, промышленниковъ и торговцевъ, колеблется между подчиненіемъ парламентскому режиму и подчиненіемъ претензіи королевской власти на высшее руководство всѣмъ государственнымъ управленіемъ. Ниже, при сравненіи бюджетнаго права Швеціи, Норвегіи и Даніи, мы увидимъ, что это различное рѣшеніе вопроса о соотношеніи короля и народнаго представительства владеть свой рѣзкій отпечатокъ на юридическій характеръ бюджета

и финансовой администраціи. Ни въ одномъ изъ другихъ конституціонныхъ государствъ Западной Европы мы не встрѣчаемъ этой своеобразной категоріи провизорныхъ экономическихъ распоряженій, провизорныхъ экономическихъ законовъ и окончательныхъ экономическихъ законовъ. Въ Швеціи администрація вторгается въ сферу законодательства и установленіе главнѣйшихъ нормъ административнаго права лежитъ въ рукахъ главы управленія, короля. Въ Англіи, идеальной странѣ конституціонализма, мы видимъ прямо противоположное явленіе. Гнейстъ <sup>1)</sup> говоритъ „Отличительнѣйшею своеобразностью англійскаго административнаго права является безмѣрное расширеніе законодательства, вторженіе его въ предѣлы управленія“. Всѣ тѣ условія, которыя, по мнѣнію Гнейста, повліяли на это постепенное расширеніе сферы законодательства, сводятся къ одному главному: стремленію экономически—сильныхъ классовъ, представителями которыхъ являются палаты лордовъ и общинъ, обезпечить за собою вліяніе на организацію экономическихъ отношеній. Англійское народное хозяйство сравнительно рано достигло высшей ступени развитія, и установившіяся формы его соотвѣтствовали интересамъ правящихъ классовъ. Допустить самостоятельное вторженіе короля въ эту сферу живыхъ интересовъ было бы съ ихъ стороны посягательствомъ на основы собственнаго своего хозяйственнаго быта

Въ шведской конституціи прямо сказано: „королю слѣдуетъ управлять государствомъ,—ему одному, никому другому“. Уже въ первомъ томѣ нашего труда намъ приходилось говорить о томъ, что эти слова не пустая фраза. Въ Англіи, гдѣ значеніе королевскаго сана и королевской власти опредѣляется Блэкстономъ высокопарными выраженіями: „Personal sovereignty, absolute perfection, political perpetuity“,

<sup>1)</sup> L. c. I. § 12. Das Verhältniss v Gesetz und Verordnung.

гдѣ говорится, что вся исполнительная власть, для охраненія ея единства, силы, быстроты дѣйствій, вложена въ руки короли, управляютъ государствомъ: кабинетъ, парламентъ, органы мѣстнаго управленія, но никакъ не король. И англійская королевская власть и ея государственныя учрежденія — германскаго, даже, отчасти, скандинавскаго происхожденія, и она гордится преемственностью развитія своихъ учреждений, но результаты этого развитія прямо противоположны тѣмъ, которыхъ достигла Швеція. Да и не только въ Англіи, гдѣ король, при всемъ глубокомъ уваженіи къ его сану, отступаетъ передъ всеобъемлющимъ парламентскимъ управленіемъ, и въ Пруссіи — государствѣ, о которомъ говорятъ, что оно сохранило истинно монархическую власть, а не призракъ ея — и въ Пруссіи мы не встрѣчаемъ ничего подобнаго прерогативамъ шведскаго короля. Сущность и предѣлы королевской власти по нѣмецкимъ правовымъ понятіямъ опредѣляются принципами: *Nihil aliud potest rex, nisi id solum, quod de jure potest* и *rex debet esse sub lege, quia lex facit regem*. Эти принципы признаются и шведскимъ государственнымъ правомъ, но приводятъ къ совершенно инымъ послѣдствіямъ. Шведскій король есть „высшій охранитель мира и права“. Нарушеніе земскаго права и мира было бы противорѣчіемъ существу королевской власти. *Lex*, будь это писанный законъ, или норма обычнаго права, стоитъ внѣ сферы свободныхъ распоряженій короля. Но изъ этого положенія шведское государственное право дѣлаетъ рядъ выводовъ, къ которымъ не приходитъ прусская конституція. Король Швеціи охраняетъ миръ и право противъ всѣхъ, противъ внѣшнихъ и внутреннихъ враговъ, противъ частныхъ лицъ, корпорацій, сословій; во имя своей охранительной функціи онъ можетъ и долженъ противодействовать рѣшеніямъ другой власти, если она грозитъ нарушить миръ и право. Во имя своей обязанности охранять миръ и право шведскіе короли 55 лѣтъ

противоставляли свое veto всѣмъ проектамъ измѣненія формы народнаго представительства и не ранѣе допустили реформу, какъ по реорганизаціи (замѣтимъ собственною властью короля безъ согласія риксдага) мѣстнаго управленія. Во имя этой охранительной функціи король Оскаръ II утвердилъ постановленіе риксдага объ обложеніи иноземнаго хлѣба таможенною пошлиною только тогда, когда убѣдился самъ въ томъ, что большинство Шведовъ желаетъ перехода къ покровительственной системѣ<sup>1)</sup>. Монархическій принципъ въ правомѣрномъ государствѣ, по словамъ Шульце (I. с. I, 158), требуетъ „соединенія всей государственной власти и права ея осуществленія въ лицѣ главы государства; онъ требуетъ, чтобы ни одна функція государственной власти не была отдѣлена отъ монархическаго центра, чтобы въ отношеніи всѣхъ государственныхъ дѣлъ ничего не совершалось безъ согласія монарха, ничего противъ его воли“.

„По государственному праву Пруссіи король глава законодательства и исполненія, высшій органъ единой государственной власти“. Несмотря на то, что слѣдовательно ни одна область государственнаго управленія не изъята изъ сферы воздѣйствія короля, что нельзя говорить о прерогативахъ короля, о „Reservatrechte der Krone“,—король Пруссіи болѣе

<sup>1)</sup> При осуществленіи своего права управленія король Швеціи обязанъ руководствоваться только слѣдующими требованіями основнаго закона (переводъ Шуберта), ст. 16. „Der König muss, was recht und wahr ist, befördern, Falschheit und Unrecht hindern und verbieten, keinen verderben, noch am Leben, Ehre, persönlicher Freiheit und Wohlfahrt Jemanden, ohne gesetzmässig überführt und gerichtet zu sein, verderben lassen, auch keinem weder bewegliche noch unbewegliche Güter ohne Untersuchung und Urtheil, in der Ordnung, so wie es Schwedens Gesetz und gesetzmässige Verordnungen vorschreiben entziehen, noch entziehen lassen; Niemandes Frieden in dessen Hause stören (oder stören lassen, Niemandes Gewissen zwingen noch zwingen lassen, sondern einen Jeden bei freier Ausübung seiner Religion schützen, in sofern er dadurch nicht die öffentliche Ruhe stört, oder sich kein allgemeines Ärgerniss zu Schulden kommen lässt. Der König lässt einen Jeden vor demjenigen Tribunal richten, unter welches er rechtlich gehört und dem er zu gehorchen hat.“

ограниченъ, чѣмъ король Швеціи, прерогативамъ котораго противопоставляется прерогатива риксдага. Если бы король въ Пруссіи вздумалъ воспользоваться древнегерманскимъ суррогатомъ законодательства, своимъ королевскимъ „*Wapprecht*“, то онъ какъ въ 1861—1866 гг., вступилъ бы въ конфликтъ съ народнымъ представительствомъ, благодаря тому что ст. 62 прусской конституціи предоставляетъ ландтагу право принимать участіе при рѣшеніи всякаго рода законодательныхъ вопросовъ <sup>1)</sup>). Король въ Пруссіи имѣетъ право санкціи законовъ и право абсолютнаго veto, онъ издаетъ общія административныя распоряженія для исполненія закона; но только въ случаѣ крайней нужды ему предоставлено право издавать распоряженія, имѣющія значеніе закона, такъ наз. *Nothverordnungen*, *Verordnungen mit Gesetzeskraft* <sup>2)</sup>).

Мы сдѣлали эти сопоставленія конституціонныхъ ограниченій королевскаго распорядительнаго права для того, чтобы ярче выставить своеобразное положеніе короля въ государственномъ строѣ Швеціи. Благодаря тому, что шведскій король не только издаетъ общія и спеціальныя исполнительныя распоряженія (*allgemeine und specielle Vollzugsverordnungen*) или чрезвычайныя распоряженія въ случаяхъ крайней

<sup>1)</sup> По проекту закона о сословномъ представительствѣ Пруссіи 1815 г. 22 мая, функціи его ограничивались совѣщаніемъ по законодательнымъ вопросамъ, касающимся личныхъ и имущественныхъ правъ подданныхъ и налоговъ, т. е. сфера правомочій ландтага была бы не шире, чѣмъ въ Швеціи и въ нѣкоторыхъ южно-германскихъ государствахъ.

<sup>2)</sup> § 43, главы V конституціи 1850 г. гласитъ „*Nur in dem Falle wenn die Anfrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Nothstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, — unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatministeriums Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwider laufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden, dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen*“. Слѣдовательно только при условіи „*aussergewöhnlicher Nothstand*“ прусскій король пользуется правомъ, которое предоставлено королямъ Даніи и Норвегіи даже при обыкновенномъ положеніи дѣлъ.

необходимости, но и имѣть самостоятельную сферу свободнаго законодательства,—онъ дѣйствительно является властью управляющею (*en stygrande magt*); про него можно сказать *il règne et il gouverne*“. Широкія прерогативы короля въ области законодательства и администраціи обусловливаютъ собою и широту правъ его, какъ субъекта финансоваго верховенства. Обратимся къ этимъ его правамъ, надѣясь что читатели не нашли излишнимъ наше отступленіе, содержаніемъ котораго была характеристика права экономического законодательства.

Науманъ называетъ права короля въ области финансоваго управленія общимъ именемъ „королевскаго права надзора за финансами королевства“ (*konungens rätt till uppsigt öfver rikets finanser*). Посмотримъ, можемъ ли мы финансовую власть короля называть —исключительно властью надзора?

О финансовой власти короля говорится въ ст.: 58—80 ф. правленія 1809 г. Эти статьи слѣдуютъ непосредственно за ст. 57, гласящей: „Древнее право шведскаго народа облагать себя налогами осуществляется только риксдагомъ“. Но если мы сдѣлали бы отсюда выводъ, что король, глава управленія, въ отношеніи матеріальныхъ силъ и средствъ, необходимыхъ для выполненія задачъ управленія, зависитъ вполнѣ отъ ежегодно вотируемыхъ риксдагомъ денежныхъ суммъ, то этотъ выводъ былъ бы ошибочнымъ. Мы увидимъ ниже, что риксдагъ не имѣетъ права отказать въ ассигнованіи суммъ на удовлетвореніе государственныхъ потребностей, не только потребностей ординарныхъ, но и экстраординарныхъ. Согласно ст. 58, король при открытіи сессіи риксдага поручаетъ члену своего совѣта, завѣдывающему финансовымъ департаментомъ, внести „обзоръ о состояніи финансовъ во всѣхъ ихъ частяхъ, какъ относительно доходовъ, такъ и относительно расходовъ“. Этотъ обзоръ передается на разсмотрѣ-

ніе бюджетнаго комитета (о функціях котораго рѣчь будетъ въ слѣдующей главѣ). Этотъ обзоръ не имѣетъ значенія отчета короля риксдагу о способѣ употребленія государственныхъ средствъ и силъ на исполненіе государственныхъ задачъ. (Отчеты объ исполнительныхъ смѣтахъ поступаютъ къ ревизорамъ риксдага непосредственно изъ Статсъ-конторы). Въ немъ мы находимъ изложеніе мнѣнія короля о подлежащихъ въ слѣдующемъ году исполненію задачахъ и о томъ, какими путями и средствами (на основаніи какихъ уже дѣйствующихъ законовъ или же на основаніи какихъ приближительныхъ расчетовъ) получить необходимыя для ихъ исполненія денежныя суммы. Этотъ обзоръ становится основою сопоставленія бюджетныхъ цифръ, причемъ ни одинъ изъ титуловъ или статей такъ. наз. ординарнаго бюджета доходовъ и расходовъ не можетъ быть измѣненъ безъ согласія короля, а противъ измѣненія титуловъ и статей чрезвычайнаго бюджета король можетъ протестовать и требовать новаго разсмотрѣнія. Такъ какъ право распоряжаться ординарными доходами (*ordinarie inkomster*), появившимися постепенно въ качествѣ дополненія къ недостаточнымъ доходамъ отъ *Ursala öde* (старинныхъ коронныхъ земель), всегда считалось органическою частью королевской прерогативы, и такъ какъ обязанность покрывать расходы на необходимыя государственныя учрежденія (*anstalter*) считается одной изъ коренныхъ обязанностей короля, какъ высшаго охранителя права и мира, то консолидированная часть бюджета (основывающаяся на росписи 1694 г., составленной Карломъ XI) изъята изъ области свободнаго опредѣленія бюджетныхъ суммъ. Но такъ наз. *bevillningar* (ассигнованія) имѣютъ значеніе добровольнаго пожертвованія шведскаго народа (подобно *bevevelences* палаты коммонеровъ въ Англіи) для цѣлей и задачъ, необходимость которыхъ признана и королемъ и риксдагомъ.

Сумма этих пожертвованій опредѣляется народнымъ представительствомъ (I и II палатой, которая вполне равноправна), которое по возможности придерживается расчетовъ королевской „пропозиціи“. Король имѣетъ право протеста въ двухъ случаяхъ: 1) если ассигнованная риксдагомъ сумма превышаетъ необходимый, по его мнѣнію, размѣръ, т. е. если онъ опасается чрезмѣрнаго отягощенія народа, 2) если риксдагъ связываетъ вотированіе опредѣленной суммы съ какимъ либо условіемъ, не вполне тождественнымъ съ цѣлью назначенія, съ подлежащимъ исполненію расходомъ. Всякое вотированіе так. наз. *tacking bills* (*berackte Voten*, употребляя выраженіе англійскаго бюджетнаго права) неумѣстно и считается вторженіемъ риксдага въ правовую сферу короля, управляющаго „*allena*“ государствомъ. Только цифровое опредѣленіе потребностей банка, комиссіи погашенія и самого риксдага совершается безъ всякаго участія короля. Онъ получаетъ только увѣдомленіе объ ассигнованіяхъ этого рода. Слѣдовательно, первая функція короля, какъ субъекта финансоваго верховенства, заключается въ начертаніи финансоваго плана, т. е. опредѣленіи постоянныхъ и твердыхъ основъ для установленія баланса въ государственномъ хозяйствѣ, путемъ согласованія источниковъ доходовъ и статей расходовъ. Второй функціей является составленіе проекта исполненія финансоваго плана, насколько это исполненіе можетъ быть введено въ предѣлы опредѣленнаго, т. е. бюджетнаго періода. Исполняя эти двѣ функціи король выступаетъ т. ск., въ качествѣ верховнаго распорядителя финансами.

Такъ какъ король обязанъ заботиться объ отраженіи всякихъ опасностей, грозящихъ или могущихъ грозить государству и народу, внѣшнему миру, внутреннему спокойствію, народному благосостоянію, здравью, и т. д., то въ его рукахъ находится распоряженіе чрезвычайными средствами, такъ наз. двумя кредитивами, большимъ и малымъ. О спе-



ціальномъ назначеніи каждаго изъ нихъ мы говорили въ I томѣ (стр. 838), о порядкѣ ихъ вотиrowанія рѣчь будетъ ниже <sup>1)</sup>).

Четвертая функція короля, какъ субъекта финансоваго верховенства, заключается въ высшемъ распоряженіи ассигнованными по соглашенію съ риксдагомъ суммами, наблюденіи за тѣмъ, чтобы доходы изъ установленныхъ источниковъ извлекались законнымъ путемъ и чтобы всѣ расходы были открыты, на основаніи тѣхъ законовъ, въ силу которыхъ они вносятся въ бюджетъ, а также на основаніи ежегоднаго соглашения съ риксдагомъ. Ст. 64 и 65 ф. пр. 1809 г. гласятъ: „Какъ ординарные государственные доходы (riketsordinarie statsmedel) и средства, такъ и тѣ суммы, которыя вносятся въ роспись установленнымъ образомъ риксдагомъ подъ названіемъ чрезвычайныхъ налоговъ или ассигнованій для пополненія государственныхъ доходовъ — находятся въ распоряженіи короля (vare under Konungens disposition), дабы онѣ, т. е. суммы, были употреблены на признанныя риксдагомъ потребности и согласно установленному штату. (att till de af riksdagen pröfvade behof och efter den upprättade riksstaten anordnas). Государственные средства не должны быть упо-

<sup>1)</sup> О двухъ кредитивахъ, которые теперь открываются не въ банкѣ, а въ государственной коммиссіи погашенія долговъ, въ ф. правленія 1809 г. сказано (изд. Шуберта) ст. 63 „Ausserdem (т. е. за опредѣленіемъ т. н. ординарныхъ доходовъ и экстраординарныхъ bevillningar) müssen für unvorhergesehene Zufälle zwei besondere hinreichende Summen angesetzt und veranschlagt werden; die eine, die der König benutzen mag, wenn er sie zur Vertheidigung des Reichs oder zu andern höchst wichtigen und passenden Zwecken, nachdem das Gutachten des gesammten Staatsrathes vernommen ist unumgänglich nothwendig findet: die andere, damit der König bei entstandenem Kriege aus der Bank (въ 1809 г.) der Reichsstände Hebungen mache, nachdem sein Staatsrath im Plenum darüber gehört und die Reichsstände zusammen berufen worden. Die versiegelte Anordnung für die letztgedachte Summe darf nicht eher angebrochen, noch darf die Summe von den Bevollmächtigten der Bank eher ausgezahlt werden, als die Zusammenberufung des Reichstags in den Kirchen der Hauptstadt gehörig kund gemacht worden“.

треблены иначе, какъ то установлено (*dessa medel må icke annorlunda användas, än fastställt blifvit*). Члены совѣта государства (*statsrådet*) отвѣчаютъ, если они допустить отклоненіе. Они обязаны дѣлать представленіе со внесеніемъ въ протоколъ указанія на то, что опредѣлено въ данномъ случаѣ риксдагомъ“.

Что означаютъ слова „находятся въ распоряженіи короля“ (*vare under konungens disposition*)? Не пустая ли это фраза, въ виду слѣдующихъ за этими словами ограниченій и условій?

О томъ, что король имѣлъ бы право исполнѣ свободно и по своему произволу распоряжаться кредитами, подобно тому, какъ это было правиломъ въ 16 и 17 столѣтіяхъ, когда государственные чины вотировали жертвы или подарки королю, и затѣмъ не имѣли права контроля надъ ихъ употребленіемъ—конечно рѣчи быть не можетъ. Со времени реорганизациі финансоваго строя въ Швеціи (или, по терминологіи 17 столѣтія, камеральнаго дѣла) Карломъ XI, составившимъ нормальный основной бюджетъ 1694 г., учредившимъ Камеральный Судъ и Статсъконтору (т. е. счетную палату и Департаментъ Государственнаго Казначейства), принято за нарушимое правило, что свобода распоряженія государственными средствами ограничена титулами бюджета и что безъ удостовѣренія со стороны уполномоченныхъ королемъ распорядителей кредитами—того, что ассигновка основана на такомъ-то титулѣ или такой-то статьѣ, ни одна касса, ни мѣстная, ни центральная, не имѣетъ права удовлетворить предъявителя и, наконецъ, адвокатъ-фискаль камеральнаго суда немедленно обязанъ предъявить протестъ, разъ онъ замѣтитъ формально неправильное распоряженіе суммами. Но, не смотря на эти строгія ограничительныя постановленія, указанныя выше слова—все таки не простая фраза. Не входя въ этомъ мѣстѣ въ подробности (такъ какъ эти вопросы будутъ раз-

смотрѣны въ главѣ „бюджетъ и бюджетное право“), замѣтимъ, что спеціализація бюджета въ Швеціи не доходитъ до тѣхъ предѣловъ, которые установлены напримѣръ въ Пруссіи, республиканской Франціи, Бельгіи или Даніи <sup>1)</sup>. Спеціальныя бюджеты для каждой отрасли администраціи составляются въ совѣтѣ короля.

2) Переводъ кредитовъ, такъ наз. *vigements*, запрещенъ только изъ титула въ титулъ, но не изъ статьи въ статью.

3) Сбереженія по такъ наз. твердымъ кредитамъ (*fasta anslag*) король можетъ употребить на потребности, неуказанныя специально въ бюджетъ, разъ онѣ по существу не выходятъ изъ рамокъ главнаго титула. Только относительно сбереженій по приблизительно рассчитаннымъ кредитамъ (*förslagsanslag*) и по резервнымъ кредитамъ (*reservationsanslag*) король не имѣетъ права свободного распоряженія.

Затѣмъ не по всѣмъ категоріямъ налоговъ и пошлинъ нормы обложенія, установленныя по соглашенію съ риксдагомъ, являются для короля обязательными и неизмѣнными. Въ силу своего права „экономическаго законодательства“ король можетъ понизить таможенныя пошлины, почтовый сборъ, телеграфный и телефонный сборы, маячные, портовые, лоцманскія сборы, тарифъ каз. жел. дорогъ, арендные платежи за отданныя въ аренду казенныя земли и оброчныя статьи.

Пятой функціей короля, какъ субъекта финансоваго верховенства, является право надзора за управленіемъ государственными имуществами и попеченіе о сохраненіи въ цѣлости этой части государственнаго капитала. Отчужденіе государственныхъ имуществъ, какъ окончательное, путемъ продажи

---

<sup>1)</sup> Въ Пруссіи бюджетъ (1878 г.) распадался на 264 статьи, 1460 расходныхъ статей и 306 чрезвычайныхъ вѣтъ. Французскій бюджетъ распадался въ 1877 г. на 388 *chapitres*, а въ 1890 г. на 807 (ср. Stourm Le Budget. 1889 стр. 295). Въ Швеціи бюджетъ доходовъ распадается на 24 статей, а бюджетъ расходовъ на 9 главныхъ титуловъ и 278 статей.

или даренія, такъ и временное, путемъ залога, допускается только по соглашеніи короля съ риксдагомъ. Но порядокъ управленія государственными имуществами устанавливается риксдагомъ только въ общихъ чертахъ. Королю же предоставлено право регулированія деталей доменнаго управленія <sup>1)</sup>).

Что же касается такъ наз. skatteköp, т. е. перехода участка изъ категоріи коронныхъ гейматовъ въ категорію податныхъ (skattehemman), другими словами, передача короннаго участка въ наслѣдственную вѣчную аренду вмѣсто срочной (20 лѣтней), то относительно этого рода сдѣлокъ установлены разъ на всегда правила въ законахъ 1723, 1770, 1773, 1789, 1793 и 1848 гг. Въ предѣлахъ установленнаго этими законами порядка, распорядительная власть въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ принадлежитъ королю. Тоже самое имѣетъ мѣсто и относительно frälseköp, т. е. перехода участка изъ категоріи податныхъ въ категорію привилегированныхъ (frälse).

Шестой функціей является надзоръ и руководство при взиманіи податей и поступленіи всѣхъ вообще доходовъ государства (за исключеніемъ доходовъ комиссіи погашенія государственныхъ долговъ и государственнаго банка). При осуществленіи права надзора и руководства дѣятельностью подчиненныхъ органовъ финансоваго управленія король ограниченъ слѣдующими постановленіями формы правленія 1) всѣ

---

<sup>1)</sup> Ст. 77 ф. вр. 1808 (переводъ) гласятъ: „Die Domänen mit den darunter stehenden Dörfern, die Kronwälder, Parke, Thiergärten, Kronwiesen nebst Lachs-fänge und andere Kronfischerei, wie auch die übrigen Kronbeneficien, darf der könig nicht ohne Einwilligung der Reichsstände durch Verkauf, Verpfändung oder Verschuldung, noch auf irgend eine andere Art veräußern. Sie sollen so, wie es die Reichsstände bestimmen, verwaltet werden; doch mögen die Personen und Gemeinden, die nach den bisher geltenden Verfassungen solche Domänen inne haben oder benutzen, aus denselben ein gesetzmässiges Recht zu ihrem Nutzen geniessen auch Können urbare oder urbar zu machende Felder in den Kronwäldern in gewöhnlicher Ordnung, nach den gegenwärtigen oder künftig bestehenden Verfassungen zinsbar verkauft werden.“

распоряженія его, касающіяся управленія государственными доходами, должны быть скрѣплены министромъ (послѣ обсужденія въ совѣтѣ; 2) всѣ эти распоряженія не должны нарушать древняго права самообложенія шведскаго народа; 3) ежегодныя таксы, по которымъ исчисляется денежная цѣнность натуральныхъ сборовъ (*markegångs taxa*), должны быть составлены особыми, риксдагомъ избранными, депутатами (ст. 7, 57, 75; 4) всѣ правила относительно оцѣнки, раскладки, взиманія, сложенія недоимокъ, отсрочки, сокращенія, отчетности общаго подоходнаго налога (*allmänna bevillning*) устанавливаются риксдагомъ въ положеніи о *bevillning* (такъ наз. *Bevillningsstadga*). Замѣтимъ, что эта *Bevillningsstadga* не измѣняется ежегодно, а что напротивъ риксдагъ избѣгаетъ крупныхъ перемѣнъ въ строѣ подоходнаго налога 5) ст. 60 ф. пр. запрещаетъ королю отдавать на откупъ сборъ государственныхъ доходовъ („*Ej må konungen statens inkomster förpackta*“). Это постановленіе внесено въ ф. правленія въ виду злоупотребленій откупщиковъ въ 17 и 18 столѣтіяхъ, въ особенности компаній, бравшихъ на откупъ взиманіе таможенныхъ пошлинъ и гербоваго сбора, и компаній виннаго откупа, подвиги которой въ царствованіе Густава III долго были памятны въ Швеціи.

Мы увидимъ ниже, что, не смотря на это рѣшительное запрещеніе откуповъ въ Швеціи, съ согласія риксдага, въ видахъ полицейскихъ сдается фактически на откупъ право продажи спиртныхъ напитковъ (знаменитая Готенбургская система). О запрещеніи учреждать монополіи съ цѣлью полученія дохода для короля самого или для казны мы говорили выше (ст. 60 гласитъ: *Ej må konungentill vinning för sig och Kronan eller enskilda personer och korporationer några monopolier fasttälla*“). Въ своемъ мѣстѣ мы укажемъ, что въ шведскомъ государственномъ правѣ не проведено яснаго различія между фискальной монополіей и финансовой регаліей.

7) Въ рукахъ короля, какъ субъекта финансоваго верховенства и высшаго охранителя права и мира, находится надзоръ за финансовымъ хозяйствомъ мѣстныхъ самоуправляющихся принудительныхъ союзовъ (провинціи, län, округа, härad, общинъ (kommuner) сельскихъ и городскихъ). Отчужденіе общинныхъ недвижимыхъ имуществъ, установленіе сборовъ за пользованіе различными благотворительными или хозяйственными учрежденіями (больницы, богадѣльни, школы, мосты, гати, паромы, дороги, пристани, гавани и г. д.) требуетъ предварительнаго утвержденія со стороны или короля, или его представителя въ провинціи (Landshöding'a). Жалобы на неправильную оцѣнку, раскладку, взиманіе и т. д. общинныхъ и провинціальныхъ налоговъ подаются Landshöding'u, камеральному суду, а въ высшей инстанціи—королю.

8) Ст. 79 ф. пр. запрещаетъ королю безъ согласія риксдага измѣнять пробу и вѣсъ (skrot och korn) государственной монеты, но, гласить она, право короля приказывать чеканить монету остается неприкосновеннымъ<sup>1)</sup>.

Слѣдовательно, монетная система можетъ быть измѣнена только по соглашенію короля съ риксдагомъ (поэтому заключеніе такъ наз. скандинавской монетной уніи съ Даніей и Норвегіей требовало утвержденія въ законодательномъ порядкѣ). Монета чеканится отъ имени короля, но называется государственною монетою (rikets mynt). Сумма монетъ, ежегодно выпускаемыхъ изъ монетнаго двора, нормальная сумма находящейся въ обращеніи монеты, условія ея обращенія—все это зависитъ отъ короля. Но установленіе вѣса, пробы, gemedium'a, даже вѣса и пробы размѣнной монеты, опредѣляются законодательнымъ порядкомъ. И здѣсь опять воспо-

---

<sup>1)</sup> Ст. 79 (переводъ Шуберта) гласитъ: „Keine Veränderung in der Reichsmünze, in Ansehung des Schrottes und Kornes, der Erhöhung oder Erniedrigung darf ohne die Zustimmung der Reichstages statt haben; doch bleibthiebei des Königs Recht Münze schlagen zu lassen, ungekränkt“.

минанія о страшныхъ неурядицахъ въ денежномъ обращеніи и горькій опытъ, къ чему ведетъ отсутствіе строгаго контроля при опредѣленіи внутренней цѣнности главнаго орудія мѣны и мѣрила цѣнностей, заставили ограничить сферу королевской прерогативы, не смотря на то, что въ прежнія времена установленіе монетной системы считалось однимъ изъ коренныхъ атрибутовъ королевской власти. Король, далѣе, не имѣетъ права выпускать кредитные знаки. Выпускъ банковыхъ билетовъ, а тѣмъ болѣе бумажныхъ денегъ, не подлежитъ даже соглашенію риксдага съ королемъ; только риксдагъ одинъ дѣлаетъ постановленіе о выпускѣ и условіяхъ обращенія бумажныхъ денегъ и банковыхъ билетовъ. Швеція пережила шесть государственныхъ банкротствъ, и большая часть изъ нихъ, хотя очень несправедливо и неосновательно, ставилась въ вину королевскому легкомыслію. Ст. 72 ф. пр. 1809 г. постановила: „Риксдагу одному предоставлено право признавать за выпущенными банковыми билетами качество государственной монеты“. Наконецъ, король является представителемъ государства во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда оно въ качествѣ юридическаго лица вступаетъ въ договорное отношеніе въ частнымъ (или другимъ юридическимъ) лицамъ по случаю ли найма, залога, займа, купли-продажи и такъ дал. (за исключеніемъ всѣхъ договорныхъ отношеній, возникающихъ вслѣдствіе кредитныхъ операцій конторы погашенія государственныхъ долговъ или государственнаго банка).

Таковы права короля, какъ субъекта финансоваго верховенства, и границы его финансовыхъ прерогативъ (О его *liste civile* и выдѣленныхъ имѣніяхъ мы поговоримъ въ III томѣ)

Эти границы остаются неизмѣнными и во время войны, которая такимъ образомъ не можетъ служить поводомъ къ произвольному измѣненію основъ государственнаго хозяйства

во имя подчиненія *vigi majori*, какъ то дѣлалось въ эпоху Карла XII и Густава IV. Ст. 73 и ст. 74 гласятъ: „Никакія новыя подати, сборы рекрутъ, реквизиціи денегъ или припасовъ впредь не должны быть устанавливаемы или совершаемы безъ свободнаго согласія риксдага, изъясненнаго въ установленномъ порядкѣ. Король не имѣетъ права требовать ни какой суммы для веденія начатой войны, за исключеніемъ доставки стѣстныхъ припасовъ, необходимыхъ въ какомъ либо пунктѣ для содержанія и пропитанія войска на пути, если тѣ мѣстности, по которымъ движется войско, не въ состояніи снабдить войска нужными средствами. Но поставщики этихъ средствъ содержанія немедленно должны быть вознаграждены деньгами изъ государственнаго казначейства, по установленнымъ рыночнымъ цѣнамъ, съ надбавкою половины цѣны. Таковыя требованія не должны имѣть мѣста по отношенію къ войскамъ, переведеннымъ въ другой гарнизонъ или непосредственно совершающимъ военныя движенія. Такія войска должны быть содержимы на счетъ военныхъ магазиновъ и запасовъ“.

Въ сравненіи съ минувшими временами — когда король почти неограниченно распоряжался государственными землями и оброчными статьями; когда онъ отчуждалъ ихъ путемъ продажи, даренія, залога, обмѣна; когда отъ него зависѣло объявленіе того или другаго вида промышленной дѣятельности регаліей, учрежденіе монополій; когда онъ заключалъ займы, измѣнялъ монетную систему, замѣнялъ звонкую, полновѣсную монету по своему усмотрѣнію кредитными знаками; когда, послѣ ассигнованія контрибуцій и чрезвычайныхъ налоговъ, онъ по своему усмотрѣнію составлялъ бюджетъ доходовъ и расходовъ — въ настоящее время финансовыя прерогативы короля, его права какъ одного изъ субъектовъ финансоваго верховенства, довольно ограничены, но тѣмъ не менѣе, какъ мы уже замѣтили выше, болѣе широки, чѣмъ въ другихъ кон-



ституціонныхъ государствахъ. Не вдаваясь въ сравненіе финансовыхъ правъ шведскаго короля съ правами монарховъ въ крупныхъ конституціонныхъ монархіяхъ на континентѣ или англійскаго короля, скажемъ пару словъ о правахъ короля въ Норвегіи и Даніи.

Въ Норвегіи финансовое верховенство фактически сосредоточено въ рукахъ стортинга. Уже одно постановленіе о томъ, что *все налоги* считаются временными, вотируемыми на одинъ годъ (ст. 75 основнаго закона 1814 г. гласить: „Стортингу принадлежитъ право издавать и отмѣнять законы, налагать подати, пошлыны и всякаго рода публичныя повинности; но это наложеніе имѣетъ силу только до 1 іюля того года, въ которомъ собирается новый очередной стортингъ; отъ сего послѣдняго зависитъ ихъ возобновленіе) ставитъ король и все государственное управленіе въ финансовомъ отношеніи въ полную зависимость отъ народнаго представительства. Законы, изданные стортингомъ и санкціонированные королемъ, не могутъ ограничить свободы представителей народа разрушить въ теченіе одной сессіи очереднаго стортинга всю финансовую систему и замѣнить ее иною. Далѣе: бюджетъ государственныхъ расходовъ въ Норвегіи специализированъ до крайности, до мельчайшихъ подробностей. Объ изданіи королемъ специальныхъ бюджетовъ для отдѣльныхъ отраслей администраціи и рѣчи быть не можетъ. Передвиженіе кредита изъ § въ §, даже изъ статьи въ статью вызываетъ каждый разъ конфликты съ стортингомъ при ревизіи исполненія государственной смѣты. Сбереженія по бюджетнымъ расходамъ не даютъ королю возможности пополнять кредиты, оказавшіеся недостаточными, даже если предполагаемый расходъ не выходитъ изъ рамокъ бюджетной статьи, по которой сбереженіе сдѣлано. Если стортингъ не вотируетъ суммы для покрытія расхода, обусловленнаго какимъ либо обязательствомъ государства (платежи по государствен-

нымъ долгамъ, содержаніе чиновниковъ, пенсіи имъ), и если король собственною властью дастъ предписаніе объ удовлетвореніи кредиторовъ казны, то стортингъ юридически не обязанъ а *posteriori* согласиться съ этимъ распоряженіемъ и можетъ привлечь министра финансовъ, скрепившаго королевскій ордонансъ, къ отвѣтственности передъ государственнымъ судомъ <sup>1)</sup>.

Стортингъ, вотируя какую либо расходную статью, можетъ обставить исполненіе ея условіями, не стоящими въ прямой связи съ цѣлью расхода, т. е. онъ можетъ издать такъ наз. *tasking bills*. Эти условія не должны только стоять въ противорѣчіи съ основными законами. Въ Норвегіи король и его правительство ничто иное, какъ мандатары стортинга по отношенію къ удовлетворенію государственныхъ потребностей: они не осуществляютъ органическихъ задачъ государства, руководствуясь прочными законами о приобщеніи силъ и средствъ къ служенію государственнымъ цѣлямъ, а находятся въ положеніи „*negotiorum gestor'a*“, дѣйствующаго по инструкціямъ настоящаго хозяина, стортинга. „Король (ст. 18) вообще заботится о взиманіи и собираніи податей и сборовъ, установленныхъ стортингомъ. Король (ст. 19) обязанъ наблюдать за тѣмъ, чтобы имущества государства и регалии управлялись, употреблялись и заведывались тѣмъ порядкомъ, который установленъ стортингомъ, и сообразно съ государственною пользою. Государственное казначейство стоитъ подъ управленіемъ короля. (Различіе кассъ, подобнаго тому, которое мы встрѣчаемъ въ Швеціи въ видѣ отдѣльнаго государственнаго казначейства, *statscontor*, и кассы погашенія госу-

<sup>1)</sup> Хотя норвежская конституція 1814 г. почти скопирована съ французской конституціи 1791 г., тѣмъ не менѣе составители ея не считали необходимымъ внести въ нее постановленіе оригинала „*Sous aucun prétexte les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale et au paiement de la liste civile ne pourront être ni refusés ni suspendus.*“

дарственныхъ долговъ, въ Норвегіи не существуетъ, не смотря на неоднократно повторявшіяся попытки ввести его). Всѣ расходы исполняются отъ имени и по приказанію короля, но мы замѣтили выше, что бюджетъ расходовъ до крайности специализированъ. Заключеніе государственныхъ займовъ дозволено только на основаніи закона, стортингомъ изданнаго. Король приводитъ законъ въ исполненіе. Только въ отношеніи таможенныхъ пошлинъ королю предоставлена бѣльшая свобода. Заботясь о развитіи народнаго хозяйства, онъ можетъ понизить таможенные пошлины провизорными законами, требующими, какъ мы знаемъ, затѣмъ утвержденія со стороны Стортинга.

*Данія*, съ точки зрѣнія финансовыхъ прерогативъ короля занимаетъ среднее мѣсто между Швеціей и Норвегіей. Законы о налогахъ, пошлинахъ и т. д.—законы постоянные, не временные, неограниченные въ ихъ дѣйствіи, бюджетнымъ періодомъ. Король вноситъ въ риксдагъ бюджетъ доходовъ составленный на основаніи этихъ законовъ. Бюджетъ расходовъ очень специализированъ, и комитетъ риксдага, разсматривающій его, постоянно стремится расширить свое вліяніе на управленіе; но король имѣетъ право, въ случаѣ несогласія съ риксдагомъ въ отношеніи бюджета (или въ случаѣ несогласія верхней и нижней палаты, Landsting'a и Folksting'a), издать провизорный бюджетный законъ <sup>1)</sup>. Какъ въ Норвегіи, такъ и въ Даніи не допускается передвиженіе кредитовъ (virements) и свободное расходованіе сбереженій по отдѣльнымъ бюджетнымъ статьямъ, безъ особеннаго новаго вотированія въ риксдагѣ. Государственное казначейство находится подъ высшимъ управленіемъ короля, и, благодаря отсутствію правильнаго, детальнаго контроля надъ расходами, свобода

---

<sup>1)</sup> Этимъ правомъ король пользуется очень часто, въ особенности со времени конфликта по поводу усиленія арміи, флота и укрѣпленія Копенгагена.

распоряженія государственными суммами фактически очень широка, парализуя запрещеніе *vigentes*. Постановленія о заключеніи займовъ дѣлаются законодательнымъ путемъ и исполняются королевскимъ правительствомъ. Всѣ государственныя имуществы, недвижимыя и движимыя, состоятъ подъ надзоромъ и управленіемъ короля, который ведетъ его по законамъ, не періодично вотируемымъ, а разъ на всегда даннымъ.

Обратимся теперь къ второму субъекту финансоваго верховенства, къ риксдагу. Въ 1865—66 гг., какъ мы видѣли въ первомъ отдѣлѣ этого тома, осуществилось давнишнее желаніе либеральной партіи: древній строй куріальнаго сословнаго сейма, оформленный первоначально въ 1634 г. и окончательно въ 1809 г., уступилъ мѣсто безсословному риксдагу, состоящему изъ двухъ палатъ. Не депутаты сословій собираются вокругъ престола, а представители народа, по идеѣ своей единого, цѣлаго, — фактически же раздѣленнаго на классы, каждый съ интересами, далеко не гармонически уживающимися другъ съ другомъ. Борьба за пользованіе государственною властью для покровительства классному интересу, борьба за распоряженіе властью для расширенія сферы господства класснаго интереса не ведется болѣе въ 4 залахъ, а только въ двухъ; она не менѣе ожесточена, чѣмъ прежде; она не тщательнѣе выбираетъ свои средства, она не приводитъ къ болѣе нравственнымъ результатамъ. Этотъ безсословный риксдагъ одинъ, аллепа, осуществляетъ древнее право самообложенія, принадлежавшее шведскому народу еще въ то время, когда общее вѣче, съ лагманами во главѣ, собиралось у подножія престола Упсала-конунга и когда о результатахъ совѣщанія извѣщались общины и округа разсылкою деревянныхъ тростей съ вырѣзанными на нихъ краткими рѣшеніями. Простота вѣчевыхъ собраній подъ открытымъ небомъ соотвѣтствовала несложной простотѣ общественныхъ от-

ношеній. Въ теченіи вѣковъ и поколѣній общественныя отношенія стали сложнѣе; спеціализація ихъ отразилась и на формахъ сношенія представительства народа съ королемъ. Формы эти стали сложнѣе; внѣшняя торжественность и внутренняя медленность въ работахъ характеризовали всякое появленіе сейма въ столицѣ. Спеціализація и дифференціація общественныхъ отношеній 19 столѣтія далеко оставила за собою сложный самъ по себѣ общественный строй 17 и 18 столѣтій. Сословія съ своими привиллегіями пали; ихъ мѣсто заступила масса новыхъ общеній и союзовъ, не столь могучихъ и живучихъ, но болѣе подвижныхъ, измѣнчивыхъ, безпкойныхъ. Ихъ побѣда надъ сословнымъ строемъ рѣшила участь сословнаго сейма и вызвала къ жизни риксдагъ ежегодно созываемый, вполне выборный. Характеръ и тенденція его дѣйствій зависятъ не отъ твердо установившихся стремленій сословій, а отъ исхода борьбы у избирательныхъ ящичковъ. Сфера, въ которой его постановленіи имѣютъ рѣшающую силу, почти совпадаетъ съ сферою дѣйствій древняго сейма. Средства охраны государственныхъ интересовъ противъ одностороннихъ рѣшеній партій и случайнаго большинства не усилены. Не черезъ 5, 4 или 3 года, какъ въ прежнее время, а ежегодно собирается риксдагъ. Ежегодно онъ можетъ издавать новые законы и отмѣнять старые, если veto короля не владетъ предѣла его новшествамъ; ежегодно предъ нимъ являются совѣтники короля съ отчетами о дѣятельности правительства въ истекшемъ бюджетномъ періодѣ, испрашиваютъ „décharge“ или возвращаютъ свои полномочія королю, если ихъ взгляды не совпадаютъ со взглядами большинства гг. депутатовъ на способъ исполненія государственныхъ задачъ и на цѣли управленія. Король не обязанъ мѣнять министерство, если оно не пользуется сочувствіемъ среди риксдага, но, желая сохранить миръ со второю государственною властью, онъ уступаетъ ея желанію и вручаетъ ми-

нистерскія портфели другимъ. Прочность и постоянство стараго режима, имѣвшаго, на ряду съ многими слабыми сторонами, и многія хорошія, уступила подвижности. Измѣнчивость общественной жизни 19 столѣтія, порождающая ежегодно новыя отношенія, требованія, желанія, стремленія, отражается на организмѣ высшаго управленія, и проводникомъ этого движенія является „вторая государственная власть“ — риксдагъ. „Первая государственная власть“ — король — единолична, олицетворена въ одномъ человѣкѣ съ его индивидуальными недостатками и добродѣтелями. Вторая же распадается на двѣ равноправныя части, изъ которыхъ каждая состоитъ изъ сотни и болѣе личностей, различныхъ по характеру, профессіи, взглядамъ, стремленіямъ и интересамъ. Законодатели 1866 г. признали обѣ части риксдага, I (верхнюю) и II (нижнюю) палаты, равноправными во всѣхъ отношеніяхъ (хотя, какъ мы увидимъ ниже, этотъ принципъ не проведенъ вполне послѣдовательно). Двѣ палаты шведскаго риксдага являются, какъ мы видѣли выше (I отдѣлъ глава I), представителями 2 элементовъ общества. Онѣ по составу своему неодинаковы, различны. Но онѣ не настолько различны, чтобы между ними могла установиться принципиальная рознь, подобная той, какая существуетъ между двумя палатами въ Англіи или Пруссіи. Въ тоже время онѣ не столь одинаковы, какъ Lagthing и odelsting въ Норвегіи, подверженные однимъ и тѣмъ же вліяніямъ и составляющие ничто иное, какъ два представительства одного и того же партійнаго большинства — одно обширное, другое не многочисленное. Первая палата не есть аристократическая палата. Швеція въ наше время не имѣетъ сильной аристократіи, способной осуществить претензіи на спеціальное представительство знатной крови. Ея члены избраны земскими собраніями (Landstinget) и городскими депутатскими собраніями крупныхъ городовъ: люди зрѣлаго возраста (старше 35 лѣтъ),

обладающие значительнымъ капиталомъ (недвижимое имущество, цѣнностью въ 80000 кронъ по меньшей мѣрѣ) или доходомъ отъ капитала и труда (въ 4000 кронъ ежегодно). Цензъ этотъ абсолютно не высокъ, но онъ высокъ сравнительно, если мы обратимъ вниманіе на распредѣленіе имуществъ въ Швеціи (ср. отдѣлъ I, глава II)<sup>1)</sup>.

Срокъ избранія девятилѣтній (считая со дня выбора каждаго отдѣльнаго члена) Такъ какъ срокъ, на который избираются члены I палаты, не совпадаетъ съ срокомъ, на который избраны члены провинціальныхъ земскихъ собраній<sup>2)</sup>, то нельзя сказать, что I палата составлена изъ представителей партій, одержавшихъ верхъ въ мѣстномъ представительствѣ. Но не смотря на эту почти полную независимость I палаты отъ мѣстныхъ избирателей, мы можемъ въ ней видѣть не только часть народнаго представительства вообще, но и представительницу мѣстныхъ особенностей во взглядахъ на задачи государственнаго управленія и способы ихъ осуществленія. Эта палата, какъ мы уже замѣтили выше, не есть аристократическій корпусъ, въ смыслѣ палаты лордовъ или прусскаго *Herrenhaus*'а. Но, въ сожалѣнію, и она далека отъ идеала верхней палаты, выставленнаго Миллемъ въ его знаменитыхъ размышленіяхъ о представительномъ правленіи<sup>3)</sup>. Въ нее *могутъ* войти представители высшаго умствен-

<sup>1)</sup> Этотъ избирательный цензъ равняется избирательному цензу, установленному для избирателей (2 категоріи) депутатовъ въ датскій *Landsting*, но Данія несравненно богаче Швеціи, и абсолютно и относительно съ точки зрѣнія распредѣленія ея народнаго имущества. Шведскій цензъ выше даже голландскаго, но конечно ниже Испанскаго, Португальскаго, Бельгійскаго и Итальянскаго. Замѣчательно, что въ I шведской палатѣ нѣтъ членовъ по назначенію отъ короля или членовъ, заседающихъ въ ней *ipso jure*, подобно королевскимъ принципалъ или *Standes herren* въ Пруссіи.

<sup>2)</sup> Полномочія избирателей истекаютъ каждые 2 года, а полномочія членовъ I палаты имѣютъ 9 лѣтній срокъ.

<sup>3)</sup> Я цитирую по русскому изданію Яковлева 1864 г. II, 245) „Недостатки демократическаго собранія, которое представляетъ собою все общество, суть не-

наго развитія, административной и политической опытности, если они удовлетворяют цензу, но ни великія заслуги, ни геніальныя способности не открываютъ дверей ея, если заслуги и геній не соединены съ матеріальною обеспеченностью. Въ этомъ, несомнѣнно, заключается слабая сторона организаціи I палаты.

„Характеръ представительнаго правленія, говоритъ Милль, опредѣляется устройствомъ народной палаты“. Если это положеніе вѣрно, то мы должны признать, что Швеція, оставивъ систему представительства привилегированныхъ и замкнутыхъ сословій, не обратилась къ крайней противоположности, не организовала свое народное представительство на началахъ демократическихъ. Она далека отъ всеобщей подачи голосовъ и не признаетъ общаго избирательнаго права всѣхъ совершеннолѣтнихъ Шведовъ. Члены II палаты избираются на 3 года. Каждый судебный округъ (domsaga) избираетъ одного депутата, если его народонаселеніе не превышаетъ 40000 душъ (въ противномъ случаѣ онъ раздѣляется на 2 избирательныхъ округа). Въ городахъ на каждые 10000 жителей приходится 1 депутатъ. Если въ городѣ населеніе не достигаетъ этой цифры (а въ таковомъ положеніи находится большинство шведскихъ городовъ), то таковыя малонаселенныя города соединяются съ другими въ избирательные округа съ населеніемъ отъ (минимумъ) 6000 до (максимумъ) 12000 жителей. Избирательные округа устанавливаются палатами

---

достатки самого общества—отсутствіе спеціального навыка въ общественныхъ дѣлахъ и раціональныхъ познаній. Чтобы устроить это, надо присоединить къ нему другое собраніе, характеристическія черты котораго были бы знаніе и спеціальная подготовка. Если одна палата представляетъ собою народное чувство, то другая должна представлять личное достоинство, испытанное и гарантированное дѣйствительною общественною службой и подкрѣпленное практическою опытностью. Если одна палата будетъ народною, то другая должна быть палатою государственныхъ людей, сѣлѣтомъ, составленнымъ изъ всѣхъ общественныхъ дѣятелей, которые занимали важныя общественныя должности“.



на каждые 10 лѣтъ. Въ городахъ, которые избираютъ въполнѣ самостоятельно одного (или болѣе) депутата—выборы непосредственные; въ другихъ городахъ и въ сельскихъ округахъ они посредственные, двухстепенные, т. е. депутаты избираются особенными выборщиками „electorer“, но первичные избиратели могутъ простымъ большинствомъ рѣшить переходъ къ системѣ непосредственныхъ выборовъ. Право участвовать въ выборѣ депутатовъ во II палату имѣетъ каждый шведъ въ той общинѣ, въ которой онъ имѣетъ осѣдность, если онъ пользуется правомъ выбора органовъ муниципальнаго управленія, и имѣетъ недвижимость, цѣнностью въ 1000 кронъ, или арендуетъ на 5 лѣтъ сельскую недвижимость (jordbruksfastighet) цѣнностью въ 6000 кронъ, или уплачиваетъ налогъ въ казну за доходъ въ 800 кронъ, если онъ достигъ 25 лѣтняго возраста, если имѣлъ постоянную осѣдность въ обществѣ въ теченіе по крайней мѣрѣ одного года. Депутаты II палаты получаютъ вознагражденіе (по 1200 кронъ за каждую сессію риксдага).

Безъ законныхъ причинъ ни одинъ изъ депутатовъ ни имѣетъ право отказаться отъ исполненія своихъ функцій.— Если онъ оставляетъ свой мандатъ, то на его мѣсто избирается другой депутатъ, но только на тотъ срокъ, который остался до истеченія трехлѣтія депутатскаго полномочія. Черезъ 3 года совершаются новые выборы для всей второй палаты. Число депутатовъ въ I палатѣ въ 1887 г. было 143 (1 на 30000 жителей), во II палатѣ 214 (69 отъ городовъ и 145 отъ сельскихъ округовъ).

Уже въ I главѣ I отдѣла мы замѣтили, что количество городскихъ депутатовъ во II палатѣ пропорціонально гораздо значительнѣе, чѣмъ количество депутатовъ сельскихъ округовъ, и мы указали мотивы, которыми руководствовались законодатели 1866 г. при установленіи этого порядка. Тамъ же мы говорили о партіяхъ въ шведскомъ риксдагѣ, ихъ характерѣ и стремленіяхъ.

Очередный риксдагъ собирается ежегодно одинъ разъ, къ 15 января, и не можетъ быть распущенъ (если самъ того не пожелаетъ) ранѣ истеченія 4 мѣсяцевъ, за исключеніемъ того случая, когда король распускаетъ его, для назначенія новыхъ выборовъ въ одну палату или въ обѣ палаты. Чрезвычайный риксдагъ можетъ быть созванъ королемъ и распущенъ имъ по его усмотрѣнію. Онъ занимается только обсужденіемъ вопросовъ, до рѣшенія которыхъ онъ созванъ. Предсѣдатели палатъ (talman) назначаются королемъ. Въ присутствіи короля не допускаются ни обсужденія, ни постановленія рѣшеній.

Члены совѣта министровъ (statsrådsledamot) могутъ быть депутатами риксдага, также и члены высшаго суда (justitiråd), но ни тѣ, ни другіе не могутъ участвовать въ работахъ комитетовъ, или въ выборѣ членовъ въ комитетъ. Члены совѣта, не имѣющіе депутатскихъ полномочій, могутъ въ каждой палатѣ присутствовать и участвовать въ обсужденіяхъ, но не въ постановленіи рѣшеній.—Обѣ палаты равноправны. Всѣ пропозиціи короля, всѣ предложенія депутатовъ, со всѣми приложеніями, объясненіями, разъясненіями, вносятся одновременно въ каждую палату. Каждая палата приступаетъ къ ихъ обсужденію по очереди поступленія или мѣняетъ порядокъ по своему усмотрѣнію. О всѣхъ работахъ онѣ могутъ извѣщать другъ друга. То рѣшеніе, на которомъ остановятся обѣ палаты, считается постановленіемъ риксдага.

Если рѣшенія палатъ не согласны, если комитету, предварительно обсуждавшему спорный вопросъ, не удастся привести ихъ къ соглашенію, то рѣшеніе вопроса отлагается до будущей сессіи. (Frågan anse hafva förden Riksdag förfallit). Но этому правилу не подчиняются дѣла, касающіяся: государственной росписи расходовъ, т. е. bevillningar, управленія банкомъ и дѣлъ коммиссіи погашенія. Если вопросы касаются этихъ частей управленія и дѣлъ, то риксдагъ дол-

женъ придти въ соглашенію. Съ этой цѣлью обѣ палаты подвергаютъ вопросъ вторичному голосованію, и то мнѣніе, за которое выскажется большинство голосовъ, суммируя всѣ поданные голоса въ I и II палатахъ, считается рѣшеніемъ риксдага. Это постановленіе ничто иное, какъ фактическое нарушеніе принципа равноправности палатъ, въ силу котораго ни одна изъ палатъ не должна навязывать своей воли другой. А на дѣлѣ выходитъ именно такъ, что въ финансовыхъ дѣлахъ II палата получаетъ преобладающее значеніе. II палата имѣетъ 214 членовъ, а I—143. Если мы предположимъ, что за финансовое предложеніе правительства выскажутся  $\frac{3}{4}$  голосовъ въ I палатѣ (105 членовъ), и противъ него  $\frac{1}{4}$ , т. е. 35 голоса, а во II палатѣ  $\frac{2}{3}$  противъ и  $\frac{1}{3}$  за предложеніе, то побѣда останется все таки за II палатой! ( $71 + 71 + 35 = 177 +$ ;  $71 + 105 = 176$ ). Ясно послѣ того, что во II палатѣ замѣтно стремленіе всѣми способами расширить примѣненіе правила совмѣстнаго голосованія, дабы усилить вліяніе т. н. демократической части риксдага. Между тѣмъ такое стремленіе ничѣмъ не можетъ быть оправдано. Нигдѣ, ни въ основномъ законѣ 1809 г., ни въ учрежденіи о риксдагѣ 1866 г., мы не находимъ ни малѣйшаго повода признавать первенствующее значеніе при рѣшеніи финансовыхъ вопросовъ именно за II палатой. Англійскіе коммонеры были отчасти въ правѣ, когда въ 1678 г. они выставили принципъ, по которому всѣ ассигнованныя въ распоряженіи Его Величества суммы являются исключительно подношеніемъ нижней палаты, и что всѣ билли объ ассигнованіи такихъ средствъ должны быть сперва внесены въ палату коммонеровъ. „Коммонеры имѣютъ исключительное и несомнѣнное право при внесеніи такихъ биллей опредѣлять цѣли, назначеніе, условія, ограниченія и квалификацію ассигнованій. Палата лордовъ въ такія рѣшенія не можетъ вносить никакихъ измѣненій“.

Коммонеры-представители англійскаго народа; лорды-пред-

ставители одного изъ классовъ народа. Въ Норвегій Оделстингъ (нижняя палата) отвергаетъ всякое вмѣшательство Лангтинга (верхней палаты) въ дѣла финансоваго законодательства, потому что Лангтингъ только коммиссія, избранная изъ среды большинства Стортинга. Но въ Швеціи I палата состоитъ изъ такихъ же избранныхъ народа (хотя избранныхъ по своеобразной системѣ), какъ и II палата. Ея члены не менѣе членовъ нижней палаты плательщики налоговъ, они даже плательщики болѣе значительныхъ окладовъ. Въ первой палатѣ, какъ и во второй, представлены всѣ классы народа <sup>1)</sup>, всѣ группы различныхъ интересовъ. Поэтому I палата энергично противодѣйствуетъ притязаніямъ II палаты и имѣетъ сильнаго союзника въ лицѣ правительства, въ интересахъ котораго расширить значеніе той части народнаго представительства, составъ которой не мѣняется каждые 3 года, а возобновляется постепенно, которая по этому является представительницей постоянства и элементомъ политической прочности. Встрѣчая такое противодѣйствіе своимъ приязнаніемъ II палата старается косвеннымъ путемъ достигнуть своей цѣли. Весьма часто она присоединяетъ къ законопроекту какую либо прибавку съ финансовымъ характеромъ, а разъ вопросъ финансовый связанъ съ вопросомъ не финансоваго законодательства, то послѣдній уже подчиняется правилу совмѣстнаго голосованія <sup>2)</sup>.

Законодательная инициатива по вопросамъ подлежащимъ

<sup>1)</sup> Т. е. тѣ классы, которые пользуются вообще правомъ представительства. Низшіе и бѣднѣйшіе классы не имѣютъ представителей ни въ I, ни въ II палатѣ.

<sup>2)</sup> Такъ напр., въ 1879 г. I палата не приняла проектъ учрежденія вышшаго техническаго училища. Вопросъ по существу своему не подлежалъ бы совмѣстному голосованію, но вторая палата, предвидя этотъ исходъ дѣла, присоединила къ проекту предложеніе назначить опредѣленную сумму на содержаніе комитета для разработки устава училища. Проектъ былъ подвергнутъ совмѣстному голосованію, и II палата, усиленная меньшинствомъ въ I палатѣ, одержала побѣду. ср. Rydin. Svenska Riksdagen. II, 2, 339.

рѣшенію путемъ соглашенія короля и риксдага, принадлежатъ преимущественно королю и его правительству, затѣмъ членамъ риксдага и наконецъ въ извѣстной мѣрѣ—комитетамъ риксдага.

Депутаты риксдага могутъ вносить предложенія, касающіяся вопросовъ, входящихъ въ компетенцію одного изъ постоянныхъ комитетовъ, въ теченіе 10 дней со времени открытія сессіи (такъ. наз. motion, предложенія представителя называютъ proposition). Предложенія, касающіяся измѣненія основныхъ законовъ или вопросовъ, возникающихъ во время сессіи, могутъ быть внесены во всякое время.

Характеристичною чертою организаціи шведскаго риксдага является сложный строй комитетовъ, подготовляющихъ дѣла, подлежащіе обсужденію въ риксдагѣ. Комитеты эти распадаются на 3 класса: I такъ наз. *постоянные комитеты* (ständiga utskotter). Къ этой категоріи относятся комитеты: конституціонный (konstitutions-utskott), комитетъ бюджетный (statsutskott) комитетъ ассигнованій (Bevillningsutskott); комитетъ банковый (Bankoutskottet), комитетъ законовъ (Lagutskott). II, такъ наз. *спеціальные комитеты* (särskilda utskotter), которые учреждаются, если обѣ палаты сочтутъ то необходимымъ для обработки вопросовъ, особенно важныхъ и по-этому изъятыхъ изъ компетенціи постоянныхъ комитетовъ. Какъ постоянные, такъ и спеціальные комитеты составляются изъ депутатовъ I и II палатъ, избираемыхъ въ равномъ количествѣ каждой изъ нихъ. III категорію составляютъ такъ наз. *случайные комитеты* (tillfälliga utskotter), учрежденные каждой палатой отдѣльно по своему усмотрѣнію, для разработки вопросовъ, не относящихся къ компетенціи постоянныхъ комитетовъ. Всѣ эти комитеты избираютъ сами изъ своей среды свое бюро, состоящее обыкновенно изъ предсѣдателя, его товарища и секретаря или протоколиста. Кромѣ этихъ комитетовъ изъ состава риксдага

выдѣляются еще иногда особыя депутаціи *särskilda delegationer*), если того желаетъ король для обсужденія вопросовъ, подлежащихъ особенному секрету. Эти депутаціи (замѣняющія собою древній не доброй памяти, секретный комитетъ) избираются палатами, но высказываютъ свое мнѣніе королю и только по предложеннымъ имъ вопросамъ.

Всѣ королевскія пропозиціи и всѣ такъ наз. ~~инициативы~~ касающіяся вопросовъ, входящихъ въ компетенцію одного изъ постоянныхъ комитетовъ, поступаютъ сперва въ палаты, но послѣ занесенія въ реестръ дѣлъ, отдаются въ соотвѣтствующіе комитеты. Комитеты (каждый не выходя изъ круга своей компетенціи) обсуждаютъ вопросъ и докладываютъ о своемъ мнѣніи палатамъ. Только по выслушаніи мнѣнія компетентнаго комитета, палаты могутъ приступить къ обсужденію и рѣшенію, при чемъ палаты не держатся порядка троекратнаго чтенія. Доклады и мнѣнія (*utlåtande*) постоянныхъ и специальныхъ комитетовъ передаются и по возможности читаются одновременно въ каждой изъ палатъ. Палаты могутъ принять предложеніе комитета, согласиться съ его мнѣніемъ, возвратить докладъ для пересмотра, или же оставить его безъ вниманія и поставить свое самостоятельное рѣшеніе. Доклады и мнѣнія такъ наз. случайныхъ комитетовъ вносятся сперва въ ту изъ палатъ, которая ихъ учредила. Если мнѣніе комитета принимается палатою, то она увѣдомляетъ о своемъ рѣшеніи другую палату. Эта послѣдняя сама можетъ учредить такъ наз. случайный комитетъ для обсужденія вопроса, или можетъ принять или отвергнуть рѣшеніе другой палаты безъ учрежденія случайнаго комитета, или наконецъ потребовать вторичнаго разсмотрѣнія.

Если одинъ изъ комитетовъ (постоянныхъ или специальныхъ) считаетъ необходимымъ вступить въ обсужденіе съ какимъ либо другимъ комитетомъ, то каждый изъ нихъ назначаетъ изъ своей среды по 4 депутата. Эти 8 депутатовъ

составляютъ такъ наз. соединенный комитетъ (samansatt utskott), представляющій свои доклады непосредственно риксдагу <sup>1)</sup>).

Обратимся къ организаціи и компетенціи тѣхъ изъ комитетовъ, которые имѣютъ дѣло съ финансовыми вопросами, а затѣмъ опредѣлимъ содержаніе и границы правъ риксдага, какъ втораго субъекта финансоваго верховенства. Бюджетный комитетъ <sup>2)</sup>, statsutskottet, состоитъ изъ 24 членовъ (по 12 депутатовъ отъ I и отъ II палаты). Назначеніе этого комитета, согласно § 53 ф. пр. 1809 г., заключается „въ составленіи и представленіи риксдагу доклада о положеніи, управленіи и потребностяхъ финансовъ государства и о состояніи государственныхъ долговъ“. (utreda och för riksdagen uppgifva statsverkets och riksgäldsverkets tillstånd, förvaltning och behof), Но этимъ не ограничивается компетенція комитета: ст. 39, 62, 63, 66, 106 и 107 ее значительно расширяютъ. Мы можемъ раздѣлить компетенцію комитета на слѣдующія составныя части: 1) оцѣнка положенія государственныхъ финансовъ вообще (въ томъ числѣ и состоянія государственныхъ долговъ), на основаніи пропозиціи короля, замѣчаній депутатовъ и докладовъ комиссіи погашенія государственныхъ долговъ, 2) опредѣленіе финансовыхъ потребностей государственнаго управленія, послѣ обсужденія сдѣланныхъ и возможныхъ въ будущемъ сбереженій; 3) опредѣ-

---

<sup>1)</sup> О другихъ подробностяхъ дѣлопроизводства шведскаго риксдага, о матеріалахъ, доставляемыхъ въ комитеты, о порядкѣ сношенія ихъ съ правительствомъ, съ посторонними лицами, о голосованіи, счетѣ голосовъ, о порядкѣ составленія меморіаловъ и заключеній комитетовъ мы говорить не будемъ, такъ какъ это заняло бы слишкомъ много мѣста. Интересующихся этими внутренними порядками шведскаго нар. представительства мы отсылаемъ къ сочиненію Ашехуга въ сборникъ Марквардсена. Т. IX.

<sup>2)</sup> Такъ какъ о дѣятельности этихъ комитетовъ, спеціально о дѣятельности комитета бюджетнаго, ассигнованій и банковаго намъ придется подробно говорить въ слѣдующей главѣ и въ главахъ III и IV, то мы въ этомъ мѣстѣ только въ общихъ чертахъ опредѣлимъ ихъ компетенцію.

леніе, въ какой суммѣ потребности государственныя должны быть покрыты такъ наз. ассигнованіями, bevillingar, за недостаткомъ такъ наз. ординарныхъ доходовъ; 4) опредѣленіе, правильно ли ведено финансовое управленіе съ формальной стороны, т. е. не сдѣлано ли незаконныхъ передвиженій кредитовъ и всѣ ли расходы произведены на законномъ основаніи, по уполномочію отъ компететныхъ лицъ и съ соблюденіемъ кассовыхъ правилъ 5) въ случаѣ замѣченныхъ нарушеній законовъ или несоблюденія бюджетныхъ предписаній, комитетъ заявляетъ о томъ королю и риксдагу для преслѣдованія виновныхъ. Слѣдовательно, бюджетный комитетъ въступаетъ: 1) въ качествѣ критика финансовой политики правительства; 2) въ качествѣ судьи формальной законмѣрности финансоваго управленія, 3) въ качествѣ обвинителя, въ случаѣ нарушенія финансовыхъ законовъ, 4) такъ какъ ему поручено „судить о потребностяхъ государства“ въ качествѣ инициатора финансовыхъ реформъ. Для исполненія функцій комитета, члены его распределяются по 4 отдѣленіямъ. Первое отдѣленіе, а также и второе, обсуждаютъ всѣ вопросы, касающіеся государственныхъ расходовъ. Третье отдѣленіе рассматриваетъ все, что относится къ такъ наз. ординарнымъ доходамъ, не только цифровое исчисленіе ихъ поступленій, но, какъ увидимъ въ слѣдующей главѣ, и юридическіе вопросы объ измѣненіи или отмѣнѣ законовъ, на основаніи которыхъ доходы эти поступаютъ въ казну. Исполняя эту свою обязанность, комитетъ вступаетъ въ коллизію съ комитетомъ законовъ, обсуждающимъ вопросы, касающіеся измѣненій въ законахъ относительно: денежныхъ пеней, такъ наз. vakansatgifter, trosspassevolans och beklädnesmedel, strandvrak и др. мелкихъ доходовъ. Четвертое отдѣленіе комитета обсуждаетъ вопросы, касающіеся управленія коммисіи государственныхъ долговъ, а также и вопросы о желѣзно-дорожныхъ займахъ. Комитету передаются слѣдующіе матеріалы для его работъ:



финансовая пропозиція короля, всѣ отчеты, книги, инвентарныя описи органовъ центральнаго финансоваго управленія и комиссіи погашенія, отчеты ревизоровъ избираемыхъ риксдагомъ для ревизіи какъ финансоваго управленія, такъ и комиссіи погашенія<sup>1)</sup>).

Сравнительно съ этими широкими и важными функціями бюджетнаго комитета, превращающими его въ высшій совѣтъ по финансовымъ дѣламъ и въ высшую контрольную палату, компетенція другихъ финансовыхъ комитетовъ очень узка.

Комитетъ ассигнованій (Bevillningsutskott) состоитъ изъ 20 членовъ (по 10 отъ каждой палаты). Его назначеніе заключается „въ установленіи величины такъ наз. ассигнованій и въ указаніи основъ для ихъ раскладки“ (§ 53 ф. пр.). Къ категоріи „bevillningar“, ассигнованій или чрезвычайныхъ вотируемыхъ доходовъ, теперь принадлежатъ: таможенные пошлины, акцизы на производство спирта, почтовый сборъ, гербовый сборъ, акцизы на свеклосахарное производство и такъ наз. allmänna bevillning, (общій подоходный налогъ).

Бевиллингсъ — комитетъ имѣетъ дѣятельность не самостоятельную, а только дополнительную. Сумма, недостающая для покрытія государственныхъ потребностей и долженствующихъ быть покрытой чрезвычайными ассигнованіями (bevillningar), опредѣляется бюджетнымъ комитетомъ; только послѣ опредѣленія ея вступаетъ въ дѣятельность комитетъ ассигнованій. Ему поручено, какъ сказано выше, устанавливать основанія, по которымъ должны быть получаемы чрезвычайные государственные доходы, причемъ главнымъ объектомъ его дѣятельности является общій подоходный налогъ, такъ наз. allmänna bevillning. До 1854 г. почти каждый новый комитетъ ассигнованій вносилъ новыя правила оцѣнки, раскладки

<sup>1)</sup> Напомяну читателю что въ Швеціи проводится различіе между statsverket, общегосударственнымъ финансовымъ управленіемъ и riksgäldsverket, управленіемъ государственными долгами.

и взиманія общаго подоходнаго налога. Но съ 1854 г., комитетъ отказался отъ этой политики непрерывныхъ нововведеній. Постановление 1809—10 гг. что каждый риксдагъ обязанъ установить основанія для bevillningar, было отмѣнено. Въмѣстѣ съ тѣмъ было признано, что королю и его правительству лучше, чѣмъ комитету, извѣстны недостатки въ существующемъ строѣ ассигнованій, что слѣдовательно правительство должно имѣть право предлагать измѣненія или дополненія къ bevillnings—stadga, причемъ комитету предоставляется обсуждать эти предложенія, принять или не принять ихъ. Впрочемъ, допущеніемъ королевскихъ предложеній относительно ассигнованій инициатива комитета осталась совершенно неограниченной, какъ и прежде, но комитетъ, въ отличіе отъ бюджетнаго комитета, не имѣетъ права рѣшать вопросы окончательно и не имѣетъ функцій контроля. Характеръ компетенціи его, конечно, устраняетъ возможность исполненія функцій обвинителя <sup>1)</sup>).

Комитеты бюджетный и ассигнованій имѣютъ дѣло съ многосложными явленіями общаго финансоваго управленія; причемъ работы перваго преимущественно основываются на бюджетной пропозиціи короля, на отчетахъ королевскаго правительства и на отчетахъ ревизоровъ риксдага; работы втораго получаютъ импульсъ отчасти отъ бюджетнаго комитета, отчасти отъ королевскаго правительства, отчасти же отъ результатъ его собственной инициативы.

Въ совершенно иномъ, и притомъ своеобразномъ, положеніи находится третій изъ финансовыхъ комитетовъ рикс-

<sup>1)</sup> Что касается отношенія комитета къ таможеннымъ пошлинамъ и почтовому сбору, соприкасающимся съ королевскимъ правомъ экономическаго законодательства, а также отношенія комитета къ налогу на право продажи опиртныхъ напитковъ, доходъ отъ котораго поступаетъ въ пользу общинныхъ кассъ общества сельскаго хозяйства и провинціальныхъ собраній, то мы обратимся къ нему ниже въ III главѣ.

дага—комитетъ по дѣламъ банка. Банкъ имѣлъ прежде названіе „Riksens ständers bank“ (банкъ государственнхъ словій) теперь же онъ носитъ названіе Riksbank „государственнаго банка“, но юридическое его положеніе не измѣнилось. Онъ подобно комиссіи погашенія государственныхъ, долговъ, изъять изъ сферы королевскаго финансоваго управленія и является объектомъ полновластныхъ рѣшеній риксдага. Онъ не statsverket, т. е. не государственное дѣло, а Riksdagsverket, дѣло риксдага. Поэтому и комитетъ риксдага, которому поручено, согласно § 53 ф. пр., „обозрѣвать управленіе банкомъ и состояніе его“, не имѣетъ дѣла съ королевскимъ правительствомъ. Его полномочія, порядокъ, задачи, цѣли его дѣятельности опредѣляются инструкціей, которая составляется каждымъ риксдагомъ для будущаго банковаго комитета (т. напр. такъ наз. банковый комитетъ 1893 г. руководствовался инструкціей, составленной риксдагомъ въ сессію 1892 г.). Комитетъ состоитъ изъ 14 лицъ (по 7 отъ каждой палаты). Его функціи имѣютъ тройкій характеръ: 1) онъ контролируетъ управленіе банкомъ и ревизуетъ состояніе его дѣлъ, 2) онъ опредѣляетъ отъ себя, или по обсужденіи предложеній, поступившихъ отъ частныхъ лицъ, измѣненія въ уставѣ банка, порядкѣ его дѣятельности; 3) онъ рѣшаетъ детальныя вопросы банковаго управленія окончательно, въ послѣдней инстанціи (med riksdagens rätt).

Что касается другихъ *постоянныхъ* комитетовъ, комитета законовъ и комитета конституціоннаго, то нужно замѣтить, что непосредственнаго отношенія къ финансамъ государства они неимѣютъ, но въ виду тѣсной связи, существующей между финансовымъ управленіемъ и всѣми другими отраслями государственной администраціи, ихъ мнѣніе приходится выслушивать иногда и по финансовымъ вопросамъ. Въ особенности это имѣетъ мѣсто въ отношеніи такъ наз. комитета законовъ, къ которому отчасти перешла компетенція обще-экономическаго

комитета сословнаго риксадага. Всѣ предложенія, касающіяся такъ наз. экономическихъ законовъ, если король считаетъ необходимымъ обсудить ихъ сообща съ риксдагомъ, поступаютъ въ комитетъ законовъ. (мы замѣтили выше, что вопросы, касающіеся нѣкоторыхъ повинностей, въ особенности тѣхъ, которыя стоятъ въ связи съ строемъ *indelta* арміи и системою ея содержанія, обсуждаются въ комитетѣ законовъ). Его специальное назначеніе обсуждать всѣ предложенія, касающіяся гражданскихъ, уголовныхъ, церковныхъ законовъ, также законовъ о муниципальномъ управленіи, которые прежде, до 1870 г. входили въ сферу такъ наз. экономического законодательства, но по соглашенію короля съ риксдагомъ рѣшаются теперь сообща въ общемъ законодательномъ порядкѣ. Конституціонный комитетъ возбуждаетъ и обсуждаетъ вопросы объ измѣненіи основныхъ законовъ, ревизуетъ протоколы совѣта министровъ, дабы опредѣлить всѣ ли члены его исполнили свои обязанности законнообразно, и даетъ заключеніе о законности ихъ дѣйствій. Замѣтимъ что его критика вовсе не ограничивается формальными рамками исполненія законовъ, но что онъ можетъ и долженъ обсудить дѣятельность членовъ совѣта по его протоколамъ и съ точки зрѣнія политической цѣлесообразности. Дѣятельность начальника департамента финансовъ не изъята изъ контроля конституціоннаго комитета, слѣдовательно комитетъ подвергаетъ своей критикѣ законность и цѣлесообразность дѣйствій высшаго финансоваго управленія.

Эти комитеты въ большинствѣ случаевъ дѣйствуютъ отдѣльно, каждый въ кругу своей компетенціи, но въ извѣстныхъ случаяхъ они делегируютъ нѣкоторыхъ изъ своихъ членовъ для общаго обсужденія съ однимъ изъ другихъ комитетовъ, т. е, для образованія такъ наз. сложнаго комитета „*samansatt utskott*“. Только конституціонный комитетъ дѣйствуетъ всегда отдѣльно и самостоятельно. Бюджетный коми-

тетъ соединяется путемъ делегаціи съ комитетомъ ассигнованій, напр. по вопросу о возвратѣ уплаченнаго таможеннаго сбора или анциза на спиртъ и сахаръ, по вопросу объ измѣненіи общаго подоходнаго налога, въ связи съ вопросомъ о покрытіи дефицита въ бѣджетѣ, объ ассигнованіи суммъ на особенно важныя государственныя цѣли. Тотъ же бюджетный комитетъ соединяется съ комитетомъ по дѣламъ банка для обсужденія вопроса о совѣстныхъ кредитныхъ операціяхъ банка и комиссіи погашенія государственныхъ долговъ. Съ комитетомъ законовъ бюджетный комитетъ соединяется для рѣшенія вопросовъ, касающихся исполненія дорожной повинности, наложенія штрафа за неуплату поземельнаго налога, объ изданіи закона объ отвѣтственности комиссаровъ комиссіи погашенія. Наконецъ, бывали случаи соединенія трехъ комитетовъ (бюджетнаго, законовъ и ассигнованій), напр. въ 1874 г. для обсужденія вопроса о способѣ замѣны пошлинъ, поступающихъ въ пользу судей или административныхъ чиновниковъ, о регулированіи содержанія герардс-гефдинговъ (оеружныхъ судей).

Комитетъ ассигнованій соединяется съ комитетомъ законовъ для обсужденія вопроса объ установленіи штрафовъ за нарушеніе постановленій положенія о подоходномъ налогѣ, за нарушеніе законовъ и инструкцій о продажѣ спирта, о таможенномъ осмотрѣ и т. д.

Банковый комитетъ соединяется съ комитетомъ законовъ для выработки проекта закона и положенія о банкахъ, монетной системѣ, о частныхъ акціонерныхъ банкахъ, объ отвѣтственности комиссаровъ банкаго управленія<sup>1)</sup>.

Если какой либо финансовый вопросъ почитается особенно важнымъ, то палатамъ предоставлено право изъять его

---

<sup>1)</sup> Примѣры совѣстнаго дѣйствія комитетовъ ср. у Рюдина „Svenska Riksdagen II, 2, 146 и слѣд.

изъ компетенціи бюджетнаго комитета, комитета банковаго или комитета ассигнованій и поручить разсмотрѣніе, обсужденіе и представленіе доклада специальному комитету, какъ это неоднократно и дѣлалось. Если одна изъ палатъ считаетъ необходимымъ собрать какія либо спеціальныя справки по финансовому дѣлу, прежде чѣмъ дать свое окончательное сужденіе по докладу одного изъ постоянныхъ комитетовъ, то ей предоставляется учредить такъ наз. случайный комитетъ, состоящій изъ членовъ, избранныхъ только ею. Наконецъ, и по финансовымъ вопросамъ могутъ быть, по желанію короля, снаряжены особыя депутаціи для секретнаго обсужденія дѣла, но въ дѣйствительности это иногда не случалось. Пресловутый геній „secretesseu“ эпохи свободы исключенъ изъ области финансоваго управленія и законодательства.

Спеціальныя коммиссіи, комитеты, депутаціи, составленныя изъ немногихъ членовъ парламента, мы встрѣчаемъ и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ, но такъ наз. постоянные комитеты являются отличительною, своеобразною чертою организаціи шведскаго риксдага. Ни „committee“ англійскаго парламента, ни „bureaux“ французской палаты депутатовъ, ни спеціальныя коммиссіи германскаго „Reichstag“ не играютъ той роли, которая исполняется шведскими постоянными комитетами. И sections или commissions permanentes бельгійской палаты депутатовъ и постоянные комитеты сѣверо-американскаго конгресса не могутъ быть съ ними сравниваемы. Всѣ эти комитеты, коммиссіи, бюро и секціи суть результатъ парламентской практики, требованія удобства, удовлетвореніе котораго зависитъ отъ усмотрѣнія палатъ. Въ Швеціи же не парламентъ, а основныя законы, конституція, создали эти комитеты какъ органическую, составную часть, съ разъ навсегда опредѣленнымъ кругомъ вѣдомства. Мотивы, по которымъ законодатели 1809—1810 гг. сохранили комитеты, эту принадлежность стариннаго содвор-

наго риксдага, почему они были сохранены и въ 1866 г., заключаются въ слѣдующихъ соображеніяхъ: 1) они считали необходимымъ доставить палатамъ возможность соединить въ одномъ совѣщательномъ учрежденіи лучшія свои силы для подробнаго, спеціальнаго обсужденія внесенныхъ въ риксдагъ вопросовъ. Въ другихъ конституціонныхъ государствахъ, коммисіи, бюро и секціи состоятъ только изъ членовъ нижней палаты, и слѣдовательно верхнія палаты совершенно исключаются отъ исполненія фактически главнѣйшей детальной работы парламента; въ Швеціи же комитеты, соединяя въ себѣ представителей партій въ верхней и нижней палатахъ, являются связующимъ звеномъ между обѣими частями риксдага. 2) комитеты разсматриваютъ всѣ предложенія, внесенныя въ риксдагъ какъ правительствомъ, такъ и депутатами: этимъ дается возможность устранить всякое предложеніе, недостаточно обоснованное и обдуманное, — и риксдагъ освобождается отъ необходимости терять время на обсужденіе совершенно бесполезныхъ, не необходимыхъ предложеній, которыми слишкомъ усердные депутаты столь часто заваливаютъ напр. французскую палату депутатовъ. 3) обязательное учрежденіе комитетовъ, дѣйствующихъ одновременно и постоянно, предупреждаетъ возможность исключительнаго господства мнѣній той или другой партіи въ подготовительныхъ работахъ. Въ другихъ государствахъ обыкновенно наиболѣе вліятельные члены партій забираютъ въ свои руки почти всѣ коммисіи и секціи: они одновременно могутъ числиться въ цѣломъ рядѣ коммиссій и вездѣ проводить свои партійные взгляды, препятствуя этимъ безпристрастному рѣшенію вопроса; въ Швеціи же одно и то же лицо можетъ быть членомъ только одного комитета.

Конечно, строй комитетовъ риксдага въ Швеціи имѣетъ свои недостатки. Составъ риксдага вообще не великъ, и фактически большинство депутатовъ распредѣляется по коми-

тетамъ, причемъ едвали возможно найти среди членовъ одной и той же палаты достаточное количество лицъ компетентныхъ, свѣдущихъ и опытныхъ по тѣмъ спеціальнымъ вопросамъ, которые подлежатъ вѣдѣнію комитетовъ. Уже одни финансовыя комитеты требуютъ 16 спеціалистовъ. Особенно способные депутаты не имѣютъ притомъ возможности посвящать свои силы одновременно нѣсколькимъ комитетамъ. Наконецъ, исключаются изъ числа лицъ, могущихъ быть избранными въ комитеты, всѣ тѣ, кто занимаютъ какую либо должность въ учрежденіяхъ, подчиненныхъ ревизіи риксдага. Слѣдовательно, всѣ члены совѣта министровъ, служившіе въ теченіе отчетнаго періода, всѣ члены управленія банка, коммисіи погашенія, и т. д., словомъ цѣлый рядъ лицъ, которыя знакомы съ финансами, лишается возможности быть членами финансовыхъ комитетовъ. Учрежденіе сложныхъ, спеціальныхъ и случайныхъ комитетовъ нѣсколько парализуетъ указанные недостатки, но тѣмъ не менѣе они все еще очень чувствительны <sup>1)</sup>).

<sup>1)</sup> Нѣчто подобное постояннымъ комитетамъ шведскаго риксдага мы видимъ въ Норвегіи. Согласно учрежденію о Стортингѣ, всѣ члены его распределяются между 14 комитетами, изъ которыхъ главные слѣдующіе: 1) комитетъ протоколовъ, 2) комитетъ конституціонный, 3) комитетъ по дѣламъ церкви и народнаго просвѣщенія, 4) комитетъ по дѣламъ полиціи и юстиціи, 5) комитетъ по дѣламъ таможенъ, налога на солодъ и спиртъ, 6) по военнымъ дѣламъ, 7) по пенсіямъ и жалованьямъ; 7—8) 2 комитета по дѣламъ народнаго хозяйства, 9) комитетъ по дѣламъ дорогъ, почтъ и ясныхъ подводъ, 10) комитетъ желѣзнодорожный и 11) комитетъ по дѣламъ бюджета. По мнѣнію Ашехуга, этотъ строй комитетовъ парализуетъ многіе недостатки одно-палатной системы, давая меньшинству возможность высказаться хотя бы въ предварительной стадіи законодательныхъ работъ.

Но едвали эта дробность комитетовъ (8 комитетовъ имѣютъ дѣло съ вопросами экономическими и финансовыми) способна при разработкѣ деталей не упустить изъ виду принципъ единства въ государственномъ управленіи. Въ Даніи, какъ и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ Европы, не существуетъ постоянныхъ комитетовъ, но риксдагу (Фолкстингу и Ландстингу) предоставлено, по своему усмотрѣнію, учреждать коммисіи. Но замѣчательно то, что по почину отъ редѣльнаго числа депутатовъ (12 въ Ландстингѣ, 15 въ Фолкстингѣ)



Замѣчательно и въ высшей степени вредно то, что члены совѣта министровъ не имѣютъ доступа въ засѣданія комитетовъ, а должны ожидать ихъ доклада въ plenis палаты. Этимъ отчасти объясняется, что такъ часто комитеты, въ особенности комитетъ конституціонный и комитетъ бюджетный, не получая устныхъ объясненій отъ членовъ правительства, вносятъ рѣзкія замѣчанія противъ правительства въ plenum,—замѣчанія, которыя вызваны недоразумѣніями. Устраненіе представителей правительства въ особенности неблагоприятно въ бюджетномъ комитетѣ, самомъ важномъ изъ всѣхъ. Просмотръ бюджетныхъ статей, опредѣленіе суммы ассигнованій, объясненіе причинъ передвиженія кредитовъ, употребленія сбереженій, объясненія переборовъ—все это требуетъ постояннаго присутствія начальника финансоваго департамента. При существующихъ же порядкахъ комитетъ, не выслушавъ его, вноситъ свой вердиктъ въ plenum, члены котораго волей неволей подчиняются предрѣшеніямъ комитета, и мало склонны измѣнять постановленія его послѣ объясненій министра, представляемыхъ въ этой второй стадіи работъ риксдага.

Выяснивъ въ общихъ чертахъ строй шведскаго риксдага, перейдемъ къ разсмотрѣнію и оцѣнкѣ его правъ, какъ субъекта финансоваго верховенства.

Намъ неоднократно приходилось цитировать статью 57 ф. пр. 1809 (въ редакціи 1866 г.) „Древнее право шведскаго выбора членовъ въ комитетъ производится не по большинству голосовъ, а по изобрѣтенной Андре въ 1855 году системѣ „пропорціональныхъ выборовъ“ (Förhållstalsvalgmaade). Эта система примѣняется въ большинствѣ случаевъ и заключается въ слѣдующемъ: каждое меньшинство избирателей, которое превышаетъ квотіентъ, получаемый при дѣленіи всего остальнаго количества избирателей на число подлежащихъ избранію депутатовъ, можетъ избрать особаго представителя. При этой системѣ выборовъ есть возможность предоставить каждой нѣсколько значительной группѣ политическихъ интересовъ въ данной коллегіи избирателей особенное представительство, ср. Goos und Hansen 61, также Коркуновъ. Русское государственное право I, 297. Коркуновъ ошибается относительно времени: эта система введена въ 1855 г., а не въ 1850 г.

народа облагать себя налогами осуществляется только одним риксдагом". Эта статья служит обыкновенно оправданіемъ тѣмъ изъ защитниковъ народной власти, которые стремятся сѣзуть финансовую власть короля и расширить право риксдага на высшее и повозможности неограниченное распоряженіе государственными финансами. Эта же статья служитъ оправданіемъ и защитникамъ прерогативъ короля, указывающимъ на слово „самообложение" и стремящихся ограничить финансовую власть риксдага предѣлами древне-сословнаго „Steuerbewilligungsrecht". — Между тѣмъ, если мы обратимся къ мотивамъ законодателей 1809 — 10 гг., то мы увидимъ, что эта статья не должна играть ни роли ковчега пандоры, изъ котораго неожиданно сыплются различными правомочія риксдага, ни роли неизмѣннаго предѣла его участія въ финансовомъ законодательствѣ. Законодатели 1809 г. не желали „внести большія и рѣшительныя перемѣны въ древнія основы шведскаго государственнаго устройства". Они выходили изъ воззрѣнія, что „общее право народа и личная свобода и безопасность согражданъ не имѣютъ лучшей охраны, чѣмъ именно эти древнія основы, освященные вѣками, укрѣпленные общими силами народа, находящими въ нихъ свое выраженіе. — „Власть самообложения" (sjelfeskattningsmakt) почитается лучшей гарантіей сохраненія въ цѣлости этихъ правъ: „она именно поддерживаетъ и укрѣпляетъ народное представительство; ея поддержаніе и охраненіе поэтому крайне важны не только въ интересахъ народнаго благосостоянія, но и въ интересахъ свободы." <sup>1)</sup>

Конституція 1772 и 1789 гг. грозили уничтожить это драгоцѣнное право шведскаго народа или по крайней мѣрѣ

---

<sup>1)</sup> „Det är denna, som upprätthåller och befäster national-representationen. Dess värdaude är foljaktligen icke blott för nationens välstånd, utan äfven för dess frihet af den yttersta vigt".

сдѣлать его иллюзорнымъ. Поэтому законодатели 1809—1810 гг. подчеркнули эту статью. Ею начинается изложение правъ риксдага. Ни король самовластно, ни король по соглашенію съ какимъ либо провинціальнымъ земскимъ собраніемъ, (подобно древнимъ вѣчамъ въ округахъ и провинціяхъ, *hårad* и *landskap*), ни одна изъ палатъ, ни одинъ изъ комитетовъ, — только риксдагъ одинъ въ полномъ составѣ осуществляетъ это право. Но, подобно тому какъ слово *allena* въ 4 § ф. пр. 1809 г. не означаетъ, что король фактически имѣетъ неограниченное право управленія во всѣхъ отрасляхъ государственной администраціи, такъ и фраза „*svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utöfvas af riksdagen allena*“ не означаетъ, что власть самообложенія неограниченна. Она ограничивается королевскимъ правомъ экономическаго законодательства, въ силу котораго король можетъ отказаться отъ принятія внесенной въ бюджетъ суммы для задачъ, исполненіе которыхъ считается имъ нецѣлесообразнымъ, въ силу котораго король измѣняетъ юридическій строй различныхъ отраслей народнаго хозяйства; въ силу котораго онъ издаетъ постановленія о пошлинахъ за выдачу различнаго рода патентовъ, привилегій, о сборѣ ямскомъ, о сборахъ дорожныхъ мостовыхъ, о пошлинахъ за пользованіе гатями, паромами, и т. д., въ силу котораго онъ понижаетъ и повышаетъ таможенную пошлину на хлѣбъ. Эта власть риксдага ограничивается, наконецъ, постановленіемъ, что безъ согласія короля нельзя внести измѣненій въ строй такъ наз. ординарныхъ доходовъ (*ordinarie inkomster*) и повинностей въ пользу *indelta* арміи. Риксдагъ неоднократно старался выйти за эти предѣлы. Право экономическаго законодательства имъ оспаривалось. Онъ изъясляетъ претензіи на измѣненіе своею властью строя ординарныхъ доходовъ, но всѣ юристы Швеціи протестуютъ, заявляя, что если право самообложенія народа „*urgamla*“ (древне), то и право короля на полученіе

всѣхъ тѣхъ доходовъ, которые разъ подведены подъ категорию *ordinarie*, тоже „*urgamla*“ <sup>1)</sup>).

Это ограниченіе права риксдага облагать народъ имъ представляемый налогами не есть ограниченіе разъ на всегда данное, неизмѣнное. Категория ординарныхъ доходовъ росла и растетъ по мѣрѣ измѣненія возрѣвній на постоянныя обыкновенныя задачи государства. Захватъ церковной десятины въ XVI столѣтіи былъ объявленъ временнымъ средствомъ для покрытія чрезвычайныхъ нуждъ королевства; но и теперь еще, хотя и въ сравнительно незначительныхъ размѣрахъ, десятина числится въ ряду ординарныхъ доходовъ. Подушный налогъ (*mantalspenningar*), совокупность денежныхъ и натуральныхъ сборовъ и натуральныхъ повинностей, составляющихъ „*hemmantals räntorna*“, часть современнаго по земельнаго налога (*grundskatt*), были первоначально военными субсидіями (въ началѣ 17 ст.); но, когда окончились великія войны эпохи Густава Адольфа, когда исчезли потребности военнаго времени, государство успѣло уже расширить свои мирныя задачи настолько, что и военныя налоги едва покрывали приростъ ординарныхъ расходовъ. Когда появились первыя казенныя желѣзныя дороги, первые казенные телеграфы,—то сборы за пользованіе ими (*Telegrafmedel* и *Jernvägstrafikmedel*) вошли въ категорию *bevillningar*; но когда желѣзныя дороги и телеграфы сдѣлались обычнымъ явленіемъ, когда на содержаніе ихъ перестали смотрѣть какъ на промысловое предпріятіе и признали ихъ органическою частью государственныхъ полицейскихъ учрежденій,—доходы отъ

<sup>1)</sup> Ср. напр. Landgren. Om Konungens sanctionsrätt vid förändring eller upphälvande af statens ordinarie inkomster. 1890. „*Alftså—läserman*“ §§ на 59 och 63 R. F. rätt, so står det verkligen der, att statsverkets ordinarie inkomster, icke kunna utan Konungens samtycke förändras eller upphävas, ty de äro ordinarie, äro Konungens rätt. Шведскіе юристы (Науманъ, Рабеніусъ, Тулинъ) сравниваютъ эти *ordinarie inkomster* съ *ordinary revenue* англійской короны, примѣняя къ нимъ и названіе „наслѣдственные доходы“.

казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и телеграфовъ передвинулись въ категорію ординарныхъ. Наступить срокъ и для передвиженія почтоваго, гербоваго сбора, свеклосахарнаго акциза, акциза на спиртъ, наконецъ и для таможенныхъ пошлинъ, и въ категоріи чрезвычайныхъ доходовъ останется лишь „Bevilling af fast egendom samt af inkomst“, т. е. общій подоходный налогъ. Право самообложенія, провозглашенное опорою и основою конституціонной свободы не имѣетъ слѣдовательно неизмѣннаго содержанія <sup>1)</sup>. Какое же значеніе въ наше время имѣетъ пресловутая формула 57 ст? Какое содержаніе имѣетъ право самообложенія? Оно уже буквального смысла 57 ст., и вмѣстѣ съ тѣмъ шире.

Риксдагъ имѣетъ право по своему усмотрѣнію опредѣлить сумму такъ наз. ассигнованій (bevillningar), не только общую сумму и подробности раскладки общаго подоходнаго

---

<sup>1)</sup> Нѣкогда и опредѣленіе размѣра рекрутской повинности, смотря по потребностямъ военнаго времени, считалось правомъ государственныхъ чиновъ, ассигновавшихъ это з. „налогъ на кровь народа“. Короли пополняли армію или по соглашенію съ риксдагомъ, или по соглашенію съ областями, рѣшавшими, кто изъ „сыновей отечества“ долженъ слѣдовать призыву короля. Со времени Карла XI рекрутскій наборъ замѣненъ содержаніемъ кадровъ поселенной арміи. „Строй поселенной арміи“, Indelningsverket, не можетъ быть измѣненъ безъ согласія короля. Неоднократно риксдагъ пытался отнестись у короля право неограниченнаго распоряженія поселенной арміей, присвоить себѣ право измѣнять систему ея содержанія. Короли отстаивали и отстаивали свое право, хотя въ ихъ интересѣ было бы замѣнить indelta армію вербованнымъ войскомъ. Англійскій парламентъ вводитъ одну изъ гарантій своей свободы въ отсутствіи сильной постоянной арміи. Содержаніе немногочисленныхъ вербованныхъ полковъ до послѣдняго времени требуетъ ежегоднаго разрѣшенія въ силу militia act. Своеобразный строй шведской поселенной арміи парализовалъ опасности, грозящія конституціонной свободѣ отъ постоянной арміи. Полки квартируютъ постоянно въ одномъ и томъ округѣ; они не живутъ жизнью, отдѣльною отъ жизни населенія. Солдаты indelta арміи на половину поселянинъ. Офицеры и солдаты не проникнуты духомъ преторіанцевъ, безпредѣльно преданныхъ кесарю, разъ кесарь щедръ на подарки и милости. Политическія воззрѣнія арміи тѣ же, что и народа. Послѣ этого ясно, что шведская армія нѣсколько разъ выступала защитницей народнои свободы (1600—1611, 1722, 1788 и 1809 гг.), но никогда не оружіемъ абсолютизма. А защитниками этого военнаго строя являются король, порицателями же этой системы — депутаты риксдага.!!

налога, но и сумму почтового сбора таможенного сбора, акциза на сахаръ, спиртъ, гербового сбора. Въ конституціи 1809 г. мы не находимъ ни одного намека на то, что риксдагъ обязанъ ассигновать чрезвычайные доходы. И тѣмъ не менѣе въ теченіе 80 лѣтъ, истекшихъ со времени изданія формы правленія 1809 г. не было ни одного случая, чтобы кто либо изъ депутатовъ грозилъ не ассигновать чрезвычайные доходы. Напротивъ риксдагъ видитъ въ своемъ „правѣ самообложенія“ обязанность доставлять коронѣ необходимыя по ея заявленію средства для осуществленія задачъ государственнаго управленія. Кромѣ этой нравственной, признанной риксдагомъ, узды свободы распоряженія своей прерогативой, съ 1866 г. законъ установилъ и юридическую. Осуществленіе права участвовать въ выборахъ (пассивнаго и активнаго) въ общинѣ, провинціи и для риксдага обусловлено, на основаніи законовъ 1862—1866 гг. уплатою государственнаго подоходнаго налога и общинныхъ *centimes additionels*. Слѣдовательно, если бы риксдагъ когда либо вздумалъ отказать въ ассигнованіи общаго подоходнаго налога, то онъ этимъ образомъ разрушилъ бы весь строй представительства, какъ мѣстнаго, такъ и общегосударственнаго. Такимъ образомъ, фактически и юридически риксдагъ обязанъ исполнять обязанность самообложенія; его право превращается въ своего рода *privilegium odiosum*. Предвидѣли ли это послѣдствіе законодатели 1862—1866 гг., желали ли они эту связанность народнаго представительства? Это неизвѣстно, но фактъ несомнѣненъ, что до отмены современной системы выборовъ—право и обязанность ассигнованія главной части чрезвычайныхъ доходовъ сдѣлались синонимами. Что касается подробностей строя чрезвычайныхъ налоговъ: основъ обложенія, оклада, способовъ оцѣнки, сроковъ взиманія и т. д., то опредѣленіе ихъ предоставлено риксдагу (по докладу комитета ассигнованій). Король же имѣетъ право требовать измѣненій,

разъ онъ признаетъ то или другое правило нарушающимъ какой либо изъ существующихъ законовъ, или же нецѣлесообразнымъ. Это его право вытекаетъ изъ существа его власти, какъ охранителя законовъ и главы управленія.

Такимъ образомъ, подъ вліяніемъ расширенія постоянныхъ задачъ государственнаго управленія, требующихъ для своего исполненія прочныхъ, не подлежащихъ ежегодно перемѣнамъ доходовъ;—съузилась сфера свободного распоряженія риксдага податными силами народа. Подобно тому, какъ въ Англіи старинныя вновь вотируемыя каждымъ парламентомъ субсидіи перешли изъ категоріи „*graciosa*“ въ категорію разъ на всегда закономъ установленныхъ налоговъ, присоединились къ *ordinary revenue* и затѣмъ составили такъ наз. консолидированный фондъ, такъ въ Швеціи военныя контрибуціи, временныя налоги и пошлины перешли въ категорію *ordinarie inkomster* и подчинились „королевскому праву“ *konungensrätt*. Процессъ этого постепеннаго передвиженія, какъ мы замѣтили выше, еще неоконченъ; его дальнѣйшій ходъ зависитъ отъ развитія понятій о необходимыхъ постоянныхъ задачахъ государства. Если бы, „право самообложенія“, принадлежащее риксдагу, по содержанію своему не выходило изъ рамокъ буквальнаго смысла этихъ словъ, то намъ слѣдовало бы признать, что финансовая власть риксдага „новой эры“ уже той власти, которой пользовались старинные сеймы временъ сильнаго личнаго управленія королей. Но параллельно съ процессомъ ограниченія свободы распоряженія парламента податными силами народа, какъ въ прототипѣ конституціоннаго строя, въ Англіи, такъ и въ Швеціи, гордящейся непрерывно преемственнымъ развитіемъ своихъ государственныхъ учреждений, идетъ процессъ расширенія участія парламента при распредѣленіи матеріальныхъ силъ государства для службы цѣлямъ государства. Этотъ процессъ во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ есть плодъ созна-

нія того огромнаго вліянія, которое строй государственныхъ расходовъ имѣетъ на соціально-экономическое развитіе народа. И въ этомъ отношеніи замѣтна тѣсная органическая связь существующая между установленіемъ болѣе или менѣе узкихъ или широкихъ предѣловъ права парламента опредѣлять государственные расходы и контролировать ихъ исполненіе, прочностью формъ хозяйственнаго быта и прочностью и опредѣленностью связанныхъ съ этими формами интересовъ отдѣльныхъ соціальныхъ группъ. Уже въ 1668 г. въ Англіи парламентъ издаетъ первую *appropriation bill*, въ Швеціи же только въ 1809 г., и еще опредѣленіе въ 1866 г., нормируется право народнаго представительства опредѣлять и контролировать весь строй государственныхъ расходовъ. Въ такъ наз. эпоху свободы правящія кассы, представители которыхъ засѣдали въ секретномъ комитетѣ, захватили это право въ свои руки; финансовое управленіе было слугою интересовъ дворянъ и регулярныхъ гражданъ. Въ 1809 г. всѣ тѣ сословія, которыя представляли сплоченныя корпораціи, раздѣлили между собою эту функцію. Въ 1866 г. она перешла въ руки представительства экономически сильныхъ классовъ.

Функція нормированія государственныхъ расходовъ и контроля надъ ихъ исполненіемъ опредѣляется 4 статьями ф. пр. 1809 г. (§ 62—63, 64 и 65). Онѣ устанавливаютъ слѣдующее: ст. 62 гласитъ: „Послѣ того, какъ комитетъ бюджета установилъ финансовыя потребности и риксдагъ обсудилъ ихъ, ему предоставляется ассигновать соотвѣтственный „*bevillning*“, опредѣляя при томъ, какія спеціальныя суммы должны быть употреблены на спеціальныя цѣли и распределить эти суммы по опредѣленнымъ главнымъ титуламъ бюджета. Ст. 63 опредѣляетъ порядокъ вотиrowанія двухъ кредитовъ на непредвидѣнныя обстоятельства. Ст. 64 гласитъ: какъ обыкновенныя государственныя средства и доходы, такъ



и тѣ суммы, которыя ассигнуются риксдагомъ установленнымъ порядкомъ подъ именемъ чрезвычайныхъ податей или ассигнованій для пополненія государственныхъ доходовъ, передаются въ распоряженіе короля, дабы онѣ были употреблены на *признанныя* риксдагомъ потребности и согласно установленному штату". Ст. 65 гласить: Эти государственныйя средства не могутъ быть иначе употреблены, какъ то установлено риксдагомъ. Члены совѣта министровъ (*statsrådet*) отвѣчаютъ за каждое допущенное имъ отступленіе. Они обязаны вносить въ протоколъ свой протестъ противъ всякаго такого отступленія и требовать соблюденія того, что установлено риксдагомъ".

Нельзя сказать, чтобы эти статьи были очень ясно редактированы и не допускали самыхъ различныхъ толкованій. Въ нихъ высказано только запрещеніе тѣхъ безконтрольных растратъ государственныхъ суммъ на придворную роскошь и затѣи черезчуръ смѣлой предпріимчивости, которыми изобилуетъ исторія финансоваго управленія временъ Густава III. Но и самое добросовѣстное правительство можетъ быть поставлено въ необходимость измѣнить распредѣленіе суммъ по бюджетнымъ статьямъ. Мы уже замѣтили выше, что шведское государственное право допускаетъ *vigement* по подраздѣленіямъ главныхъ статей. Мы указали также (и вернемся къ вопросу еще разъ въ слѣдующей главѣ) на право короля употреблять при извѣстныхъ условіяхъ сбереженія при исполненіи бюджета на государственныя цѣли, удовлетворительное осуществленіе которыхъ не возможно при употребленіи ассигнованныхъ риксдагомъ суммъ. Замѣчанія и напоминанія членовъ совѣта, вносимыя въ протоколъ, имѣютъ тотъ смыслъ, что они даютъ возможность конституціонному комитету, бюджетному комитету и ревизорамъ риксдага обсудить основательность передвиженій и переборовъ и сдѣлать предложеніе сейму вотировать индемнитетъ, или привлечь того или другаго ми-

нистра къ отвѣтственности передъ государственнымъ судомъ, или наконецъ предложить королю увольненіе его, какъ не способнаго обсудить пользу и интересы государства.

Не входя здѣсь въ разсмотрѣніе подробностей порядка установленія бюджета расходовъ, замѣтимъ что:

1) риксдагъ не пользуется правомъ отмѣнять или измѣнять по своему усмотрѣнію статьи бюджета обыкновенныхъ расходовъ;

2) отмѣна, замѣна, измѣненіе (увеличеніе или сокращеніе) статей бюджета чрезвычайныхъ расходовъ могутъ быть въ извѣстныхъ случаяхъ опротестованы королемъ;

3) риксдагъ имѣетъ право вотировать дѣлящіеся чрезвычайные расходы, т. е. расходы не только на одинъ бюджетный періодъ, но на нѣсколько, и слѣдующіе за нимъ риксдаги не могутъ, безъ согласія короля, отмѣнить, или сократить, или увеличить ихъ;

4) при разсмотрѣніи правъ короля, какъ субъекта финансоваго верховенства, мы уже замѣтили, что отчужденіе недвижимыхъ имуществъ государства допускается не иначе, какъ съ согласія риксдага (ст. 77 ф. пр.). Это правило отвергаетъ окончательно старинныя претензіи королей — быть признанными верховными собственниками надъ всѣми землями въ государствѣ и въ особенности верховными собственниками государственныхъ имуществъ;

5) принятіе денежныхъ субсидій отъ иностранныхъ державъ требуетъ согласія риксдага (ст. 58);

6) никакой заемъ заключенный правительствомъ безъ согласія риксдага, не признается государственнымъ.

Контроль надъ исполненіемъ государственнаго бюджета осуществляется риксдагомъ двоякимъ путемъ: 1) черезъ посредство ревизоровъ, избираемыхъ изъ среды депутатовъ, и 2) черезъ посредство бюджетнаго комитета и отчасти комитета конституціоннаго.

Наконецъ, двѣ области финансоваго управленія, какъ уже было нами замѣчено, подчинены исключительно риксдагу: управленіе государственнымъ банкомъ и управленіе комиссіей погашенія государственныхъ долговъ.

Ст. 66, 68 и 72 гласятъ: комиссія государственныхъ долговъ остается подъ управленіемъ, надзоромъ и руководствомъ риксдага. Такъ какъ риксдагъ принимаетъ на себя отвѣтственность за всѣ долги, съ которыми имѣетъ дѣло контора, то на немъ лежитъ обязанность, по выслушаніи доклада бюджетнаго комитета о состояніи и потребностяхъ конторы доставить путемъ особыхъ ассигнованій средства, признанныя необходимыми для погашенія долговъ, платежа процентовъ и амортизаціи капиталовъ, дабы кредитъ государства былъ сохраненъ въ непоколебимости.... Средства, принадлежащія конторѣ погашенія и ассигнованныя въ ея пользу, ни подъ какимъ предлогомъ, ни какимъ произволомъ (sic) не могутъ быть изъяты изъ ея вѣдѣнія (намекъ на незаконныя распоряженія Густава III и IV) и не могутъ быть употреблены на другіе предметы, кромѣ тѣхъ, которые установлены риксдагомъ. Всякое распоряженіе, противорѣчащее сему не имѣетъ законной силы.

Банкъ государства остается и впредь, какъ доселѣ, подъ исключительнымъ надзоромъ и гарантіей риксдага. Онъ управляется по инструкціямъ и регламентамъ, которые даны или будутъ даны риксдагомъ. Только риксдагъ имѣетъ право признавать и объявлять выпущенные банкомъ билеты государственною монетою. (Слѣдовательно, выпускъ „монетныхъ билетовъ“, въ родѣ билетовъ 1716—19 гг. и билетовъ государственнаго казначейства 1789 г., запрещенъ).

Такимъ образомъ, въ общихъ чертахъ, соотношеніе правъ финансоваго верховенства, предоставленныхъ основными законами Швеціи королю и риксдагу. Распредѣленіе ихъ не построено на какой либо политической теоріи; оно результатъ исторіи

развитія шведской королевской власти и шведскаго риксдага. Права каждой изъ этихъ властей не суть прерогативы и привилегіи, которыми каждая изъ нихъ можетъ пользоваться по своему усмотрѣнію, — права эти имѣютъ значеніе обязанностей. Королю „надлежитъ“ управлять государствомъ съ помощью тѣхъ силъ и средствъ, которыя считаются ординарными. Риксдагу „надлежитъ“ дать королю возможность осуществить всѣ тѣ задачи, которыя признаны государственными послѣ обмѣна мыслей о нихъ высшаго охранителя мира и права съ представителями свободнаго народа. Таковъ руководящій и основной принципъ, на которомъ построено бюджетное право Швеціи. Къ разсмотрѣнію его мы теперь перейдемъ.

---

## Г Л А В А II.

### Бюджетъ и бюджетное право Швеціи.

Источники и литература указаны въ предыдущей главѣ. Специальнаго сочиненія о бюджетѣ и бюджетномъ правѣ въ шведской литературѣ не имѣется. Самое подробное обсужденіе вопросовъ бюджетнаго права находится у Наумана и Рюдина, въ ихъ указанныхъ крупныхъ трудахъ. Въ финансовомъ правѣ Линде бюджетное право изложено очень коротко. Что же касается нешведской литературы финансового и государственнаго права, то можно только выразить сожалѣніе, что она обратила столь мало вниманія на своеобразное историческое развитіе и современный строй бюджетнаго права Швеціи. Швецію или совсѣмъ обходятъ молчаніемъ (и это случается въ большинствѣ случаевъ), или же авторы ограничиваются краткими, весьма поверхностными замѣчаніями о бюджетѣ скандинавскихъ государствъ вообще, вовсе не предполагая даже, что бюджетное право каждого изъ скандинавскихъ государствъ совершенно различно и вполне оригинально. Такъ Штейнъ, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, I, 3 изд., стр. 283) говоря о бюджетномъ правѣ Италіи, замѣчаетъ: «In ganz ähnlicher Weise hat sich der Staatsvoranschlag in den scandinavischen Reichen ausgebildet». Но бюджетное право Швеціи похоже на бюджетное право Италіи столько же, сколько англійское. У Вагнера ничего не говорится о Швеціи. Чернигъ въ своихъ трудахъ<sup>1)</sup> говоритъ о бюджетахъ и бюджетномъ правѣ Австріи, Пруссіи, Саксоніи, Баваріи, Вюртемберга, Бадена, Франціи, Бельгіи, Испаніи, Португаліи, Голландіи, но не о Швеціи. Въ болѣе старыхъ трудахъ по финан-

---

<sup>1)</sup> Das österreichische Budget für 1862 in Vergleichung mit jenen der vorzüglichsten anderen europäischen Staaten 1862; Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Controlle etc. 1866

совому праву и въ специальной литературѣ о бюджетѣ, финансовомъ счетоводствѣ, контролѣ (Fulda, Jacob' Kieschke, Escherich) о Швеціи нѣтъ ни слова. Только у Malchus'a въ его извѣстномъ «Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung», Швеція упоминается вскользь, и въ приложеніяхъ помѣщенъ обзоръ шведскихъ государственныхъ доходовъ и расходовъ 1825 г. Только у Leroü-Beaulien («Traité de la science des Finances», 3 изд. II. Le budget et le crédit public) въ главѣ «La vote du budget» находится обзоръ порядка составленія бюджета въ Швеціи, составленный на основаніи данныхъ въ сборникѣ Кобденъ-Клуба. Въ русской литературѣ по финансовому праву Швеція также обходилась молчаніемъ до послѣдняго времени. Впервые о ней говорится въ новомъ изданіи курса финансового права проф. В. А. Лебедева. Во второмъ выпускѣ находится обзоръ организациі государственнаго контроля въ Швеціи. Это даетъ намъ основаніе думать, что въ слѣдующемъ выпускѣ, гдѣ вѣроятно, будетъ изложено бюджетное право, Швеція также найдетъ свое мѣсто.

Какъ въ большинствѣ западно-европейскихъ государствъ, такъ и въ Швеціи бюджетъ и бюджетное право носятъ на себѣ отпечатокъ своего постепеннаго историческаго развитія. Это вполнѣ понятно, такъ какъ, по вѣрному замѣчанію Чернига, бюджетъ государства является зеркаломъ его соціально-политическаго развитія. Бюджетное право, какъ совокупность нормъ, опредѣляющихъ участіе каждаго элемента государственной власти въ установленіи періодически возобновляемаго плана государственнаго хозяйства, есть, въ свою очередь, отраженіе политической силы каждаго изъ этихъ элементовъ и результатъ ихъ борьбы изъ-за преобладанія въ государствахъ. Бюджетное право, внѣшняя форма и составныя части бюджета, въ своемъ развитіи сравнительно мало зависѣли отъ писанныхъ законовъ (основныхъ и обыкновенныхъ). Это-та область финансового права, въ которой обычай вступаетъ въ сильную конкуренцію съ писаннымъ закономъ. И

это понятно. Бюджетъ и право его регулирующее трудно поддаются нормированію на болѣе продолжительные періоды времени. Ихъ форма и содержаніе слѣдуютъ за измѣнчивымъ распредѣленіемъ силы и вліянія между тѣми главными элементами, которые являются главными факторами жизни и развитія политически организованнаго общества. Таковыми элементами являются: правительство, какъ представитель правящихъ классовъ и тѣ классы, которые стремятся сдѣлаться правящими.

Если мы спросимъ, какими законами нормируется бюджетное право Швеціи, то намъ придется указать на нѣсколько статей ф. пр. 1809 года и учрежденія о риксдагѣ 1866 г. Но если читатель возьметъ въ руки эти узаконенія, то онъ найдетъ, что они, въ свою очередь, ставятъ вопросы, а отвѣтъ на эти вопросы даетъ не *lex scripta*, а жизнь и обычай. До 1722 г. настоятельная фактическая потребность заставляла королей заботиться о составленіи росписей государственныхъ доходовъ и расходовъ. Ихъ побуждала къ этому или необходимость дать себѣ отчетъ о своихъ средствахъ и силахъ, или же необходимость объяснить государственнымъ чинамъ настоятельность чрезвычайной помощи. Въ I томѣ нашего труда, въ приложеніяхъ 1 и 2 къ пятой главѣ, мы помѣстили государственную роспись 1573 г. и роспись доходовъ 1530 г. Первая же систематическая роспись появляется въ царствованіе Карла XI, въ 1694 г. Она какъ бы иллюстрируетъ финансовыя результаты редукиціи и возстановленія *ratificatio principis*. Нормальный штатъ 1694 г. легъ въ основаніе бюджетовъ времени свободы, составленныхъ, на основаніи приказаній ф. пр. 1722 г, въ секретныхъ засѣданіяхъ бюджетнаго и секретнаго комитетовъ. Бюджетъ считался дѣломъ политической мудрости; тайна окружала тѣ мѣста, въ которыхъ производились алхимическія операціи, имѣвшія цѣлью доставить золото изъ кармана бѣднаго народа, не-

чувствительнымъ для него образомъ, для пользы классовъ, стоящихъ у кормила правленія. Тайна окружала государственнй бюджетъ и въ эпоху Густава III и IV, когда народное представительство, ассигновавъ довѣрчиво свои *bevill-pångar*, устранилось отъ всякаго вмѣшательства въ искусныя дѣла финансистовъ. 1809 г. уничтожилъ эту тайну: народъ долженъ и въ правѣ знать, что отъ него и для чего требуютъ, — англійскіе принципы спеціализаціи и *appropriation* были выставлены и шведскою формою правленія.

Но форма правленія не опредѣлила сложный строй бюджетнаго права во всѣхъ его частяхъ. Это было задачею фактической жизни. Практика риксдага вышла изъ рамокъ конституціи, и та форма бюджета и тотъ строй бюджетнаго права, съ которыми мы встрѣчаемся теперь въ Швеціи, хотя и имѣютъ своей принципиальной основой, узаконенія 1809 г., но во внѣшнихъ своихъ очертаніяхъ, границѣ и силѣ суть результатъ обычая 80-лѣтней парламентской жизни.

Шведскій бюджетъ, въ окончательной своей формѣ, опредѣленной и установленной риксдагомъ и королемъ, называется *Riksstat* (государственный штатъ). Онъ распадается на 2 части. Первую изъ нихъ составляетъ *Statsverket* т. е. бюджетъ государственнаго управленія), т. е. совокупность доходовъ и расходовъ, внесенныхъ или на основаніи постоянныхъ законовъ, или по указанію короля, или по ассигнованію риксдага. Вторая часть—это *Riksdagsverket* (или *Riksgäldsverket*), совокупность доходовъ и расходовъ банка, комиссіи погашенія и расходовъ на содержаніе риксдага. Доходы банка и комиссіи погашенія въ *Riksstat* вносятся не всегда, расходы же *Riksdagsverket*'а вносятся подъ заглавіемъ: *att utgå från „riksgälds Kontoret“*. Вся совокупность дѣйствій, цѣль которыхъ состоитъ въ установленіи цифръ составныхъ частей и баланса въ бюджетѣ, называется *statsreglering*.

Шведская государственная роспись имѣетъ слѣдующую



форму. Во главѣ помѣщенъ краткій обзоръ доходовъ, затѣмъ расходовъ. На второмъ мѣстѣ слѣдуетъ перечень въ общихъ цифрахъ доходовъ: 1) обыкновенныхъ, 2) ассигнованій. Третій отдѣлъ заключаетъ въ себѣ подробное перечисленіе расходовъ по 9 главнымъ титуламъ (Hufvudtitlar). Мы помѣщаемъ здѣсь Riksstat 1887 и 1891.

Поступленія и доходы (Tillgångar och in komster въ кронахъ) <sup>1)</sup>.

	1887 г.	1891 г.
Остатокъ заключенныхъ смѣтъ	8153000	5750000
Доходы Statsverk'a		
Обыкновенные доходы	19342000	20520000
Ассигнованія (Bevillningar)	55535000	67380000
	74877000	87900000
Чистый доходъ отъ почтовой регалии (Ötverskott från postverket)	1800000	
Сумма поступленій доходовъ	84830000	
Прибыль отъ операций госуд. банка		1300000
		94950000

**Р а с х о д ы,**  
покрываемые суммами Статсъ-конторы.

		Ординарн. ассигнов.		Экстра-орд. ассигнов.		Сумма.	
		1887	1891	1887	1891	1887	1891
По	I титулу	1338000	1820000			1338000	1820000
"	II "	3814000	3839366	84333	151434	3899000	4000800
"	III "	613800	613800	4500	4500	618300	618300
"	IV "	19643800	20449200	1442400	1648000	21086200	22135200
"	V "	5980400	6204240	964200	1665860	6944600	7870100
"	VI "	4648854	4782077	1689846	2194923	6338700	6927000
"	VII "	14311900	16153466	157500	832234	14469400	16985700
"	VIII "	11065589	11946698	1797611	1589902	12863200	13545600
"	IX "	2692600	2914300	900000	1325000	3596600	4339300
Всѣ главныхъ титуловъ				1376000	5965000	1376000	5965000
		64046610	68183147	8416390	15523853	72463000	83707000

<sup>1)</sup> 2 кроны 88 эрт=1 руб. металлич., 1 крона=34 $\frac{1}{2}$  копѣекъ металлич.

1 франкъ=72 эрамъ.

1 герм. марка = 89 эрамъ.

## Р а с х о д ы,

покрываемые изъ суммъ комиссіи погашенія.

1887 г.

1891 г.

(att utgå från riksgälds kontoret)

Расходы на содержаніе риксдага и его ревизіи съ жалованіемъ и т. д. (по приблизит. разсчету, förslagsvis) 614625 614800

°/о платежъ по фундированнымъ займамъ и по не фундированнымъ долгамъ (приблиз. försl. vis) 12397355 12140920

Послѣ вычета °/о и погашенія, поступающихъ въ комиссію (förslagsvis) 2578980 2723920

Взносъ въ фондъ для построенія новаго дома для риксдага 900000 250000

Взносъ въ фондъ для ликвидаціи и выкупа рентъ привилегированныхъ участковъ земель (skattefrålserräntor) 800000 170000

На составленіе фонда для страхованія рабочихъ 100000

На усиленіе запаснаго фонда государственнаго управленія (statsverkets kassa förlagsfond) 237000 <sup>1)</sup> 691200

Сумма расходовъ 84830000 95950000

Прибавленіе къ обзору государствен. расходовъ и доходовъ.

Прибавленіе I (Bil. littera A).

(Statsverkets inkomster)

Обыкновенные расходы.

1887

г.1891 г.

1) Поземельный налогъ (Grundskatt) <sup>2)</sup>  
(въ кронахъ) 4097000 4185000

<sup>1)</sup> Капитальная сумма запаснаго фонда въ бюджетѣ не показывается.

<sup>2)</sup> Подъ это названіе подведена вся масса старыхъ рентъ (jördeboks och hemmantals räntorna), послѣ реформы 1870—80 гг.

2. Церковная десятина (Kyrkotionde)	250000	250000
3. Сборъ, замѣняющій натуральную доставку фуража кавалерійскимъ полкамъ (Kavallerieregimentornas hästvakansspanmål)	320000	300000
4. Сборъ, занимающій доставку обо-за и аммуниціи (Trosspassevolansafgift)	26000	77000
5. Сборъ за случайныя вакансіи въ ротахъ (Tillfälliga rotevakansafgifter)	63000	68000
6. Сборъ за постоянныя вакансіи въ ротахъ (Soldatvakansafgift)	106000	110000
7. Сборъ за вакансіи во флотскихъ экипажахъ (Båtsmansvacansafgift)	183000 <sup>1)</sup>	350000
8. Доходъ отъ отданныхъ въ аренду госуд. земель и оброчныхъ статей (Arrendemedel)	3150000	2600000
9. Горная десятина <sup>2)</sup> (Bergverkstionde)	12000	
10. Подушный сборъ (Mantalspenningar)	650000	665000
11. Штрафы и пени (Bötesmedel)	270000	240000
12. Пробирный сборъ Kontrollstämpelmedel)	25000	25000
13. Маячные и лоцманскіе сборы (Fyr och bakmedel)	1200000	1200000
14. Телеграфный сборъ (Telegrafmedel)	1300000	1350000
15. Доходъ отъ эксплуатаціи каз. ж. дорогъ (Jernvågstrafikmedel)	6000000	6500000
16. Доходъ отъ государств. лѣсовъ (Skogsmedel)	1600000	2500000

<sup>1)</sup> Въ эти сборы (3, 4, 5, 6, 7) связаны съ своеобразною системою поселенной арміи и послѣ окончательной военной реформы исчезнуть изъ бюджета.

<sup>2)</sup> Горная десятина взимается теперь только съ нѣкоторыхъ рудниковъ въ особенныхъ случаяхъ.

17. Случайные сборы и поступления (Extra uppbörd)	900000	1000000
Сумма обыкновенных доходов	19342000	20520000

## А с с и г н о в а н и я.

т. е. экстраординарные доходы.

1. Таможенная пошлина	29000000	38000000
2. Почтовый сборъ	6235000	7380000
3. Сборъ за предоставленіе особыхъ выгодъ и правъ (Bevillningsafgifter för särskilda förmåner och rättigheter)	500000	350000
4. Гербовый сборъ (Stempelmedel)	3800000	8600000
5. Акцизъ съ производства спирта (Branvinstillverkningsafgift)	13000000	18700000
6. Акцизъ съ производства свекло- вичнаго сахара (Hvitbetsockertillverk- ningsafgift)	200000	650000
7. Общій подоходный налогъ (съ доходовъ отъ недвижимостей, капитала и труда, (Bevilling affast egendomsamt af inkomst)	3500000	3700000

Сумма ассигнований 55555000 87900000

## Прибавление II (Bil. lit. B. 1).

## I. Первый главный титулъ Första hufvudtiteln.

Королевскій придворный и дворцовый штаты.

Королевскій придворный штатъ.

1887 г. 1891 г.

Содержаніе двора Е. В.	800000	748000
Содержаніе двора кронпринца и штатупулыя деньги кронпринцессы	192000	192000
Герцогини Далекарлійской	28000	28000
Принцессы Евгеніи	18000	52000

(герцогиня Вестер-  
готландъ и Бергье).

Содержаніе и ремонтъ мебели и другаго придворнаго инвентаря въ королевскомъ дворцѣ	56400	56400
Фуражъ придворныхъ конюшенъ	45000	45000
Освѣщеніе и содержаніе въ чистотѣ и страхованіе королевскаго дворца и дворца кронпринца	22500	22500
Содержаніе дворца Розеборгъ	3000	3000
Дрова и уголь для королевскаго двора	50000	50000

### Королевскіе дворцы.

Ремонтъ королевскаго дворца въ Стокгольмѣ и расходъ на различныя придворныя строенія	63000	63000
Отопленіе и освѣщеніе королевскаго дворца и дворца кронпринца	11250	11250
На содержаніе дворцовъ въ Дроттингъ-гольмѣ и Свартсѣ	24600	24600
дворца Гринсгольмъ	5000	5000
„ Ульринсдадь	8250	8250
„ и парка Гага	8000	8000
„ Стремьгольмъ	3000	3000
Итого по I титулу	1338000	1320000

### II. Второй титулъ (Bil. litt. B. 2).

#### Департаментъ Юстиціи (Justitiedepartementet).

Начальнику департамента (т. е. министру юстиціи)	17000	17000
Отдѣленіе Юстиціи въ канцеляріи Его Величества	35800	35800
На публикацію документовъ (приблиз. расчетъ)	6000	6000
На содержаніе верховнаго суда	162700	167000

На экспедиціонное отдѣленіе юстиціи канцлера	18800	18800
На содержаніе низшей ревизионной палаты (Nedrejustitie revisionen)	134000	134000
На содержаніе Свеа-надворнаго суда съ подчиненными ему чинами	588454	626364
На содержаніе Гота-надворн. суда	510021	510020
На содержаніе надворнаго суда въ Шоніи-Блекинге	208713	208713
” ” военного надворнаго суда	11100	11100
На добавочное содержаніе (Alderstil-lag) (приблиз. расчетъ)	55000	55000
На содержаніе тюремнаго вѣдомства:		
1. Управление тюрьмами	59500	59500
2. Содержаніе арестантовъ:		
Нормальный штатъ	488800	505800
Добавочный штатъ по прибл. расчету	1161200	1120900
	1650000	1626700
3. Добавочное содержаніе служащихъ по тюремной части (приблизит. расчетъ)	45000	65000
Содержаніе провинціальныхъ и центральныхъ тюремъ (добавочный кредитъ, reservationsanslag)	30000	30000
Вознагражденіе лицамъ, корпораціямъ и учрежденіямъ за лишеніе ихъ доли штрафныхъ денегъ послѣ введенія новаго уголовнаго уложенія (приблиз. расчетъ)	84000	84000
На судебно-медицинскія изслѣдованія (приблиз. расчетъ)	12000	12000

Путевые расходы и суточные деньги (приблиз. расчетъ)	18000	18000
Вознагражденія судьямъ, свидѣтелямъ и т. д. („ „)	100000	100000
Канцелярскіе расходы, дрова („ „)	64079	64178
Чрезвычайные расходы (добавочный кредитъ)	4500	4500
Итого по II титулу	3814667	3849366

### III. Третій главный титулъ.

Министерство иностранныхъ дѣлъ (Utrikesdepartamentet).

#### Расходы кабинетной кассы <sup>1)</sup>

Начальнику департамента, министру иностранныхъ дѣлъ	24000	24000
На содержаніе департамента иностранныхъ дѣлъ	27495	27495
Штатъ посольствъ	345000	345000
Военнымъ агентамъ	8400	8400
Канцелярскіе и другіе расходы	45955	45955
	450850	450850

#### Расходы консульской кассы.

По департаменту иностранныхъ дѣлъ	10000	10000
Штатъ консуловъ	132770	129685
Канцелярскіе расходы и другіе расходы	17230 <sup>2)</sup>	20315
	160000	160000

Расходы, покрываемые исключительно суммами шведскаго бюджета.

Въ пользу шведской церкви въ Парижѣ	2950	2950
-------------------------------------	------	------

Итого по III титулу 613800 613800

<sup>1)</sup> Подъ кабинетомъ понимается весь дипломатическій корпусъ.

<sup>2)</sup> На содержаніе посланниковъ и консуловъ расходуется, кромѣ того, сумма, ассигнованная по норвежскому бюджету.

IV *главный титулъ* (Bil. litt. B. 4).

Департаментъ военной сухопутной защиты.

(Landförsvarsdepartementet).

Начальнику департамента	17000	17000
Отдѣленіе департамента въ канцеляріи Его Величества	49000	50250
Комmando-экспедиція департамента	3040	
Главный штабъ	248555	248555
Военное интендантство	142700	142700
Генералитетъ	126265	126265
Штабъ артиллеріи	12200	12200
Эспедиція главнокомандующаго, въ Стокгольмѣ	7350	7350
Штабъ коммендантуры	30868	30868
Военная академія	25640	25640
Военное училище	79889	79889
Гарнизонные госпитали въ Стокгольмѣ и Карлсборгѣ (добавочный кредитъ)	81487	81487
На образованіе военныхъ врачей	8500	8500
На стипендіи для путешествій военныхъ врачей	2000	2000
Пенсіи и стипендіи полковыхъ военныхъ врачей	19800	19800
	854204	852504

Поселенная армія (Indelta armén)<sup>1)</sup>,

Кавалерійскіе и пѣхотные полки	1517500	1517500
Содержаніе офицерскаго корпуса	4177876	4187596
На сокращеніе повинностей содержанія поселенной арміи (приблиз. разсчетъ)	1330000	1330000

<sup>1)</sup> Поселенная армія состоитъ изъ 9 кавалерійскихъ и 17 пѣхотныхъ полковъ.



На поддержку крестинъ, содержащихъ роты	12500	12500
На возмѣщеніе убыли въ лошадяхъ кавалерійскихъ полковъ (приблиз. разсчетъ)	4000	4000
На маневры поселенной арміи и стрѣлковъ Вермландскихъ (добавочный кредитъ)	1322300	1322300
На содержаніе обоза (добавочный кредитъ)	26520	
	<hr/> 8390696	8378896

#### Вербованная армія (Värfvade armén).

Конная гвардія	146345	143845
Гусарскій кронпринца полкъ	188615	186985
Гвардейскій полкъ	165074	165074
2-ой гвардейскій	164489	164489
Вермландскіе стрѣлки	138070	140750
Артиллерія (3 полка) (резервный кредитъ)	1091966	1089566 103137
Морской полкъ (резервный кредитъ)	66000	66000
Инженерный корпусъ	278920	278920
(въ томъ числѣ 23500 резерв. кредита)		
Обозный корпусъ (резерв. кредитъ)	198000	182940
На рекрутировку и содержаніе вербованныхъ гарнизонныхъ полковъ (резервный кредитъ)	859212	893732
Ремонтъ лошадей вербованныхъ полковъ (резерв. кредитъ)	140592	143792
На наемъ лошадей для маневровъ артиллеріи и инженеровъ	64000	69220
На фуражъ лошадямъ вербованныхъ полковъ (приблиз. разсчетъ)	600000	615000

Продовольствіе гарнизонныхъ войскъ (приблиз. расчетъ)	1191000	1182000
	5202283	5377950

### Милиція (Beveringen).

Национальная милиція острова Готландъ	201997	190657
Милиція Галланда	12660	12660
Милиція Весторноррландіи	31420	31420
2 резервныхъ кредита на содержание кадровъ		86644
На обученіе и маневры милиціи (приблиз. расчетъ)	1042500	1472000
На школы для вольноопредѣляющихся	285000	285000
	1573377	2087381

### М а т е р і а л ь.

Крѣпости въ госуд. вообще, подчиненныя департаменту	2329500	2404600
На обмундировку поселенныхъ полковъ и стрѣлковъ Верmlandіи	304063	436583
На обмундировку, аммуницію и т. д. поселенной кавалеріи (резервный кредитъ)	205000	205000
Постройки и лагерныя принадлежности для сборныхъ пунктовъ (резерв. кредитъ)	165000	165000
Расходы на расквартированіе (приблиз. расчетъ)	108500	113000
На расквартированіе войскъ въ Стокгольмѣ (резервный кредитъ)	21450	21450
На покупку селитры (приблиз. расчетъ)	50000	50000

Отопление и освѣщеніе въ крѣпостяхъ и гарнизонахъ	60000	615000
	3243513	3457133

### Различныя кредиты.

Для кавалерійской школы въ Стокгольмѣ)	30000	30000
Для школы стрѣлковъ (резерв. кредитъ)	31000	49100
Гарнизонная команда въ Карлскронѣ (резерв. кредитъ)	99000	
Расходы по передвиженію войскъ (резервный кредитъ)	8000	8000
Добавочное содержаніе (приблиз. разсчетъ)	10000	10000
Канцелярскіе расходы армейскаго управленія	15000	15000
Канцелярскіе расходы военнаго департамента (приблиз. разсчетъ)	4337	6136
Эстренные расходы	67500	67500
Путевые расходы		70000
Дисциплинарная рота:		
Постоянный кредитъ 12600	44600	44600
Приблизительный разсчетъ 32000		
	379437	
Итого по IV титулу	19643800	20337100

### V главный титулъ (Bil. litt. B. 5).

Департаментъ морской защиты (Sjöforsvarsdepartement).

#### 1. Департаментъ и главное управленіе.

Начальнику департамента	17000	17000
Отдѣленіе департамента въ канцеляріи Его Величества	26800	26800

Управление флотомъ	38600	38600
	82400	82400

## 2. Личный составъ флота.

Содержаніе корпусовъ флота	1211184	1512734
Дополнительное содержаніе (приблизительный расчетъ)	32000	32000
Пенсіоны резервнымъ офицерамъ		6400
На обмундированіе корпуса матросовъ и юнговъ (резерв. кредитъ)	287500	287500
Натуральное продовольствіе (приблизительный расчетъ)	452450	452450
Взамѣнъ вакантныхъ номеровъ матросовъ въ ленѣ Блекингъ и южномъ герадѣ Мѳге въ ленѣ Кальмаръ	114000	114000
На сокращеніе повинностей содержанія поселенныхъ матросскихъ ротъ (приблиз. расчетъ)	162000	80000
	2361134	2586984

## Матеріалы флота.

На ремонтъ судовъ и новыя постройки (резервный кредитъ)	1200000	1200000
---	---------	---------

## Различные кредиты.

На маневры флота (резервн. кредитъ)	670000	670000
На обученіе морской милиціи (приблиз. расчетъ)	72400	72400
На образовательную часть:		
Морская военная школа	31040	39820
Школа флотскихъ юнговъ	8780	
На заготовленіе морскихъ картъ (резервн. кредитъ)	60000	60000

Отипендіи для морскихъ офицеровъ, находящихся на частной службѣ и въ заграничныхъ командировкахъ	15000	15000
Расходы на передвиженіе (резервн. кредитъ)	30000	18000
На больничныя учрежденія	39000	39000
На различныя потребности	19175	19175
Суточные и разъѣздыя деньги (приблизит. расчетъ)	15000	25000
Канцелярскіе расходы и т. д. (приблизит. расчетъ)	47012	46902
Экстренные расходы	12500	12500
	<hr/> 1019907	<hr/> 1017797

#### Торговля (Handeln).

Лодманскія и маячныя учрежденія и спасательныя станціи (резервн. кредитъ)	1200409	1200409
Морскія образовательныя учрежденія	94650	94650
Морское-метеорологическое бюро	9000	9000
Прибавочное содержаніе личному составу морскихъ образовательныхъ учреждений и начальнику морскаго-метеорологическаго бюро (приблизительный расчетъ)	13000	13000
	<hr/> 1317059	<hr/> 1317059
Итого по V титулу	5980900	5014240

#### VI главный титулъ Bil. litt. B. 6).

Департаментъ внутренняго управленія (Civildepartementet).

Дополнительное содержаніе премьеръ-министру (приблиз. расчетъ, максимумъ)	6500 <sup>1)</sup>	6500
---	--------------------	------

<sup>1)</sup> Въ 1887 г. и въ 1891 г. министръ внутреннихъ дѣлъ былъ перемѣнъ министромъ.

3 членамъ совѣта министровъ (Stats- råd) по 12000 кр.	36000	36000
Начальнику департамента	17000	17000
Отдѣленіе департамента въ канцеля- ріи Его Величества	76700	76700
Коммерцъ-коллегія	86000	83500
Статистическая табельная коммиссія:		
Содержаніе личнаго состава цен- тральнаго статистическаго бюро	28400	

## Резервные кредиты.

На содержаніе библіотеки	1500	
На временное вознагражденіе воль- но-наемныхъ служащихъ и занимаю- щихся на частн. служ.	12200	
Печатаніе официальныхъ статисти- ческихъ данныхъ	15800	
На изданіе статист. ежегодника	1000	
Для выработки статистики жалова- ній и пенсій	1000	
	59900	59900
На межевой корпусъ	108800	108800
На изданіе топографической карты государства (резерв. кредитъ)	6000	6000
Содержаніе управленія генераль- губ. Стокгольма	87422	87422
Органы мѣстнаго управленія (90000 кронъ резервн. кредита)	2637309	2649022
Вѣдомство шоссейныхъ и водяныхъ путей сообщенія (въ томъ числѣ 2 спеціальныхъ резервн. кредита на по- крытіе расходовъ на публичныя рабо- ты и для нивелировки дорогъ — по 30000 кр.)	126400	131200

Добавочное содержаніе (приблизит. расчетъ)	239000	239000
Пособіе содержателямъ ямскихъ гостинницъ	19575	19146
Пособіе предпринимателямъ ямскихъ почтъ		27000
Паромы и паромщики	385	379

Земледѣліе, торговля и промышленность.

### Резервные кредиты.

Дороги и пути сообщенія (Vägar och kommunikationer)	12000	12000
Образовательныя учрежденія: земледѣльческія и кустарныхъ промысловъ	175400	190400
Инженеръ-агрономы и ихъ помощники	47500	47500
На поощреніе вообще сельскаго хозяйства	45450	55000
Провинціальныя ветеринары	48500	48500
На поощреніе ремеслъ и промышленности	50500	63500
„ „ торговли и судоходства	11500	11500
„ „ горной промышленности	8700	8700
„ „ рыбной ловли	17600	42000
	417150	479100

### Различные кредиты.

Расходы по размежеванію и разверстанію угодій (резервн. кредитъ)	63000	63000
Пособія для переселенія при разверстаніи и сплоченіи участковъ (приблиз. расчетъ)	50000	50000
На управленіе горнымъ округомъ		
Сала	6320	4500

Пособіе на поселеніе новыхъ коронныхъ колонистовъ (приблиз. кредитъ)	4500	8827
На вознагражденіе за отчужденіе земель при сооруженіи каналовъ и постройкѣ дорогъ (приблиз. расчетъ)	10260	
На поощреніе коннозаводства (резерв. кредитъ), въ томъ числѣ 35000 на преміи коннозаводчикамъ	94620	109620
Для предупрежденія и пресѣченія заразительныхъ болѣзней скота (приблиз. расчетъ)	30000	30000
На карантинныя учрежденія на островахъ Кэнсэ (приблиз. максимальный расчетъ)	15850	15850
На уплату вознагражденія за упраздненіе таможенной пошлины на рѣкѣ Шельдѣ (приблиз. расчетъ)	26500	
Суточные и прогонныя (приблиз. расчетъ)	43000	43000
Канцелярскіе расходы и т. д., топливо (приблиз. расчетъ)	118663	117811
Экстренные расходы (резервный кредитъ)	12000	12000
	474713	454608
Итого по VI титулу	4648854	4732077

*VII. главный титулъ. (Bil. litt. B. 7).*

Финансовый департаментъ (Finansdepartamentet).

Начальнику департамента	17000	17000
Отдѣленіе департамента въ канцеляріи Его Величества	62400	62400
Каммеръ-коллегія	122110	122100
Статсъ-контора	95800	100800



Расходы по гербовому сбору (приблиз. расчетъ)	174000	174000
Расходы на оцѣнку и раскладку по общему подоходному налогу (приблиз. расчетъ)	75000	140000
Монетная и пробирная части	20300	20300
Расходы по пробирному сбору (приблиз. расчетъ)	5400	5400
Камеральный судъ	169600	169600
Главное строительное управленіе	35500	35500
Расходы почтового управленія (разсчитанные приблизительно, покрываемые непосредственно изъ почтового сбора)	6175800	7052000
Расходы телеграфнаго управленія (резервный кредитъ, расходы покрываются непосредственно изъ телеграфнаго сбора)	1300000	1350000
Расходы таможеннаго управленія (приблизительно разсчитанные и покрываемые непосредственно изъ таможенныхъ доходовъ)	2463000	2560000
Вознагражденіе, выдаваемое городамъ за отнятіе у нихъ правъ наложенія добавочныхъ пошлинъ (приблиз. расчетъ)	1640000	1900000
Доменное управленіе	94000	94000
Лѣсное управленіе:		
Постоянный кредитъ.		
Штатъ лѣснаго управленія:	406070	{ 430570
„ госуд. школы лѣсоводства:		
	24500	

## Резервный кредитъ.

Расходы на лѣсной институтъ	21300	}	988000
Расходы на частныя лѣсныя учебныя заведенія	8600		
Управленіе казенными лѣсами и поощреніе лѣсоводства:	214130		
	674600		
Вознагражденіе за истребленіе хищныхъ звѣрей (приблиз. расчетъ)	12000		12000
Освѣщеніе и вообще содержаніе казенныхъ строеній въ Стокгольмѣ (приблиз. расчетъ)	30000		30000
Постройки и ремонтъ (резервный кредитъ)	200000		200000
Пособія городамъ (приблиз. расчетъ)	26790		21556
‰ установленныя за контроль и ревизію счетовъ и отчетовъ (приблизит. расчетъ)	15000		15000
Контрольные расходы по взиманію акцизовъ (приблизит. расчетъ)	430000		450000
Расходы на контроль надъ частными банками и кредитными учрежденіями (максимальный приблиз. расчетъ)	16000		12000
Расходы на возвращеніе неправильно поступившихъ суммъ (приблизит. расчетъ)	25000		25000
Добавочное содержаніе (приблизит. расчетъ)	30800		45000
Суточные и прогонныя (приблизит. расчетъ)	20000		20000
Почтовый расходъ на казенныя письма и посылки (приблиз. расчетъ)	250000		400000

Канцелярскіе расходы, топливо, освѣщеніе (приблиз. расчетъ)	36810	36810
Экстренные расходы (резервн кредитъ)	35000	35000
Королевскіе театры	60000	60000

Итого по VII титулу 14311900 16153466

*VIII главный титулъ Bil. litt. B. 8).*

Департаментъ духовныхъ дѣлъ.

Начальнику департамента	17000	17000
Отдѣленіе департамента въ канцеляріи Его Величества	77100	78800
Государственный архивъ	38500	39300
Королевская библіотека	62700	62700
Національный музей (въ томъ числѣ 4 резервн. кредита, суммою на 14300 кронъ)	46350	46350
Штатъ духовенства	375705	375733
Экспедиція соборнаго капитула	25000	25000
Духовенство и церковныя учрежденія въ Лаппмаркенѣ (приблиз. расчетъ)	55000	55000
Университеты (въ томъ числѣ 162700 кронъ по приблиз. расчету)	688236	713151
Каролинскій медико-хирургическій институтъ	134950	160700
Общія учебныя заведенія (резервн. кредитъ)	2866886	2902453,36
Семинарія учительницъ	43500	43500
Народныя школы	67732	70000
Учительскія семинаріи	279725	304925
Стипендіи воспитанникамъ семинаріи	75000	75000
Суточные и разъѣздныя инспекторамъ народныхъ училищъ	95000	95000

Учебный матеріалъ для на- родныхъ школъ	15000	15000
Пособіе среднимъ народ- нымъ училищамъ	20000	20000
Общій резервный кредитъ	484725	509925
На поощреніе народнаго образованія шведскихъ фин- новъ (приблиз. расчетъ)	12000	25000
Добавочное содержаніе учи- телямъ народныхъ школъ и школъ малолѣтнихъ дѣтей (приблиз. расчетъ)	3145000	3500000
Пособіе высшимъ народнымъ училищамъ (приблиз. расчетъ)	40000	40000
Пособіе для вознагражденія учителямъ школъ добавочнаго образованія förtättningskolar, (приблиз. расчетъ)	30000	
Пособіе на вознагражденіе обучающихъ ремесламъ въ на- родныхъ школахъ (приблизит. расчетъ)	25000	3736725
Техническія учебныя заведенія	370400	383975
Гимнастическій центральный инсти- тутъ	37150	37150
Медицинское управленіе и всѣ его штаты	389675	493675
Образованіе повивальныхъ бабокъ и родильные пріюты	33441	33441
Ортопедическій институтъ	8250	8250
Квартирныя провинціальнымъ врачамъ		103500
На образованіе ветеринаровъ	47200	50500
На поощреніе прививки оспы	7700	7700

Для борьбы съ эпидеміями и зара- зительными болѣзнями (приблиз. раз- счесть)	100000	145000
Шведскому врачебному обществу	3000	3000
Шведская академія	8250	8250
Академія наукъ (въ томъ числѣ 16000 кр. резервн. кредита)	44900	44900
Академія искусствъ, исторіи и древ- ностей (въ томъ числѣ 450 кронъ ре- зервн. кредита)	28750	28750
Академія свободныхъ художествъ (въ томъ числѣ 2 резервн. кред. на сум- му 21400 кр.)	60800	61300
Музыкальная академія	44900	44900
Госуд. музей естественныхъ наукъ	66550	67550
Образовательная и воспитательныя учрежденія для глухонѣмыхъ и слѣ- пыхъ:		
Главный институтъ для глухонѣмыхъ	60000	} 250150
Институтъ для слѣпыхъ	21000	
На поощреніе и поддержаніе мел- кихъ заведеній для содержанія и об- разованія бѣдныхъ глухонѣмыхъ и слѣ- пыхъ дѣтей	50000	
Призрѣніе бѣдныхъ въ Стокгольмѣ и селахъ	9590	9564
Призрѣніе бѣдныхъ вообще (приблиз. разсчесть)	75000	75000
Содержаніе лазаретовъ	46965	46421
Содержаніе госпиталей (приблизит. разсчесть)	600000	600000
Главный воспитательный домъ въ Стокгольмѣ	78000	78000

Воспитательный домъ франкъ-мас-соновъ	2750	2750
Воспитательный домъ въ сельскихъ округахъ	28380	28380
Воспитательныя учрежденія для душевно-больныхъ дѣтей (приблизительный разсчетъ)	25000	25000
Содержаніе церквей	369828	369828
Стипендіи на путешествія и изданіе учебныхъ пособій и ученыхъ сочиненій (резервн кредитъ)	24000	24000
Добавочное содержаніе (приблизит. разсчетъ)	80000	80000
Путевыя и суточные деньги (приблиз. разсчетъ)	1500	1500
Канцелярскіе расходы, отопленіе и освѣщеніе (приблиз. разсчетъ)	22140	23044
Экстренные расходы (резервн. кредитъ)	15000	15000
Итого по VIII титулу	11065589	11946698

*IX главный титулъ (Bil. litt. B. 9).*

Штатъ пенсій и сокращеній.

А Штатъ пенсій:

Пенсіонная касса гражданскаго вѣдомства.

Пенсіонный штатъ для гражданскихъ чиновниковъ и служителей	37500	112286
„ для ихъ вдовъ и сиротъ	45000	
Вознагражденіе за невнесенные вычеты изъ жалованья	2246	
„ невнесенныя сбереженія на пособия и на погребеніе	6540	

На пенсіи комиссіонныхъ межев- щиковъ, ихъ вдовъ и сиротъ	7200	}	112286
„ чиновниковъ и служителей лѣсного управленія и школъ лѣсовод- ства	9000		
„ начальникамъ, учителямъ и служителямъ технической академіи	3500		
„ чиновникамъ и служеб- нымъ управленія дорогами и водными путями сообщенія, получающимъ со- держаніе изъ обыкновенныхъ штатовъ, ихъ вдовамъ и сиротамъ	1300		

#### Пенсіонная касса военного сухопутнаго вѣдомства.

Возмѣщеніе не внесенныхъ выче- товъ изъ содержанія	4640	
„ „ сбереженій на по- собія и погребеніе	28080	
Пособіе для пенсій вдовъ и сиротъ офицеровъ и унтеръ-офицеровъ	67708	100428
Военная касса Вадстена	244025	243640

#### Пенсіонная касса адмиралтейства.

Возмѣщеніе не поступающихъ болѣе доходовъ:

Въ пользу пенсіоннаго до- хода	36320	}	52970
„ „ такъ наз. gratial фонда	16650		

На пенсіи офицерамъ и унтеръ-  
офицерамъ флота (приблиз. расчетъ) 100000

Для пенсій во флотъ и лоцманскомъ  
корпусѣ (въ томъ числѣ максимумъ  
9030 кр. въ пользу инвалидной кассы

поденьщиковъ, общества плотниковъ и ремесленниковъ (приблиз. расчетъ)	66500	219470
Въ фондъ инвалиднаго дома	60350	
Для раненныхъ офицеровъ и унтеръ- офицеровъ (резервн. кредитъ)	4000	
Пособіе пенсіонному учрежденію тор- гового флота (уплачивается непосред- ственно изъ таможенныхъ пошлинъ) (приблиз. расчетъ)	78000	
Пособіе для пенсій вдовъ и сиротъ общихъ учебныхъ заведеній, семинарій	68471	
„ для пенсій народныхъ учи- телей	356500	
„ для пенсіонной кассы вдовъ и сиротъ народныхъ учителей	63500	
„ для пенсіонной кассы ко- ролев. театровъ	6000	
Итого по пенсіонному штату	1313030	1313798

#### В. Общий штатъ сокращеній.

Для различныхъ цѣлей (приблизит.  
расчетъ)

Итого по IX титулу

Въ росписи 1891 г. за этими приложеніями слѣдуетъ  
еще одно приложеніе Lit. С., въ которомъ указаны всѣ эк-  
стра-ординарные расходы по 8 титуламъ<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Государственная роспись доходовъ и расходовъ не обнимаетъ собою всю совокупность публично-правовыхъ расходовъ и доходовъ, которые получаются изъ общаго народнаго капитала и отъ капиталовъ, спеціально выдѣленныхъ для служенія публично-правовымъ цѣлямъ. Доходы и расходы подчиненныхъ государству принудительныхъ союзовъ сомѣнь не вносятся въ бюджетъ. Заимство-  
ванъ у Франціи систему centimes additionels, Швеція не нашла нужнымъ по  
заимствовать также принципъ полноты бюджета. Между тѣмъ значительная об



## Такова внѣшняя форма шведскаго бюджета. Шведскій

ласть задачъ государственнаго управленія осуществляется мѣстными силами и мѣстными средствами, обязательно или добровольно. Исслѣдованіе доходовъ и расходовъ мѣстныхъ найдетъ себѣ мѣсто въ III томѣ, адѣсь же мы укажемъ только общія ихъ сумми:

Доходы 2488 общинъ государства въ 1889 г. равнялись 63415373 кр.

А именно:

Доходы отъ отданныхъ въ аренду имуществъ=	6276220 кр.
Общинные налоги	29196591 "
Пособіе отъ государства	4250251 "
Сборъ за продажу спиртныхъ напитковъ и часть прибыли отъ общественной продажи	4361481 "
Портовые сборы	2992201 "
Возмѣщеніе за отнятое право добавочныхъ пошлинъ	2299554 "
Пошлины за пользованіе газа и водопроводами	3401210 "
Различные доходы (налогъ на собакъ, сборъ на содержаніе духовенства, школы, на содержаніе бѣдныхъ, дорогъ, болѣзней, пошлины: мостовая, за проходъ по шлюзамъ и каналамъ и т. д.)	10637865 "

Итого 63415373 "

Послѣ вычета 6549805 кр., получаемыхъ отъ госуд. казначейства, остается сумма общинныхъ доходовъ въ полномъ смыслѣ слова

52865568 "

Расходы общинъ (сельскихъ и городскихъ) опредѣлились въ 1889 г. въ общей суммѣ:

61484502 "

Расходи раздѣляются по слѣдующимъ главнымъ статьямъ;

1) На церковныя цѣли	9950747 "
2) На народныя школы	12163120 "
3) На призрѣніе бѣдныхъ	9730091 "
4) На народное здравіе	2182376 "
5) На общія и спеціальныя техническія учебныя заведенія	1264935 "
6) На общественныя постройки, пути сообщенія и т. п. задачи	14107977 "
7) Различные доходы	12130256 "

Нужно замѣтить, что въ Швеціи въ бюджетъ общинъ вносятся какъ доходы, полученные благодаря заключенію займовъ, такъ и расходы, покрываемые на счетъ занятыхъ суммъ. Въ 1889 г. заключены займы на 11525890 кр. Активное имущество общинъ оцѣнено въ 1889 г. въ 236590316 кр., а пассивъ указанъ въ 142987365 кр.

Доходы 25 провинцій (län) опредѣлились въ 1889 году въ 3066634 кр., распределенныхъ по слѣдующимъ статьямъ:

1) Аренда

8444 "

бюджетъ 1) не принадлежитъ къ категоріи полныхъ бюдже-

2) Ренты	85252 кр.
3) Прямые провинціальныя налоги	606542 "
4) Больничный сборъ	779895 "
5) Сборъ за право продажи спиртныхъ напитковъ	1035840 "
6) Сборъ съ гостинницъ	431404 "
7) Различныя доходы	139257 "

Въ 1889 г. провинція заключила заемъ на 90711 кр.

Ихъ активъ оцѣненъ въ 11225332 кронъ., ихъ пассивъ въ 3340959 кр.

Въ составъ этихъ цифръ входятъ и цифры столичнаго бюджета. (Бюджетъ Стокгольма 1889 года напечатанъ въ Berättelse angående Stokholms Kommunalförfattning år 1889 etc, utgifven enligt beslut af Stadsfullmäktigen Beredningsutskott<sup>4</sup>). Бюджетъ расходовъ и доходовъ дѣлится на 5 отдѣловъ.

По отдѣлу расходовъ городской финансовою управы и ея отдѣленій (72 статьи) израсходовано 10377530 кр., и поступило 10377530 кр. (по 64 статьямъ). По отдѣлу: управленія медицинскою и санитарною частью:

расходы (18 статей)	843960 кр.
доходы (11 статей)	843960 "

По отдѣлу: управленіе призрѣнія бѣдныхъ:

расходы (24 статьи)	1147640 "
доходы (17 статей)	1147640 "

По отдѣлу: газовое освѣщеніе:

расходы (8 статей)	2361000 "
доходы (3 статьи)	2361000 "

По отдѣлу: церковное управленіе:

расходы (6 статей)	86650 "
доходы (3 статьи)	86650 "

Обыкновенные доходы (98 статей) распределяются по слѣдующимъ главнымъ группамъ:

Аренды, ренты и т. п.	363942 кр. 60 эр.
Доходы отъ аренды не застроенныхъ земель	669108,72 "
Доходы отъ аренды гостинныхъ дворовъ и рынковъ	171597,90 "
Портовый сборъ	624131,30 "
Доходы отъ шлюзовъ	48701,62 "
Возмѣщеніе за добавочныя пошлины	820108,84 "
Сборъ за продажу спиртныхъ напитковъ	1194491,52 "
Доходъ отъ городскихъ домовъ	55957,77 "
Общинный сборъ (Kommunal-skatt) по 3 кроны съ кро-	
ны госуд. подоходнаго налога	2768580,72 "
Доходъ отъ водопровода	615889,16 "

Итого обыкновенныхъ доходовъ 8207620,55 "

товъ. Доходы и расходы мѣстныхъ принудительныхъ союзовъ не вносятся въ государственную роспись. Далѣе мы не находимъ въ немъ полныхъ указаній объ оборотныхъ доходахъ и расходахъ. 2) Представляя собою бюджетъ валовой (Brutobudget), онъ не выдерживаетъ строгого принципа валовыхъ бюджетовъ. Въ росписи доходовъ указываются валовыя цифры, безъ вычета издержекъ при полученіи доходовъ; только почтовый сборъ вносится въ двойной цифрѣ: въ цифрѣ, указывающей валовой доходъ, и цифрѣ, указывающей чистый доходъ.

Расходный бюджетъ построенъ на принципѣ раздѣленія по реальнымъ отдѣламъ государственнаго управленія. Семь его главныхъ титуловъ соотвѣтствуютъ главнымъ отраслямъ администраціи. Эта замѣна территоріальныхъ бюджетовъ, такъ наз. на континентѣ, министеріальными бюджетами произошла еще въ 17 столѣтіи. Нормальный штатъ 1694 г. (ср. I часть, стр. 391—392) раздѣляется уже на 6 отдѣловъ: I придворное вѣдомство; II государственный совѣтъ и высшія государственныя учрежденія; III гражданское вѣдомство; IV военное вѣдомство; V морское вѣдомство; VI разные доходы (пенсіи и пособія).

Если мы обратимся къ отдѣльнымъ частямъ расходнаго бюджета, то замѣтимъ, что въ распредѣленіи отдѣльныхъ статей не выдержанъ тотъ порядокъ, котораго держатся валовые бюджеты континентальныхъ государствъ. Такъ, въ прусскомъ бюджетѣ ставятся сперва расходы постоянные, затѣмъ временные. Въ категоріи постоянныхъ выводятся сперва расходы по взиманію и полученію доходовъ, а затѣмъ расходы на задачи управленія въ строгомъ смыслѣ слова (или въ другихъ государствахъ соблюдается обратный порядокъ). Въ Швеціи же временные и постоянные расходы перемѣшаны. Далѣе, подобно французскому бюджету, шведскій бюджетъ вноситъ почти всѣ издержки взиманія въ отдѣлъ: „расходы

департамента финансовъ“. О своеобразномъ раздѣленіи доходовъ на ординарныя и чрезвычайныя ассигнованія, какъ результатъ своеобразныхъ отношеній, существующихъ между королемъ и риксдагомъ при осуществленіи правъ финансоваго верховенства, мы уже говорили выше.

Вообще нужно замѣтить, что внѣшняя структура шведскаго бюджета не отличается наглядностью и ясностью. По своей нестройности шведскій бюджетъ похожъ на англійскій. Привязанность къ формамъ, унаслѣдованнымъ отъ предковъ, и нежеланіе допустить разрушеніе исторически развившейся системы, въ Англіи и Швеціи заставляютъ сохранить форму бюджета, далеко отступающую формамъ бюджетовъ въ Пруссіи, Италіи и Бельгіи, не говоря уже о французскомъ бюджетѣ, который по своей полнотѣ, ясности и наглядности можетъ быть признанъ образцовымъ.

Къ совершенно другому сужденію, конечно, придемъ мы, если вмѣсто вопроса о формѣ бюджета, поставимъ вопросъ о значеніи каждой его цифры и о взаимномъ отношеніи отдѣльныхъ бюджетныхъ статей съ точки зрѣнія раціональности пользованія различными источниками доходовъ и съ точки зрѣнія производительности затратъ суммъ, внесенныхъ въ бюджетъ расходовъ. Но объ этомъ рѣчь будетъ ниже. Теперь же намъ слѣдуетъ обратиться къ бюджетному праву, разсмотрѣніе котораго дастъ возможность объяснить отдѣльныя выраженія, встрѣчаемыя въ бюджетѣ и непривычныя читателю, знакомому съ бюджетами тѣхъ государствъ, которыя служатъ обыкновенно объектомъ изслѣдованія финансиста. Своеобразныя названія, въ свою очередь, суть выраженія своеобразнаго хода развитія бюджетнаго права.

Первый вопросъ бюджетнаго права cadaго государства—это вопросъ о юридической природѣ бюджета. Вопросъ этотъ, несомнѣнно одинъ изъ труднѣйшихъ и сложнѣйшихъ. При рѣшеніи его юридическая логика вступаетъ въ противорѣчіе

съ государственною политическою жизнью. Что такое бюджетъ? Законъ или актъ управляющей власти (Verwaltungsakt)? Если мы обратимся къ основнымъ законамъ конституціонныхъ государствъ, то почти всѣ они (за исключеніемъ Англіи, не имѣющей вообще конституціонной хартіи) прямо или косвенно, болѣе или менѣе ясно и отчетливо, дадутъ одинъ и тотъ же отвѣтъ: „Бюджетъ это—законъ, и притомъ не только законъ обыкновенный—но даже особенно важный“. Конституціонная практика подчеркиваетъ характеръ бюджета, какъ закона, и въ случаѣ неясности выраженій хартіи, старается истолковать ея положеніе именно въ этомъ смыслѣ. Если мы обратимся къ литературѣ, то встрѣтимъ такое же разногласіе, какое существуетъ относительно вопроса о различіи законовъ по содержанію и силѣ! Перечитывая сочиненія авторитетовъ наукъ государственнаго и финансоваго права, мы замѣчаемъ, что объектомъ спора является почти исключительно бюджетъ государственный. Но бюджетъ государства не есть единственная роспись публично правовыхъ доходовъ и расходовъ, встрѣчаемая нами въ жизни политически организованнаго общества. Мы знаемъ, что каждая провинція, графство, уѣздъ, округъ, приходъ, община (городская и сельская), развѣ они являются органами мѣстнаго самоуправленія и представителями мѣстно дѣйствующей государственной власти, имѣютъ свои бюджеты. По существу своему бюджеты мѣстныхъ принудительныхъ союзовъ ничѣмъ ни отличаются отъ бюджета государственнаго. Различіе ихъ количественное, а не качественное. Юридическая сила обязательности точнаго исполненія бюджета одна и та же, имѣемъ ли мы дѣло съ государственнымъ бюджетомъ, или съ бюджетомъ мелкой общины. Слѣдовательно, и бюджеты общины, и провинціи, и государства одинаково являются законами. Но почему же результатъ акта хозяйственной расцѣпливости, сведеніе въ одно цѣлое цифръ ожидаемыхъ

доходовъ и цифръ расходовъ, на которые рассчитываютъ болѣе или менѣе опредѣленно и увѣренно—является закономъ? Какими юридическими признаками отличается государственный бюджетъ отъ смѣты, напр. инженера путей сообщенія или губернскаго архитектора, которымъ поручены постройка моста или зданія и которые, зная приблизительно, сколько они получаютъ средствъ и сколько матеріальныхъ средствъ и личныхъ силъ необходимо для совершенія порученнаго дѣла, составляютъ балансъ доходовъ и расходовъ? То, что тамъ, въ государствѣ, дѣйствующими лицами являются министръ финансовъ и парламентъ, а здѣсь инженеръ и строительная контора или отдѣленіе, то, что тамъ вопросъ идетъ о милліардахъ, а здѣсь о тысячахъ,—не измѣняетъ юридической природы акта. Почему бюджетъ государства—законъ, бюджетъ общины—актъ органа мѣстнаго самоуправления, совершаемый подъ контролемъ высшей исполнительной власти, а смѣта инженера—актъ подчиненнаго органа управления? Можетъ быть потому, что все, что совершается законодательною властью, есть законъ?—Но въ такомъ случаѣ вознагражденіе, ассигнуемое заслуженному государственному человѣку, адресъ, поднесенный королю и имъ принятый, тоже законъ. Юридическая логика едва ли можетъ дать удовлетворительный отвѣтъ. Нельзя ли исторически объяснить то своеобразное юридическое положеніе, которое занимаетъ бюджетъ, и не дать ли сводъ литературныхъ мнѣній возможность окончательно опредѣлить его юридическую природу?

Въ Англіи, бюджетное право которой, хотя и невѣрно понятое, служило прототипомъ для бюджетнаго права континента, бюджетъ первоначально не былъ признанъ закономъ. Составленіе штата и установленіе баланса доходовъ и расходовъ было дѣломъ управленія, совершаемымъ по почину короля подъ контролемъ парламента, выводившаго изъ своего права ассигнованія налоговъ право опредѣлять расходы го-

сударства въ отношеніи ихъ объема, а также и въ отношеніи ихъ цѣлей. Отдѣльныя постановленія парламента объ ассигнованіи налоговъ и объ опредѣленіи цѣлей, ради которыхъ они ассигнуются, соединились въ одно цѣлое, въ такъ наз. *appropriation act*, голосуемый какъ верхнею, такъ и нижнею палатою и требовавшій санкціи короля. Такимъ образомъ парламентская практика примѣняла къ *appropriation act* порядокъ изданія законовъ. Это внѣшнее совпаденіе формъ изданія повлекло за собою признаніе за бюджетомъ юридической природы закона, на смотря на его разнообразную связь съ государственнымъ управленіемъ, его измѣнчивый и многосложный составъ и только временное значеніе. Практическимъ послѣдствіемъ этого смѣшенія было примѣненіе къ нему всѣхъ принциповъ обыкновеннаго законодательства и, въ концѣ концовъ, переходъ функціи окончательнаго его опредѣленія отъ короля къ народному представительству. Но, получивъ не легальнымъ, а фактическимъ путемъ природу закона, ежегодно вотируемаго, — бюджетъ въ Англіи имѣлъ и до сихъ поръ имѣетъ назначеніе служить исполненію законовъ и дѣятельности закономъ установленныхъ учреждений, т. е. бюджетъ сдѣлался закономъ, ограниченнымъ въ своей силѣ матеріально и временно<sup>1)</sup>. Между тѣмъ какъ англійская парламентская практика признала и установила подзаконность бюджета, въ то же время изъясъ его изъ области управленія, наука конституціоннаго государственнаго права развила теорію такъ наз. финансовыхъ законовъ, теорію совершенно извращавшую отношенія правительства и народнаго представительства при установленіи баланса государственныхъ дохо-

---

Ср. Гнейста, *Gesetz und Budget*: „Der Etat konnte und sollte nur zur Ausführung der Gesetze und gesetzlichen Einrichtungen dienen, nicht zur Anhebung oder Aenderung derselben, wozu der König im Wege der kabinetsordre wie der Verordnung verfassungsmässig überhaupt nicht berechtigt war“. ср. его же *Enstl. Verwaltungsrecht*. II. § 68—70.

довъ и расходовъ. Согласно этой теоріи всѣ расходы и всѣ налоги имѣютъ законную силу только въ теченіе бюджетнаго періода и устанавливаются каждымъ очереднымъ собраніемъ парламента. Постановленія его вливаются въ форму закона; не только весь бюджетъ, какъ единство сведенныхъ въ одно цѣлое доходовъ и расходовъ, но и всѣ его части и подраздѣленія признаются законами. Распоряженія монарха относительно производства расходовъ и употребленія доходовъ получаютъ свое законное основаніе только въ ежегодно вотируемомъ бюджетѣ. Если какое-либо распоряженіе о расходахъ или доходахъ не оправдывается какою-либо рубрикою бюджета, или если какой-либо расходъ произведенъ не согласно съ расходными статьями бюджета, то таковыя распоряженія признаются нарушеніемъ закона. Такъ какъ всѣ государственныя учрежденія нуждаются въ матеріальныхъ средствахъ, такъ какъ каждый законъ косвенно или прямо имѣетъ связь съ финансами,—то понятно, что эта теорія должна была имѣть своимъ послѣдствіемъ подчиненіе всего государственнаго строя ежегодному вотированію бюджета. Къ этому именно результату и стремилась континентальная бюджетная теорія. По мнѣнію авторитетовъ конституціонализма (Констана, Роттека, Велькера и т. п.), народное представительство, какъ часть законодательной власти, должно имѣть возможность воздѣйствія на власть правительственную въ видахъ обезпеченія законности управленія, что и достигается, главнымъ образомъ, правомъ вотировать бюджетъ, т. е. регулировать пріуроченіе необходимыхъ матеріальныхъ средствъ къ служенію государственнымъ цѣлямъ, признаннымъ законными. Законность управленія и политическая свобода, таковы двѣ главныя идеи, ради осуществленія которыхъ теорія конституціонализма выставила свою бюджетную теорію<sup>1)</sup>. Между

<sup>1)</sup> Штейнъ и въ наше время еще утверждаетъ: „In Wahrheit halten alle Culturvölker nicht so sehr darum an der Verfassungs mässigkeit des Budgets fest,



тѣмъ закономѣрное теченіе государственной жизни не обезпечивается тѣмъ, что весь государственный строй объявляется въ прекарномъ положеніи, что всѣ законы, въ силу которыхъ государство требуетъ отъ частныхъ хозяйствъ части произведенныхъ ими благъ, а равно и законы, возлагающіе на государственную власть обязанность исполнять опредѣленные задачи, объявляются временными, и все государственное управленіе—прикащикомъ, которому господинъ вѣряетъ завѣдываніе опредѣленными суммами. Фактически, отчасти сознательно, отчасти несознательно, бюджетная теорія классической эпохи конституціонализма имѣла въ виду не свободу, не закономѣрность, а властвованіе въ государствѣ путемъ точнѣйшаго опредѣленія границъ дѣятельности каждой отрасли управленія. Бюджетная теорія сдѣлалась боевымъ средствомъ того класса, который, благодаря имущественному цензу, почти неограниченно господствовалъ въ нижнихъ палатахъ<sup>1)</sup>. Это ученіе о бюджетномъ правѣ нашло

weil dasselbe eine gesetzliche Ordnung der Wirthschaft, als darum, weil es der Hauptausdruck und Träger der verfassungsmässigen Freiheit überhaupt ist.

<sup>1)</sup> Бюджетная теорія конституціонализма находила себѣ поддержку въ той податной теоріи, которая въ платежѣ налоговъ видѣла только дѣйствіе, которымъ народъ и правительство производятъ обменъ взаимныхъ жертвъ или услугъ, поддерживая тѣмъ свое существованіе, т. е. исполненіе мѣноваго договора. Если налоги не что иное, какъ плата за услуги, то понятно, что платателю должно быть предоставлено право строгого контроля, чтобы цѣнность услугъ действительно соответствовала цѣнности жертвъ. Далѣе понятно, что право контроля должно было быть предоставлено преимущественно тѣмъ, которые дороже другихъ платятъ за услуги. Наконецъ, такъ какъ государство имѣло своею цѣлью только охрану правового порядка, то необходимо было наблюдать, чтобы не производилась трата публичныхъ средствъ на задачи, могущія извратить естественную дѣятельность государства. И еще въ наше время одинъ изъ лучшихъ финансистовъ, Гокъ, обосновываетъ понятіемъ о налогѣ право вотированія бюджета. Онъ говоритъ (Die öffentlichen Abgaben und Schulden, стр. 21): „Vergessen wir nicht, die Steuer ist ein Entgelt für geleistete Dienste, sie beruht darum, die Staatsform sei, welche sie wolle, auf einem zweiseitig verbindlichen Vertrage. Es muss daher von den Steuerpflichtigen (oder deren gesetzlichen Vertretern) der Dienst gewollt, der Aufwand dafür gutgeheissen, der zu dessen Deckung vorgeschlagenen Steuer bei gestimmt und dass dies Alles geschehen in den

себѣ примѣненіе прежде всего во Франціи, въ которой формальныя гарантіи политической свободы отождествлялись съ самой политической свободой. Периодическое возобновленіе финансовыхъ законовъ уже въ 1789 г. было провозглашено однимъ изъ принциповъ конституціонной жизни, причемъ мотивы докладчика (Клермонъ-Тоннера) прямо указывали, что цѣль установленія этого порядка заключалась не только въ охраненіи политической свободы, но и въ обезпеченіи власти народнаго представительства (*Des-moussaux de Givre, La legislation de Budget*, II цитируетъ слѣдующія слова К. Тоннеръ'а: „*Cette clause imperative a paru à tous vos commettants le garant le plus sur de la perpétuité de vos Assemblées nationales*“). Какъ конституція 1791 г., такъ и конституція 1793 и 1795 гг. сохранили принципъ ежегоднаго во-тированія налоговъ законодательнымъ корпусомъ. Только ему одному присвоено право опредѣленія доходовъ, причемъ каждый законъ о налогахъ или расходахъ, не подтвержденный въ бюджетѣ, почитался упраздненнымъ. Если конституція 1791 г. сдѣлала оговорку въ пользу ненарушимости законовъ о государственномъ долгѣ и о *liste civile*, то этимъ Франція обязана исключительно вліянію Мирабо <sup>1)</sup>. Законодательный корпусъ (въ 1795 г.) получилъ право ассигновать опредѣленныя суммы на опредѣленныя цѣли по своему усмотрѣнію. Директорія обязана была ежегодно представлять обзоръ необходимыхъ расходовъ и отчетъ о финансовомъ положеніи страны. Государственное казначейство поставлено подъ управленіе особыхъ комиссаровъ, назначаемыхъ законодательнымъ корпусомъ. Комиссары не имѣли права платить по ассигновкамъ,

---

gesetzlichen Formen kundgegeben sein, ehe die Steuer gegenüber dem, von dem sie gefordert wird, gerecht genannt werden kann.

<sup>1)</sup> Ср. его слова, цитированныя у Леруа Боле. II, стр. 23 „*Limiter à un an la durée des impôts, sur lesquels sera assurée la dette publique, c'est donner au corps législatif le droit de mettre chaque année la nation en banqueroute*“.

если эти ассигновки не были скреплены министромъ соответствующаго вѣдомства, съ указаніемъ дня постановленія директоріи объ уплатѣ и постановленія законодательнаго корпуса, явившагося правовымъ основаніемъ платежнаго распоряженія. Консульская конституція 1799 г. уже представляетъ отступленіе отъ принциповъ той бюджетной теоріи, которая легла въ основаніе бюджетнаго права временъ революціи. § 45 этой конституціи признаетъ за законодательнымъ корпусомъ только право опредѣленія общихъ суммъ доходовъ и расходовъ. Какъ законодательная инициатива вообще, такъ и инициатива при измѣненіи составныхъ частей бюджета принадлежитъ исключительно администраціи. Какъ трибунатъ, такъ и законодательный корпусъ имѣютъ только право согласиться съ предложеніемъ правительства или отказаться отъ соглашенія. Амендементы не допускаются, только желанія могутъ быть выражаемы. Специализація бюджета ограничивается предѣлами отдѣловъ, на которые администрація считаетъ нужнымъ раздѣлить бюджетъ. Фактически народное представительство теряетъ власть контроля. Государственное казначейство изъ рукъ комиссаровъ переходитъ въ руки министра финансовъ. Хотя формальныя условія совершенія платежей сохраняются, но фактическое ихъ значеніе исчезаетъ, благодаря недостатку контроля и отсутствію строгой отвѣтственности передъ народнымъ представительствомъ. Имперское бюджетное право, съ его вотированіемъ бюджета en bloc является только завершеніемъ процесса постепеннаго удаленія народнаго представительства отъ установленія деталей въ ежегодномъ планѣ государственнаго хозяйства. Бюджетъ самъ по себѣ потерялъ значеніе и характеръ закона. Широкое осуществленіе права перевода кредитовъ превратило составныя части бюджета въ составленные на основаніи приблизительныхъ расчетовъ финансовыя планы отдѣльныхъ отраслей администраціи. Закономъ явля-

лось только повелѣніе министрамъ не выходить изъ рамокъ общихъ суммъ бюджетныхъ расходовъ и доходовъ.

Итакъ, къ моменту составленія формы правленія 1809 г. шведскіе государственные дѣятели и юристы имѣли передъ собой сложное, трудно обозримое англійское бюджетное право, бюджетную теорію, несогласимую съ коренными воззрѣніями шведовъ на право короля и народного представительства, и прозрачное бюджетное право консульской конституціи и имперіи. Норвегія рѣшилась воспринять положенія конституцій 1791, 1793 и 1795 гг.. Швеція, не желая откинуть историческія основы взаимоотношенія короля и сейма, ограничилась не точной и неясной формулировкой постановленій, касавшихся бюджета и его права. Между тѣмъ, какъ первая остановилась на демократическихъ началахъ бюджетнаго права, подтвержденныхъ бельгійскою конституціей 1830 г.<sup>1)</sup>, вторая развивала свое бюджетное право постепенно, параллельно съ развитіемъ его въ конституціонныхъ государствахъ Германіи.

Между тѣмъ какъ развитіе французскаго бюджетнаго права совершалось подъ вліяніемъ теоріи, примѣненіе которой то ограничивалось (періоды первой и второй имперіи, хар-

---

<sup>1)</sup> Норвегія и Бельгія въ наше время являются тѣми государствами, которыя ясно и опредѣленно провозглашаютъ принципъ зависимости всѣхъ финансовыхъ законовъ отъ ежегодно вотируемаго закона—бюджета.

Бельгійская конституція 1830 г. гласитъ: ст. 110, 111, 115: *Aucun impôt au profit de l' Etat ne peut être établi que par une loi. Les impôts au profit de l' Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent, n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelles Chaque année. Les chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget. Toutes les recettes et dépenses de l' Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.*

Въ норвежской конституціи 1811 г. мы читаемъ (изд. Шуберга) ст. 75: „Es kommt dem Storting zu: a) Gesetze zu geben und aufzuheben: Steuern, Abgaben, Zölle und andere öffentliche Lasten aufzulegen, die doch nicht länger gelten als bis zum ersten Juli des Jahres, in welchem ein neues ordentliches Storting versammelt ist, es sei denn, dass dieselben von diesem ausdrücklich erneuert werden...., Die zu den Staats ausgaben nothwendigen Geldsummen zu bewilligen.“

тія 1814 г.), то расширялось (хартія 1830 г. съ послѣдующими измѣненіями, конституція 1848 г. и конституція 3 республики), бюджетное право германскихъ государствъ, крупныхъ и мелкихъ развивалось подъ вліяніемъ двухъ принциповъ, мѣтко и вѣрно отмѣченныхъ Штейномъ. Первый изъ нихъ заключается въ томъ, что правительство не признается только простымъ, пассивнымъ исполнителемъ законовъ. (*Organismus der reinen Vollziehung*) но и самостоятельной частью государственной жизни, самостоятельной по своей идеѣ, задачамъ и праву (*des einen in Idee, Aufgabe, Recht selbstständigen Theiles des Staatslebens*). Германскіе народы (въ томъ числѣ на первомъ мѣстѣ Швеція, въ которой германскія правовыя понятія сохранились въ бѣльшей чистотѣ, чѣмъ на континентѣ) не только признають за правительствомъ, но и возлагають на него нравственную обязанность въ случаѣ настоятельной необходимости предпринять такіа дѣйствія, которыя не согласны съ законодательствомъ и проводить свои воззрѣнія во всей полнотѣ и дѣйствовать вполне самостоятельно. Можно сказать, что слова Бисмарка, произнесенныя имъ въ рѣчи 27 января 1863 г.: „Для меня достаточно необходимости, чтобы государство существовало“, вѣрно передають мысль германскихъ народовъ. Второй принципъ заключается въ признаніи обязанности вотиrowанія налоговъ и въ признаніи права короны требовать доставленія средствъ для осуществленія органическихъ задачъ государственнаго управленія. Что этотъ принципъ лежитъ въ основѣ шведскаго государственнаго бюджетнаго права, это мы увидимъ ниже; да и раньше намъ уже приходилось говорить о воззрѣніи на „*Konungens rätt*“<sup>1)</sup>).

Основною развитія бюджетнаго права германскихъ народовъ было понятіе о правѣ ассигнованія чрезвычайныхъ на-

<sup>1)</sup> Штейнъ (F. W. 3 изд. I 348) говоритъ: „Die deutsche Verfassung Kennt.

логовъ для пополненія суммъ, получаемыхъ отъ доменъ и регалій,—понятіе, разившееся на почвѣ средневѣкового разъединенія власти и сословій. Право это, на континентѣ почти упраздненное въ эпоху абсолютизма (въ Швеціи, какъ мы уже знаемъ, оно сохранилось ненарушимо), было вновь признано въ эпоху 1815—1848 гг. Соглашеніе относительно полученія дополнительныхъ доходовъ, путемъ налоговъ, и расходованіе ихъ на тѣ дѣли, ради которыхъ правительство обратилось къ помощи государственныхъ чиновъ, рассматривалось, какъ договоръ. Условія этого договора были границею участія сословій въ финансовомъ управленіи. По мѣрѣ расширенія государственныхъ задачъ, должно было усиливаться и участіе въ финансовомъ управленіи того контрагента, который вступалъ въ договоръ не по собственной инициативѣ, но по приглашенію со стороны нуждающагося въ его помощи. Понятно, что срокъ, на который заключался договоръ, былъ срокомъ дѣйствія тѣхъ постановленій, которыя опредѣляли способъ и мѣру взиманія налоговъ. Правительство по отношенію къ государственнымъ доходамъ, оказалось отчасти въ положеніи неограниченнаго распорядителя, отчасти въ положеніи *negotiorum gestor'a*, связаннаго договорнымъ путемъ. Постановленія, регулировавшія полученіе и расходованіе доходовъ отъ доменъ и регалій, не были законами и съ формальной точки зрѣнія, но административными распоряженіями. Договоръ же объ ассигнованіи и употребленіи налоговъ считался закономъ, потому что форма его заключенія сов-

---

eine Pflicht zur Bewilligung der Steuern und ein selbstständiges Recht der Krone und ist sich daher über den Gedanken der Einheit des Budgets und damit des Budgetrechts noch nicht klar“. Штейнъ какъ будто ставитъ это несознаніе единства въ упрекъ германскимъ конституціямъ. Между тѣмъ едва ли возрѣніе объ единствѣ бюджета и бюджетнаго права вѣрно. Это единство внѣшнее, вызванное практическими потребностями, но не принципиальное. Составныя части бюджета основаны на различныхъ принципахъ, и нормы, регулирующія строй доходовъ и расходовъ, весьма различны. Но объ этомъ рѣчь будетъ ниже.

надала съ формою изданія законовъ, не имѣвшихъ прямой связи съ финансами. Увлеченіе либеральной доктриной, считавшей бюджетное право Франціи 1791—95 гг. и Бельгіи 1830 г. за единственно нормальную и сильнѣйшую гарантію политической свободы, и вліяніе тѣхъ классовъ, которые посылали своихъ представителей въ ландтагъ, побуждали народныхъ представителей въ германскихъ конституціонныхъ государствахъ стремиться ввести въ сферу своего вліянія и постоянные, нормальные доходы короля и замѣнить его финансовыя распоряженія формальными законами. Коренное различіе между тѣми доходами и расходами государства, которые являются логическимъ послѣдствіемъ его существованія, и такими, которые являются результатомъ дѣятельной, но измѣнчивой политики внутренняго управленія, ясное передовымъ финансистамъ и мыслителямъ того времени (Лафитъ во Франціи, Мальхусъ, Пфейферъ Пфигеръ, въ Германіи), не создавалось, или если и создавалось, то приносилось въ жертву воззрѣнію о необходимости распространенія силы формальныхъ законовъ и на тѣ части управленія, которыя могутъ быть измѣнены или отмѣнены лишь при измѣненіи всего государственнаго строя. Впрочемъ дѣятели, стремившіеся къ расширенію вліянія народнаго представительства въ области установленія порядка государственнаго хозяйства, при всемъ своемъ увлеченіи доктриною, наталкиваясь на препятствія, представляемые фактами государственной жизни, не рѣшались, провести свои воззрѣнія послѣдовательно. Тамъ, гдѣ правительство уступило требованіямъ доктринеровъ и подчинило всѣ свои финансовыя распоряженія нормирующей власти народнаго представительства, тамъ ежегодное возобновленіе силы финансовыхъ законовъ или превратилось во внѣшнюю форму, или же сводилось къ требованіямъ и желаніямъ податныхъ реформъ. Отказъ въ утвержденіи финансовыхъ законовъ сдѣлался только игрою либеральныхъ партій, хвастли-

вымъ средствомъ возвышенія значенія парламента надъ нѣкогда абсолютнымъ правительствомъ. Въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ правительство сохранило настолькоъ силы, чтобы отстоять значительную долю своихъ прерогативъ, но не настолькоъ, чтобы рѣшительно низвергнуть притязанія либеральной бюджетной теоріи, бюджетное право сдѣлалось смѣсью противорѣчащихъ другъ другу постановленій. Бюджетное право Баваріи, Вюртемберга и Бадена (и въ менѣе сильной степени Саксоніи) подчинилось вліянію франко-бельгійской бюджетной теоріи. Законы о доходахъ и расходахъ считаются временными, требующими періодическаго подтвержденія въ бюджетѣ. Бюджетъ самъ по себѣ является какъ бы сводомъ этихъ отдѣльныхъ законовъ, имѣющимъ силу на болѣе или менѣе продолжительный періодъ (2 года—6 лѣтъ). Пруссія, напротивъ, получивъ конституцію изъ рукъ короля (Grundgesetz 1850 г.), старалась примирить требованія конституціоннаго бюджетнаго права по франко-бельгійскому шаблону съ требованіемъ обезпечить непрерывное теченіе государственнаго хозяйства. Противорѣчивыя постановленія прусской конституціи сдѣлались основою знаменитаго конфликта <sup>1)</sup>, а конфликтъ явился побужденіемъ для нѣмецкихъ юристовъ изслѣдовать юридическую природу бюджета.

<sup>1)</sup> Штейнъ возводитъ конфликтъ на степень самостоятельной категоріи бюджетнаго права, не замѣчая, что онъ, съ одной стороны, плодъ неловой формулировки 99 ст. конституціи 1850 г., а съ другой стороны—результатъ неуспѣшнаго еще прочно установиться распредѣленія нравственныхъ и политическихъ силъ между правительствомъ. Получившая такую знаменитость 99 ст. гласитъ: „Всѣ государственные доходы и расходы должны быть опредѣлены заранее на каждый годъ и внесены въ госуд. роспись. Послѣдняя ежегодно утверждается закономъ“. Что актъ утвержденія бюджета есть законъ, это несомнѣнно. Но переходитъ ли качество закона и на утверждаемую роспись, которая составляется правительствомъ и рассматривается и измѣняется въ деталяхъ только одной нижней палатой, это подлежитъ сомнѣнію. Съ строго формальной точки зрѣнія постановленіе, издаваемое съ отступленіемъ отъ установленнаго порядка изданія законовъ, не есть законъ въ обыкновенномъ смыслѣ слова. Замѣчательно то, что въ законѣ, утверждающемъ бюджетъ, находятся слова: Der



## Обозрѣвая всѣ опредѣленія и постановленія дѣйствующи-

diesem Gesetze als Anlage beigefügte Haushaltsetat für das Etatsjahr 18... wird и т. д. Слѣдовательно, штатъ государственныхъ доходовъ и расходовъ разсматривается какъ прибавленіе къ закону, но самъ по себѣ не называется закономъ. Порядокъ разсмотрѣнія бюджета, установленный статьей 62, также выдѣляетъ бюджетъ изъ ряда обыкновенныхъ законовъ. Законодательная власть отправляется соимѣстно королю и двумя палатами, такое соглашеніе короля и двухъ палатъ необходимо для каждаго закона. Финансовіе проекты и госуд. росписи предлагаются первоначально второй палатѣ; послѣднія (т. е. госуд. росписи) принимаются или отвергаются первою палатою въ цѣломъ составѣ. Поставивъ такимъ образомъ способъ исполненія госуд. задачъ, нуждающихся въ матеріальныхъ средствахъ для своего осуществленія, въ зависимости отъ 3 элементовъ законодательной власти, и преимущественно третьяго элемента—нижней палаты—конституція 1850 г. двумя статьями 100 и 109 разрушаетъ весь этотъ строй конституціоннаго бюджетнаго права. Ст. 100 гласитъ: „налоги и подати могутъ быть взимаемы въ государственное казначейство лишь тогда, когда они внесены въ госуд. роспись или установлены особыми законами“. Налоги и подати всегда устанавливаются особыми законами. Слѣдовательно взиманіе ихъ фактически независимо отъ внесенія въ госуд. роспись. Ст. 109 постановляетъ: „существующіе налоги и подати будутъ взиматься (werden forterhoben) и всѣ постановленія существующихъ сборниковъ законовъ и распоряженій, не противорѣчающія настоящей конституціи, остаются въ силѣ, пока они не будутъ измѣнены закономъ“. Какимъ закономъ? Если закономъ признать самую государственную роспись, то слѣдуетъ ли отсюда, что умолчаніе въ ней о томъ или другомъ законѣ есть упрядненіе налога (какъ это, напр., признается въ „Норвегін“)? Несомнѣнно, что установленный законъ не можетъ быть типичъ силы умолчаніемъ о его существованіи. Госуд. роспись безсильна по отношенію къ законамъ о доходахъ. Ихъ отміна или измѣненіе требуютъ опредѣленнаго, яснаго, особеннаго закона. Но если такимъ образомъ доходы ограждены отъ упрядненія путемъ измѣненія бюджета, то въ какомъ положеніи находятся расходы, которыми доходы обусловлены? Практики—парламентаріи, политики—публицисты, въ родѣ Ласкера, наконецъ даже такіе авторитеты, какъ Ренне (а въ русской литературѣ Градовскій: „Германская конституція“, I, 163), утверждаютъ, что конституція 1850 г., уполномочивая правительство на взиманіе податей, нигдѣ не фазрѣшаетъ расходованіе ихъ безъ утвержденной росписи. Но какой же смыслъ имѣетъ тогда уполномочіе на взиманіе податей? Можетъ быть—уполномочіе на собраніе запасной казны? Бисмаркъ уже въ 18 0 г. высказалъ мнѣніе, что ст. 109 содержитъ въ себѣ полномочіе не только на собраніе податей, но и на расходованіе ихъ, до отміна расходовъ особымъ закономъ, такъ какъ „мы имѣемъ законныя постановленія о штатахъ расходовъ, и эти законы какъ и всѣ другіе, могутъ быть измѣнены только новыми законами“. Это единственное правильное мнѣніе не нашло себѣ сторонниковъ. Между тѣмъ ясно, что каждый законъ о доходахъ мотивированъ какимъ-либо закономъ, установившимъ расходъ, подлежащій покрытію или же основанъ на признанной необходимости

щаго законодательства конституціонныхъ государствъ, нельзя не согласиться со словами Штейна: „Во всей области публичнаго права едвали найдется понятіе болѣе неопредѣленное, менѣе разработанное, чѣмъ понятіе „бюджетъ“, и несомнѣнно, что не имѣется другого понятія, которое бы столь же часто было причиною спора“. Штейнъ ожидаетъ разрѣшенія этого спора отъ науки. Но наука, въ лицѣ лучшихъ своихъ представителей (я говорю о литературѣ нѣмецкой, такъ какъ литература англійская и французская разсматриваютъ бюджетъ съ точки зрѣнія практической его организаціи, а не съ точки зрѣнія его юридической конструкціи), сама находится еще въ центрѣ спора. Мальхусъ, Фрикертъ,

удовлетворить извѣстныя потребности госуд. управленія. Пока эта закономъ признанная необходимость не миновала, правительству обязано употребить находящіяся въ его распоряженіи средства для удовлетворенія необходимой потребности. Такимъ образомъ можно сказать, что прусская конституція, не смотря на вліяніе франко-бельгійской бюджетной теоріи, выразившейся въ ст. 99, все-таки признаетъ англійскій принципъ законности бюджета, т. е. принципъ составленія его съ строгимъ соблюденіемъ законовъ, выше его стоящихъ и ему не подчиненныхъ. Свобода нормированія бюджета ограничена предѣлами ассигнованія новыхъ суммъ на расходы, не основанные на законахъ, а введенные сознательнъ ихъ политической цѣлесообразности. Эта мысль прекрасно выражена Гнейстомъ въ его „Budget und Gesetz“, (1867) стр. 21: „Alles Steuer und Budgetbewilligungsrecht hat nie ein anderes Ziel gehabt, als bei den wachsenden Bedürfnissen des Staates neue Einnahmen und bewegliche Ausgaben von der Bewilligung der Parlamente abhängig zu machen. Konnte es einem König v. Preussen zu gemuthet werden, die Domäneneinkünfte, die er und seine Vorfahren rechtmässig und perpetuirlich zu Staatswecken benutzt hatten, sich fortan von Jahr zu Jahr von seinen Kammern bewilligen zu lassen! Alle directen und indirecten Steuern, die durchverfassungsmässige Gesetze des Königs und seiner Vorfahren dauernd für den Gebrauch des Staates fundirt sind, sich fortan von Jahr zu Jahr zübilligen zu lassen? Sollte ein rechtmässiger Monarch, der nicht in der Lage war durch eine Wahlcapitulation zur Regierung dieses Landes erst veranstaltet zu werden, eine Zumuthung annehmen, welche niemals einem Könige v. England gestellt worden, auch nicht nach 2 Revolutionen 1660 und 1688? — blos aus dem Grunde weil ein bittweises Jahreinkommen ein angeblich „constitutioneller“ Grundsatz sein sollte? Гнейстъ и во время знаменитаго конфликта не признавалъ бюджетъ закономъ, а только „als Generalinstruction an den Finanzminister und die Departementminister.“

Гнейстъ, Шульце, Лабандъ, Зелигманъ, Пражакъ, Мейеръ, отчасти Зейдлеръ и Jellinek не признаютъ за бюджетомъ характера закона, — Ренне, Гәнель, Мартицъ, Цорнъ, настаиваютъ на признаніи бюджета закономъ. Штейнъ старается рѣшить споръ разложеніемъ бюджета на его составные элементы, но его сложная теорія, не смотря на массу изумительно мѣткихъ опредѣленій и тонкій юридическій анализъ, грѣшитъ противорѣчіемъ и недоказательностью положеній.

Соображенія, по которымъ первая группа ученыхъ отрицаетъ возможность подведенія бюджета подъ категорію закона, слѣдующія:

1) Бюджетъ есть планъ будущаго осуществленія государственныхъ задачъ при помощи матеріальныхъ силъ и средствъ, слѣдовательно органическій актъ управленія.

2) Бюджетъ не содержитъ въ себѣ правовыхъ правилъ (*Rechts regel*), а нормируетъ, только сумму вещественныхъ средствъ, необходимыхъ для осуществленія закономѣрной дѣятельности управленія.

3) Бюджетъ содержитъ съ себѣ только гипотетическія, условныя нормы, которыя по отношенію къ составнымъ частямъ его опредѣляются въ точности только послѣдующими отчетами объ исполненіи смѣтъ.

4) Бюджетъ регулируетъ дѣятельность управленія настолько, насколько эта дѣятельность не обусловлена существующими ранѣе бюджета и независимо отъ бюджета законами и измѣнчивыми условіями жизни непрерывно развивающагося государства, условіями, не могущими быть игнорированными съ стороны законовъ.

Исходя изъ этихъ соображеній (каждое изъ нихъ играетъ, конечно, не одинаковую роль въ разсужденіяхъ указанныхъ выше ученыхъ), бюджетъ конструируется юридически не какъ законъ, а какъ актъ управленія.

Мальхусъ F. W. II, 95) говоритъ: „За бюджетомъ нель-

зя признать качества закона, въ виду недостатка объективной абсолютной опредѣленности, являющейся необходимымъ субстратомъ закона: бюджетъ къ этой опредѣленности не способенъ. Вообще бюджетъ не можетъ быть разсматриваемъ какъ неизмѣнная неизблемая норма для веденія госуд. хозяйства, а только какъ основа его веденія, подлежащая измѣненіямъ, необходимымъ вслѣдствіе наступленія непредвидѣнныхъ, неизбѣжныхъ обстоятельствъ.

По мнѣнію Фрикера <sup>1)</sup>: бюджетъ только свидѣтельствуетъ о томъ, что законъ существуетъ и долженъ быть исполненъ. Насколько онъ основанъ на простомъ предварительномъ расчетѣ, онъ выражаетъ только факты, притомъ факты, которыхъ будущее положительное наступленіе не можетъ быть съ точностью предсказано. Насколько онъ содержитъ въ себѣ планъ будущей дѣятельности управленія, онъ является для нея нормою и, благодаря этому, получаетъ сходство съ закономъ<sup>2)</sup>.

Гнейсть <sup>3)</sup>, требуетъ признанія росписи генеральной инструкціей министру финансовъ и другимъ министрамъ или же „eine Ausführungsnorm zum Hauptgesetz“.

Лабандъ <sup>3)</sup>, которому государственное право обязано разработкой ученія о различіи закона въ формальномъ и матеріальномъ смыслѣ слова, называетъ бюджетъ — счетомъ (eine Rechnung), притомъ счетъ не объ исполненныхъ уже расходахъ и полученныхъ уже доходахъ, но о предстоящихъ и ожидаемыхъ въ будущемъ расходахъ и доходахъ: бюджетъ — то, что называется смѣтой (ein sogenannter Voranschlag). Бюджетъ обыкновенно не является правовой основой обя-

<sup>1)</sup> Статья, указанная въ предыдущей главѣ, стр. 643.

<sup>2)</sup> Уже въ 1864 г. въ рефератѣ о прусскомъ бюджетномъ законодательствѣ, затѣмъ въ сочиненіяхъ: „Budget und Gesetz“ 1867 г. и „Gesetz und Budget“ 1879 г.

<sup>3)</sup> L. с. 3, 339.

заинтересованности для произведенія расходовъ и собиранія доходовъ. Оиъ предполагаетъ, что эти обязанности уже установлены юридически (er setzt die rechtlichen Verpflichtungen voraus), и ограничивается сопоставленіемъ ихъ финансовыхъ результатовъ.

Германъ Шульце<sup>1)</sup>, въ отношеніи юридической конструкции бюджета, вполне согласенъ съ Лабандомъ и отмѣчаетъ, кромѣ того, практическую необходимость и полезность бюджета, ограничивающаго отвѣтственность министровъ за правильность и цѣлесообразность веденія госуд. хозяйства.

Георгъ Мейеръ<sup>2)</sup> вполне соглашается съ Гнейстомъ, Лабандомъ и Шульце въ томъ, что бюджетъ не есть законъ въ матеріальномъ смыслѣ слова, что его составленіе есть актъ управленія, совершающійся въ формахъ законодательства.

Баллишъ<sup>3)</sup> замѣчаетъ: „Бюджетъ, разсматриваемый самъ по себѣ, какъ смѣта доходовъ и расходовъ государства въ теченіе будущаго періода управленія, не содержитъ въ себѣ правовыхъ нормъ, а только цифры. Его назначеніе состоитъ не въ разграниченіи правъ и обязанностей, не въ регулированіи хозяйственной дѣятельности государства. Это ничто иное какъ расчетъ будущихъ расходовъ и полученій, являющійся базисомъ дальнѣйшихъ дѣйствій управленія и въ свою очередь могущій служить поводомъ къ изданію правовыхъ нормъ“.

Съ теоріей этихъ ученыхъ согласны и тѣ шведскіе юристы, которые разсуждаютъ обстоятельно о юридической природѣ бюджета—Науманъ, Рюдинъ и Тулинъ.

<sup>1)</sup> Въ указанныхъ выше сочиненіяхъ и въ статьѣ въ Grünhuts Zeitschrift, 2, 161.

<sup>2)</sup> Grünhuts Zeitschrift, VIII, 6. 48.

<sup>3)</sup> Статья Budgetrecht въ Handwörterbuch der Staatswissenschaften, изд. Конрадомъ, Эльстеромъ и др.

Противники этой теории: Ренне, Генель, Мартицъ, Цорнь, настаиваютъ на признаніи бюджета закономъ, служащимъ единственнымъ полномочіемъ для правительства собирать доходы и производить расходы. Они исходятъ не столько отъ теоретическихъ, сколько отъ практическихъ соображеній жизни конституціоннаго государства. — Ренне и Зейдлеръ<sup>1)</sup> стараются согласовать противорѣчіе между признаніемъ отдѣльныхъ финансовыхъ законовъ постоянными нормами, регулирующими государственное хозяйство, и бюджетомъ, какъ единственнымъ правовымъ основаніемъ его веденія, они опредѣляютъ бюджетъ, какъ полномочіе, даваемое правительству, въ рукахъ котораго въ данный періодъ находится управленіе (die jeweilige Regierung), на заведеніе доходовъ и расходовъ, сообразно съ постоянными законами и смѣтою, или же они признаютъ бюджетъ законнымъ юридическимъ предположеніемъ (die rechtliche Voraussetzung) управленія доходами и расходами. — Цорнь<sup>2)</sup> и Мартицъ несогласны ни на такіе компромиссы и признаютъ бюджетъ закономъ (безъ всякой оговорки).

<sup>1)</sup> Ср. "Rönnе „Staatsrecht der deutschen Reichs“, стр. 1171; Seidler, l.c. 228.

<sup>2)</sup> Цорнь: "Reichsstaatsrecht. Мартицъ еще въ 1863 г. держался мнѣнія Тацфера, но въ 1880 г. отрекся отъ своего прежняго мнѣнія. (Ср. упомянутую его статью, стр. 269). Закону принадлежит, по его мнѣнію, (Sorge zu tragen für die Bilanzierung von Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines bevorstehenden Zeitabschnitts und im Rahmen des bestehenden Zeitabschnitts und im Rahmen des bestehenden Finanzrechts; also festzustellen, was die Gesamtheit als Recht anerkannt wissen will für Führung der Finanzen in der Etatsperiode. Unmöglich ist es der geringere Grad von Verbindlichkeit, der das solcher Gestalt festzustellende Etatsgesetz von andern Landesgesetzen unterscheidet. Das verabschiedete Budgetgesetz mit seiner Anlage, dem Staatshaushaltsetat, ist im juristischen Sinne Gesetz, und nicht bloß in einem äußerlichen oder formellen Sinne. Seine Kraft ist die des Gesetzes und nicht der Verfügung. Es enthält Normen, die eine rechtliche Verbindlichkeit auferlegen und nicht bloß die periodische Richtschnur für die Finanzpolitik gewähren. Und wie für jedes andere Gesetz, so ist auch für das Haushaltsgesetz die Fragenach seiner rechtlichen Bedeutung, dem Inhalte dieser Normen zu entnehmen“.... Das Finanzgesetz ist eine Verwal-

Попытка согласить противорѣчающія мнѣнія этихъ двухъ группъ ученыхъ сдѣлана Л. Штейномъ. Но его теорія, изъ которой самое важное — это опредѣленіе различія между *Staatsbudget* и *Regierungsbudget*, полна противорѣчій. По его мнѣнію, проведеніе различія между государственнымъ бюджетомъ и правительственнымъ бюджетомъ можетъ навсегда покончить споръ о томъ, есть ли бюджетъ законъ или нѣтъ? (онъ называетъ этотъ споръ только исторически понятнымъ споромъ). „Да, бюджетъ, несомнѣнно, законъ, но не относительно своихъ предположеній, а только по отношенію къ управленію этими предположеніями. Это законъ о планѣ государственнаго хозяйства, но не законъ о существующихъ правахъ и обязанностяхъ государства“. Что это такое законъ о планѣ? Что планъ вообще, будь это планъ хозяйственный или нѣтъ, можетъ быть сдѣланъ объектомъ законодательства съ внѣшней стороны, это несомнѣнно. Утвержденіе этого плана получить форму закона, но планъ самъ по себѣ едва ли станетъ закономъ. Это сдѣлается яснымъ, если мы

---

tungshandlung in dem Sinne eines Verwaltungsgesetzes: d. h. es ist ein gesetzgeberischer Akt, durch welchen die Finanzverwaltung rechtlich gebunden wird“. Нѣсколько далѣе Мартинъ говоритъ, что „законы государства являются предѣлами бюджетнаго права“. Этими онъ фактически разрушаетъ всю свою теорію.

Французскіе финансисты, какъ уже замѣчено выше, не занимаются опредѣленіемъ юридической природы бюджета. Не многіе изъ нихъ даже даютъ опредѣленіе бюджета. Одиффре (Audiffret, „Système financier de la France“) въ IV томѣ, въ своемъ *Avant propos*, не даетъ никакого опредѣленія, хотя въ оглавленіи сказано: *definition de budget*“. Тотъ же пробѣлъ встрѣчается въ сочиненіи Garnier: „Traité de finances“ Въ „Dictionnaire de l' Economie politique“ сказано: „Le budget est le compte rendu (!) officiel des recettes et des dépenses publiques“. Leroy-Beaulieu (Tr. d. l. Sc. d. F. II) говоритъ: „Un budget est un état de prevoyance des recettes et des dépenses pendant une période déterminée: c'est un tableau évaluatif et comparatif des recettes à réaliser, des dépenses à effectuer“. Наконецъ, René Stourm Le Budget, son Histoire et son mécanisme, 1882 опредѣляетъ бюджетъ: „Le budget de l' état est un acte contenant l' approbation préalable des recettes et dépenses publiques“. Даже знаменитый прусскій конфликтъ, о которомъ онъ говоритъ въ § 1 II главы, не даетъ ему повода приступить къ разрѣшенію этого вопроса.

обратимся къ содержанію этого плана. Содержаніе его: ожидаемые и предполагаемые расходы и доходы. Это содержаніе его, его составныя части, являются, по ученію Штейна, поводомъ къ двоякаго рода дѣйствіямъ органовъ законодательной власти. Предложеніе правительства—объектъ соглашенія (*Be-willigung*). Отклоненіе отъ предложенія въ теченіе времени исполненія плана влечетъ за собою второе соглашеніе, но не *a priori*, а *a posteriori*, причемъ эти отклоненія и послѣдующія ихъ утвержденія предвидятся, потому что они суть послѣдствія природы тѣхъ фактовъ и явленій, съ которыми имѣетъ дѣло планъ. Какой же, спрашивается, это законъ, который регулируетъ дѣйствія, законность конхъ должна быть признана особымъ закономъ?

Признавъ бюджетъ закономъ, Штейнъ сознаетъ и признаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ, что его нельзя ставить на одну доску съ обыкновенными законами. Между тѣмъ какъ, говоритъ онъ, во всякомъ другомъ законѣ воля законодателя имѣетъ своимъ содержаніемъ свое собственное самоопредѣленіе, въ государственной хозяйственной жизни въ качествѣ самостоятельно дѣйствующаго фактора выступаетъ природа объекта финансоваго законодательства. Надъ этимъ объектомъ государственная воля не имѣетъ возможности безусловнаго властвованія, да она и не требуетъ этой власти. Вліяніе такой своеобразности объекта финансоваго законодательства на бюджетъ и на право выражается, по мнѣнію Штейна, въ необходимости допущенія извѣстной свободы и самостоятельности власти распоряженія (*Verordnungsgewalt*). Государственное хозяйство не можетъ быть регулируемо только законами. Дѣятельность управленія, съ его распоряженіями, не только временно или въ исключительныхъ случаяхъ, но постоянно и принципиально пополняетъ собой законодательство. Дѣятельность и право законодательства и исполненія въ области финансоваго строя имѣютъ совершенно иной характеръ, чѣмъ тотъ, ко-



торый присущъ имъ въ другихъ областяхъ управленія. Каждый планъ государственнаго хозяйства основанъ на двухъ предположеніяхъ. Первое изъ нихъ заключается въ совокупности независимыхъ отъ бюджета хозяйственныхъ отношеній государственной жизни (право государства на получение доходовъ и обязанность его производить извѣстные расходы, не созданные бюджетомъ). Эти хозяйственные отношенія могутъ быть измѣнены только въ силу специальныхъ законовъ. Вторымъ предположеніемъ является совокупность предложеній правительства относительно того, что оно считаетъ необходимымъ и полезнымъ независимо отъ тѣхъ мѣръ, которыя уже установлены, какъ условія государственнаго благополучія. Совокупность доходовъ, предоставленныхъ государству въ силу законовъ о доходахъ, и совокупность расходовъ, лежащихъ на государствѣ въ силу законовъ о расходахъ, сохраняющихъ свою независимость въ составѣ плана государственнаго хозяйства и сведенныхъ къ цифровому балансу, Штейнъ называетъ государственнымъ бюджетомъ (*Staatsbudget*). Совокупность же всѣхъ доходовъ и расходовъ, внесенныхъ въ роспись, благодаря самостоятельнымъ предложеніямъ правительства и съ согласія органовъ законодательной власти, составляетъ правительственный бюджетъ. Государственный бюджетъ, насколько онъ въ составныхъ своихъ частяхъ не измѣняемъ или не измѣняется въ силу специальныхъ законовъ, является нормою, обязательная сила которой распространяется въ одинаковой степени и на законодательную, и на исполнительную власть. По отношенію къ правительственному бюджету законодательная власть дѣйствуетъ совершенно свободно. По отношенію къ исполнительной власти бюджетъ является обязательною нормою настолько, насколько то допускаетъ необходимость осуществлять органическія задачи государства и безъ спеціального полномочія со стороны государственной законодательной власти. Бюд-

жеты государственный и правительственный вмѣстѣ взятые составляютъ бюджетъ законодательной власти (Budget der gesetzgebenden Gewalt). Совокупность же финансовыхъ мѣропріятій, принятыхъ въ силу финансовой власти управленія, сведенныхъ систематически въ цифрахъ въ особый счетъ и предложенныхъ на утвержденіе законодательной власти есть бюджетъ власти распорядительной или финансовой (Budget der Verordnungs-oder der Finanzgewalt). Штейнъ признаетъ эти категоріи абсолютными категоріями бюджетнаго права. Съ этимъ согласиться нельзя. Раздѣленіе бюджета на государственный и правительственный, бюджетъ законодательной власти и власти исполнительной, примѣнимо только къ конституціоннымъ государствамъ; въ абсолютныхъ монархіяхъ оно не имѣетъ смысла. Но оно примѣнимо не ко всѣмъ и конституціоннымъ государствамъ: оно не примѣнимо, напр., къ Англіи, въ которой правительство есть ничто иное какъ исполнительный комитетъ, комитетъ парламентскаго большинства, ни къ Швеціи, гдѣ король не только глава исполнительной власти, но и обладаетъ самостоятельною законодательною властью. Да и теоретическое обоснованіе не вполнѣ бесспорно. Можно ли сказать, что государственный бюджетъ является цифровымъ выраженіемъ бесспорныхъ правъ и обязанностей государства, осуществляемыхъ и исполняемыхъ въ теченіе опредѣленнаго періода, а правительственный бюджетъ есть цифровое выраженіе спорныхъ претензій управленія? Не смѣшивается ли здѣсь случайный фактъ розни между обществомъ и правительствомъ, выросшій на почвѣ конституціонализма и класснаго эгоизма, съ органическимъ значеніемъ управленія? Если управленіе есть самостоятельное, постоянное, законмѣрное осуществленіе задачъ государства, то оно имѣетъ не только право, но и обязанность (вполнѣ бесспорная) на принятіе всѣхъ мѣръ и затрату всѣхъ тѣхъ средствъ, которыя необходимы для того чтобы дѣятельность

его слѣдовала за развитіемъ государственной жизни, а не отставала отъ него. Раздѣленіе бюджета на постоянный, консолидированный, и на измѣняющійся по объему фактически есть только требованіе удобства, выставленное не въ интересахъ государства и его управленія, а съ цѣлью сдѣлать возможнымъ давленіе представленныхъ въ парламентѣ правящихъ классовъ на управленіе <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Соображеніями удобства и въ виду усиленнаго вліянія парламента было вызвано предложеніе извѣстнаго друга Людовика Филиппа, Лафита (въ 1827 г.) и Б. Констана раздѣлить французскій бюджетъ на консолидированный и чрезвычайный.

Отношеніе правительства и народнаго представительства при установленіи бюджета прекрасно характеризуемо Вагнеромъ („Finanzwissenschaft“ 3 Aufl. I, стр. 70): „Regierung und Volksvertretung repräsentiren in mancher Beziehung die beiden verschiedenen Seiten eines Geschäftsabchlusses, die Regierung die des Angebotes, die Vertretung die der Nachfrage nach den Staatsleistungen. Beider Urtheile über Werth und Kosten dieser Leistungen werden leicht auseinander gehn. Die Regierung, wird mitunter den Werth, d. h. die Summe von Vortheilen der Staatsleistung für die Bevölkerung und das Gemeinwesen, über die Kosten, d. h. die Opfer, welche die Bevölkerung in den Steuern (und in der damit verbundenen Belästigung) trägt, unterschätzen; umgekehrt die Volksvertretung. Die Regierung wird auch oft geneigt sein, Staatsthätigkeiten überhaupt länger beizubehalten, statt sie aufzugeben oder den Privaten zu über lassen (Z. B. in der gewerblichen Sphäre); eine bestimmte Verwaltungseinrichtung unverändert zu erhalten, statt sie zuverbessern (Princip der Stabilität in der Verwaltungspolitik), die Staatsthätigkeiten noch weiter auszudehnen, statt den Privaten und den Vereinen oder doch den Gemeinden, Kreisen, Provinzen neu herantretende Aufgaben zu übertragen (Princip der Staatsallmacht, der Bevormundung, der Hypercentralisation); oder endlich neue Gebiete der Staatsthätigkeit nach alter Schablone einzurichten. In allen diesen Dingen wird eine unabhängige, gut eingerichtete Volksvertretung sehr häufig den entgegengesetzten Standpunkt einnehmen, das Princip des Fortschritts bekennen, auf Einschränkung der Staatsthätigkeiten, Reform der Verwaltung hindrängen und gerade dadurch der Regierung gegenüber zu einem Organ wirksamer Finanzpolitik werden. Freilich wird die Volksvertretung unter dem Einflusse einseitiger Zeitanhsichten auch leicht in die den regierungsseitigen entgegengesetzten Fehler verfallen, der Popularität wegen knausern und abstreichen, z. B. im Militäretat. Aber dennoch besteht eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass aus dem Pactiren der Regierung und der Volksvertretung Compromisse hervorgehn, durch welche die Interessen des Staats und Volks an der Bestimmung der Staatsthätigkeiten und der dafür erforderlichen Mittel noch am Besten beachtet werden und namentlich auch der Grundsatz der Sparsamkeit zur richtigen Geltung kommt.

Для опредѣленія юридической природы бюджета обратимся къ разсмотрѣнію юридической природы тѣхъ дѣйствій, цѣлю и результатомъ которыхъ является опредѣленіе хода государственнаго хозяйства въ теченіе болѣе или менѣе продолжительнаго времени. Эти дѣйствія, слѣдующія другъ за другомъ, суть стадіи въ процессѣ этого опредѣленія. Первую стадію составляютъ всѣ тѣ дѣйствія управленія, цѣль которыхъ = составить планъ не только веденія, но и развитія государственнаго хозяйства. Такъ какъ экономическія силы, объекты государственнаго хозяйства, по вѣрному замѣчанію Штейна, опредѣляютъ собою управленіе, то цѣлю развитія государственнаго хозяйства должно быть охраненіе этихъ силъ и установленіе способовъ пользованія ими, дѣлающихъ возможнымъ это охраненіе при полномъ удовлетвореніи государственныхъ потребностей. Планъ государственнаго хозяйства содержитъ въ себѣ какъ проекты финансовыхъ мѣропріятій, такъ и проекты мѣръ внутренней экономической политики. Различныя законы, регулирующие способы полученія доходовъ и цѣли и способы производства расходовъ, являются для государственнаго хозяйственнаго плана исходною точкою, но онъ заходитъ за ихъ предѣлы, дѣлаетъ ихъ объектами критики и предопредѣляетъ, насколько это возможно, условія и характеръ ихъ измѣненія. Понятно, что планъ государственнаго хозяйства самъ по себѣ, какъ плодъ сознательнаго отношенія управленія къ органическимъ его задачамъ въ государствѣ, не есть законъ, а проектъ предположенныхъ къ изданію техническихъ и юридическихъ нормъ.

Вторая стадія процесса нормированія хода государственнаго хозяйства имѣетъ дѣло не съ нуждами и цѣлями всего государственнаго хозяйства въ теченіе неограниченнаго опредѣленнымъ срокомъ времени, но съ нуждами и цѣлями отдѣльныхъ отраслей управленія, подлежащихъ удовлетворенію

и осуществленію въ теченіе опредѣленнаго періода. Эта стадія обнимаетъ собою дѣйствія, задача которыхъ—составленіе мотивированныхъ расчетовъ отдѣльныхъ вѣдомствъ относительно способовъ исполненія порученныхъ имъ задачъ, средствъ, находящихся въ ихъ распоряженіи, и представленіе соображеній объ измѣненіи, дополненіи и отмѣнѣ тѣхъ законовъ, которые опредѣляютъ ходъ той части государственнаго хозяйства, которая ввѣрена данному вѣдомству. Результаты этихъ дѣйствій органовъ управленія (смѣты, проекты частичныхъ финансовыхъ реформъ, мотивы къ нимъ), понятко, не имѣетъ характера закона. Дѣйствующие финансовые законы опредѣляютъ формальный порядокъ совершенія этихъ дѣйствій, отдѣльныя суммы обязательныхъ расходовъ и обязательно собираемыхъ и получаемыхъ доходовъ. Въ то же время эти законы являются матеріаломъ для критики тѣхъ матеріальныхъ условий, при которыхъ дѣйствуетъ данное вѣдомство.

Планъ государственнаго хозяйства, насколько онъ исполнимъ въ теченіе опредѣленнаго періода, и расчеты и проекты отдѣльныхъ вѣдомствъ, насколько они согласны съ планомъ, служатъ основаніемъ тѣхъ дѣйствій, которыя образуютъ третью стадію процесса. Результатомъ этихъ дѣйствій является составленіе того, что мы обыкновенно называемъ бюджетомъ, т. е. опредѣленіе порядка исполненія плана государственнаго хозяйства или части его въ теченіе закономъ опредѣленнаго періода времени и опредѣленіе способа исполненія требованій отдѣльныхъ отраслей управленія. Какъ планъ государственнаго хозяйства, такъ и смѣты отдѣльныхъ отраслей управленія содержатъ въ себѣ техническія нормы, т. е. опредѣленные правила цѣлесообразности для достиженія опредѣленныхъ цѣлей управленія съ соблюденіемъ дѣйствующихъ законовъ. Какъ планъ, такъ и смѣты содержатъ въ себѣ и нравственные нормы—разграниченіе интересовъ, тре-

бующихъ матеріальныхъ условій для своей защиты и осуществленія. Высшіе органы управленія, составившіе планъ государственнаго хозяйства, и подчиненные имъ органы, представившіе свои смѣты, оцѣнили: первые интересы всего государства, вторые интересы своего круга вѣдомства, каждый съ своей точки зрѣнія. Они сдѣлали выборъ между этими интересами, дали имъ сравнительную оцѣнку съ точки зрѣнія ихъ важности, неотложности, необходимости, полезности. Но эта оцѣнка имѣетъ характеръ субъективный, что приводитъ къ разногласію, къ необходимости проверить оцѣнку и разграничить интересы. Эта проверка проходитъ, въ свою очередь, двѣ стадіи въ конституціонныхъ государствахъ и является объектомъ только одного акта въ абсолютныхъ монархіяхъ. Органами, которымъ поручается проверка и разграниченіе интересовъ, получившихъ свое цифровое выраженіе въ бюджетномъ проектѣ и отдѣльныхъ смѣтахъ, являются въ конституціонныхъ государствахъ <sup>1)</sup> въ первой инстанціи: совѣтъ министровъ, кабинетъ, государственный и т. п. коллегіальныя учрежденія, а во второй — парламентъ (комитеты, постоянные и случайные и наконецъ палаты парламента *in pleno*). Задача первой инстанціи — согласовать и разграничить интересы различныхъ отраслей управленія, причемъ основаніемъ и руководствомъ разграниченія является финансовый планъ. Задача второй инстанціи заключается въ согласованіи и разграниченіи интересовъ управленія и интересовъ различныхъ классовъ общества, имѣющихъ своихъ представителей въ парламентѣ, или же пользующихся покровительствомъ классовъ правящихъ. Основною разграниченія этихъ двойственныхъ интересовъ не является какой-либо опредѣленный планъ хозяйства. Результатъ борьбы про-

<sup>1)</sup> Въ абсолютныхъ монархіяхъ функція согласованія и разграниченія слѣдующихъ интересовъ принадлежитъ обыкновенно только одному совѣщательному, коллегіальному учрежденію (Госуд. Совѣтъ въ Россіи, Staatsrathъ въ дореформенной Пруссіи, Госуд. Совѣтъ въ Даніи съ 1660—1834 г. и до 1848 г.)

тивоположныхъ интересовъ зависить отъ установившагося распределенія экономическихъ, политическихъ и нравственныхъ силъ между правительствомъ и классами общества. Результатомъ борьбы является компромиссъ, а компромиссъ этотъ, вливаясь въ форму цифровыхъ таблицъ бюджета, вѣрно отражаетъ собою соотношеніе указанныхъ выше силъ каждой изъ спорящихъ сторонъ. Слова Бисмарка, сказанныя имъ 27 января 1868 г., вѣрно опредѣляютъ эту характерную черту конституціонной жизни, которая наиболѣе рѣзко выступаетъ именно при установленіи бюджета. „Одинъ опытный въ подобныхъ вопросахъ государственный человѣкъ сказалъ, что конституціонная жизнь слагается постоянно изъ компромиссовъ. Если возможность компромисса устраняется тѣмъ, что одна изъ властей желаетъ провести свой взглядъ съ доктринерскимъ абсолютизмомъ, то этимъ самымъ поражаются конфликты, а такъ какъ теченіе государственной жизни не можетъ прекратиться, то конфликты становятся вопросомъ силы. Кто обладаетъ силою, тотъ идетъ впередъ по своему усмотрѣнію, ибо государственная жизнь не можетъ остановиться ни на одну минуту“. Въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ дѣятельность народнаго представительства ограничивается сферою законодательства, представители общественныхъ классовъ не только стараются придать бюджету значеніе закона съ характеромъ особенной святости, отступая при изданіи этого закона отъ обычнаго порядка (устраняя или ослабляя участіе верхней палаты), но и стремятся низвести финансовыя законы, задача которыхъ состоитъ въ прочномъ опредѣленіи строя государственнаго хозяйства, на степень временныхъ правилъ о полученіи доходовъ и производства расходовъ. Наоборотъ, въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ не только законодательство, но и управленіе входятъ въ компетенцію народнаго представительства, бюджетъ съ вѣншей стороны получаетъ характеръ административнаго акта,

исполненіе котораго основывается на постоянныхъ финансовъ законахъ и на временныхъ правилахъ. Но какъ въ первомъ, такъ и во второмъ случаѣ фактически бюджетъ имѣетъ характеръ договора, заключаемаго на болѣе или менѣе продолжительный срокъ между правительствомъ и большинствомъ въ парламентѣ, относительно условій пользованія услугами государственной власти и относительно условій пользования и распоряженія матеріальными силами и средствами народа.

Четвертая и послѣдняя стадія опредѣленія хода государственнаго хозяйства заключается въ изданіи главою государства повелѣній о томъ, что бы органы управленія, при осуществленіи ввѣренныхъ имъ задачъ съ помощью отданныхъ въ ихъ пользованіе и распоряженіе силъ и средствъ, руководствовались условіями этого договора; на сколько обстоятельства его исполненія совпадаютъ съ условіями и обстоятельствами, при которыхъ онъ заключенъ.

Слѣдовательно, ни на одной изъ стадій процесса опредѣленія хода государственнаго управленія мы не встрѣчаемся съ закономъ, т. е. повелѣніемъ, содержащимъ въ себѣ общія юридическія нормы. Мы имѣемъ дѣло съ 3 актами управленія и съ однимъ публично-правовымъ договоромъ, заключеннымъ между управленіемъ и представительствомъ общественныхъ классовъ.

Намъ возразятъ, что тотъ договоръ, о которомъ мы говоримъ, если и является фактически договоромъ двухъ защищающихъ свои интересы сторонъ, имѣетъ юридическую природу закона; что признаніе бюджета договоромъ есть возвращеніе къ публично-правовымъ понятіямъ сословнаго строя государства; что если бюджетъ—договоръ, то и всѣ повелѣнія, издаваемые по соглашенію правительства съ парламентомъ, должны быть признаны договоромъ. Едва ли это возращеніе вѣрно. Всѣ законы, содержащіе въ себѣ установде-



ніе общихъ правовыхъ нормъ, имѣють свою опредѣленную, твердо установленную санкцію. Нарушеніе ихъ сопровождается или признаніемъ ничтожности (абсолютно или относительно) нарушающихъ ихъ дѣйствій, или гражданскимъ взысканіемъ, или наказаніемъ нарушителей. Бюджетъ не имѣетъ такой санкціи. Нарушеніе его, отступленіе отъ его предписаній въ разныхъ точно опредѣленныхъ случаяхъ влечетъ за собою гражданское<sup>1)</sup> взысканіе, наказаніе же—только тогда, если доказано кульпозное нарушеніе бюджета, ничтожность дѣйствія—никогда. Слѣдовательно, бюджетъ не подходитъ подъ категорію *lex perfecta*, ни подъ категорію *lex plus quam perfecta*. Можетъ ли бюджетъ быть опредѣленъ, какъ *lex minus quam perfecta*? Можетъ быть его слѣдуетъ признать нормой, нарушеніе которой влечетъ засобой невыгодныя послѣдствія для правонарушителя, при сохраненіи силы правонарушающаго дѣйствія? Нарушеніе бюджета не влечетъ за собою абсолютно невыгодныхъ послѣдствій для нарушителей: наступленіе или ненаступленіе таковыхъ зависитъ отъ силы правительства или его безсилія. И если даже предположить созданіе идеальной административной юстиціи, то едва ли нарушеніе бюджета будетъ объектомъ иска, вчиняемаго въ административныхъ судахъ (если не нарушены обыкновенные, постоянные законы). Нѣкоторые юристы называютъ бюджетъ *lex imperfecta*, но понятіе *lex imperfecta* содержитъ въ себѣ *contradictio in adjecto*: безсильный законъ можетъ быть желаніемъ, ожиданіемъ, расчетомъ, но не закономъ. Бюджетъ и порядокъ разсмотрѣнія и вотированія его—результатъ не правосознанія народнаго, а политической борьбы различныхъ элементовъ общества: это—институтъ не юридическій, а политическій. Юридическая его конструція всегда будетъ шат-

---

<sup>1)</sup> Самые иски о вознагражденіи потерпѣвшихъ основываются не на бюджетныхъ статьяхъ, а на отдѣльныхъ финансовыхъ законахъ, послужившихъ основаніемъ къ внесенію статьи въ бюджетъ.

ка, противорѣчива. Государственное хозяйство не можетъ быть конструировано юридически, — этимъ обусловлена и невозможность юридической конструкціи его плана.

Послѣ этого отступленія вернемся къ Швеціи и ея такъ наз. бюджетному праву. Шведскій бюджетъ не есть законъ, и не признается таковымъ. Ни въ одной изъ категорій законовъ, указанныхъ въ предшествовавшей главѣ, не упоминается „Riksstat“. Основываясь на исторіи и на дѣйствующемъ государственномъ правѣ, мы можемъ сказать, что это — договоръ о пользованіи услугами государственной власти и пользованіи для производства этихъ услугъ матеріальными силами и средствами народа, договоръ, заключенный между королемъ и народомъ.

Въ предшествующей главѣ я старался охарактеризовать своеобразное отношеніе короля къ риксдагу и оригинальное раздѣленіе финансоваго верховенства между двумя субъектами. Въ началѣ этой главы помѣщенъ бюджетъ и опредѣлена характеристичная его форма въ цѣломъ и по частямъ. Обратимся теперь къ вопросу о порядкѣ его составленія.

Внесенію бюджета въ риксдагъ предшествуютъ тѣ двѣ стадіи опредѣленія хода государственнаго хозяйства, которыя мы опредѣлили, какъ составленіе финансоваго плана и составленіе смѣтъ отдѣльныхъ вѣдомствъ. Установленіе финансоваго плана, конечно, входитъ въ компетенцію короля, какъ главы управленія государствомъ. Планъ составляется, если король признаетъ это нужнымъ, начальникомъ департамента финансовъ, который вноситъ его на разсмотрѣніе и утвержденіе короля въ засѣданіи совѣта. Король измѣняетъ или утверждаетъ его, выслушавъ мнѣнія членовъ совѣта, и составленный и утвержденный этимъ порядкомъ планъ государственнаго хозяйства становится основой всѣхъ отдѣльныхъ мѣропріятій, предлагаемыхъ королевскимъ правительствомъ на обсужденіе и (насколько эти мѣропріятія не могутъ быть

приведены въ дѣйствіе въ силу права 'экономическаго законодательства) на утвержденіе риксдага.

Основаніемъ для составленія смѣтъ отдѣльныхъ органовъ управленія являются тѣ части бюджета предшествующаго года (или годовъ), исполненіе которыхъ поручено различнымъ органамъ управленія. Предписанія относительно исполненія бюджетныхъ титуловъ и статей отдѣльными органами управленія даются королемъ или, по его порученію, начальникомъ одного изъ департаментовъ. Предписанія объ исполненіи бюджета банка и комиссіи погашенія, наконецъ самого риксдага и его органовъ даются риксдагомъ<sup>1)</sup>. Эти предписанія (regleringsbref), общія или спеціальныя (allman förfättningar och särskilda förordningar), опредѣляющія употребленіе извѣстныхъ суммъ на покрытіе извѣстныхъ расходовъ или извѣстныхъ поступленій на спеціально обезпеченныя ими потребности, штаты (постоянные и временные) отдѣльныхъ учреждений, наконецъ, счетныя книги и отчетныя вѣдомости являются матеріаломъ для составленія отдѣльныхъ смѣтъ. Всѣ эти смѣты различныхъ административныхъ учреждений, различныя по формѣ и по объему, сообразно съ характеромъ даннаго учрежденія т. е. смотря по тому является ли оно только расходчикомъ, или также и сборщикомъ доходовъ, притомъ сборщикомъ, обязаннымъ передавать собранныя суммы въ казначейство, или имѣющимъ право употребленія доходовъ, по своему усмотрѣнію, на покрытіе расходовъ представляются королю къ 1 октября каждаго года (повелѣніе 1876 года 28 января). На основаніи ихъ составляется начальникомъ финансоваго департамента, разсматривается совѣтомъ и утверждается королемъ „пропозиція“ т. е. проектъ бюджета, содержащій въ приложеніяхъ подробныя данныя о дохо-

<sup>1)</sup> Я не вхожу здѣсь къ разсмотрѣнію порядка этихъ детальныя ассигнованій бюджетныхъ суммъ.

дахъ, расходахъ, долгахъ, состояніи актива и пассива, предложенія о способѣ пополненія государственныхъ ординарныхъ доходовъ ассигнованіями (т. е. такъ наз. чрезвычайными доходами). 15 января каждаго года (если этотъ день не праздничный) открывается сессія риксдага, обыкновенно тронною рѣчью короля, въ которой, какъ и въ тронныхъ рѣчахъ другихъ конституціонныхъ монарховъ, говорится и о финансовомъ положеніи государства и намѣчаются предложенные къ внесенію въ риксдагъ проекты финансовыхъ мѣропріятій. Послѣ конституированія риксдага въ первыхъ засѣданіяхъ, т. е. послѣ назначенія предсѣдателей (talman), секретарей, выбора членовъ въ комитеты, приѣма заявленій отъ депутатовъ относительно предложенныхъ къ внесенію „Моцій“, т. е. предложеній, послѣ вотированія заявленій вѣрноподданныхъ чувствъ (политическіе адреса королю не представляются), правительство (т. е. обыкновенно начальникъ департамента финансовъ) представляетъ риксдагу указанную выше пропозицію короля. Въ то же время риксдагъ получаетъ отъ банка и комиссіи погашенія, отчетъ объ ихъ дѣятельности и расчетъ будущихъ операцій, ожидаемыхъ доходовъ и расходовъ, наконецъ, отчеты ревизоровъ (выбранныхъ предшествующимъ риксдагомъ) объ исполненіи заключенныхъ смѣтъ. Пропозиція короля и отчеты ревизоровъ передаются въ комитетъ по дѣламъ бюджетнымъ (statsutskott); смѣты и отчеты банка—въ банковый комитетъ, смѣты и отчеты ревизоровъ объ исполненіи смѣты комиссіи погашенія поступаютъ въ бюджетный комитетъ.

Самая главная роль при установленіи бюджета принадлежитъ бюджетному комитету. Компетенцію его мы опредѣлили въ предшествующей главѣ. Права и функціи его весьма различны по отношенію къ госуд. бюджету въ точномъ смыслѣ слова (такъ наз. statsverket) и къ такъ наз. бюджету госуд. долговъ (rikegäldsverket). По отношенію къ первому онъ

можетъ предложить сокращеніе расходнаго бюджета <sup>1)</sup>, можетъ указать на невѣрныя исчисленія суммъ доходовъ и расходовъ, но внесеніе новыхъ статей расходовъ, новыхъ статей доходовъ, или увеличеніе суммъ по расходнымъ и доходнымъ статьямъ возбраняется. Онъ можетъ, наконецъ, исключить ту или другую статью расходовъ (за исключеніемъ тѣхъ, которыя установлены спеціальными финансовыми законами). Онъ можетъ предложить риксдагу войти къ королю съ просьбою объ измѣненіи или упраздненіи статей ординарнаго бюджета доходовъ, но самовольно исключать, измѣнять или замѣнять статьи ординарнаго бюджета доходовъ онъ не въ правѣ. Что же касается предложеній внести новую статью расходовъ, внести новую расходную статью, то инициатива по этимъ вопросамъ принадлежитъ исключительно королю, причемъ король можетъ воспользоваться этимъ правомъ бюджетной инициативы не только до внесенія бюджетной пропозиціи въ риксдагъ, но и во время обсужденія бюджета риксдагомъ, въ комитетѣ, или *in pleno*. Что же касается моцій отдѣльныхъ депутатовъ, передаваемыхъ въ бюджетный комитетъ, то онѣ могутъ касаться только вопроса о сбереженіяхъ и сокращеніяхъ. Если же моція содержитъ въ себѣ предложеніе включенія новой статьи доходовъ или расходовъ, то она разсматривается какъ внесеніе спеціального проекта новаго финансоваго закона, и въ такомъ случаѣ обсуждается и рѣшается отдѣльно отъ разсмотрѣнія бюджета. Признаніе ея частью проекта бюджета считается нарушеніемъ права королевской бюджетной инициативы. Въ этомъ отношеніи шведское бюджетное право сходно съ бюджетнымъ правомъ Англіи, Пруссіи, Даніи, Франціи (по конституціи 1830 г.) противоположно бюджетному праву Сѣверной Америки, французской конституціи 1791 г., испанской конституціи 1812 г.,

<sup>1)</sup> Ф. пр. 1809 г. на него возлагаетъ обязанность наблюдать за тѣмъ, чтобы всѣ необходимыя и возможныя сбереженія были сдѣланы.

бюджетному праву Норвегii, конституція которой составлена по этимъ образцамъ. Въ Норвегii какъ комитетамъ *storthing'a*, такъ и отдѣльнымъ его депутатамъ предоставлена полная свобода внесенія предложеній объ увеличеніи доходнаго и расходнаго бюджета.

Въ расходномъ бюджетѣ, какъ мы видѣли, помѣщены кредиты разнаго рода. Шведское ф. право различаетъ троякаго рода кредиты: 1) *bestämnda* или *fasta anslag*, т. е. опредѣленный въ своей суммѣ кредитъ, 2) *förslags anslag* (приблизительно исчисленный кредитъ) 3) *reservations anslag*, резервный кредитъ. Различіе между ними выражается въ различной долѣ свободы распоряженія ими, предоставляемой правительству при исполненіи бюджета. *Bestämnda anslag* содержатъ въ себѣ максимальныя суммы расходовъ, за предѣлы которыхъ правительство не имѣетъ права выходить. Сбереженія при употребленіи кредитовъ этого рода должны быть внесены въ фондъ сбереженій, в распоряженіе ими для покрытія расходовъ будущихъ смѣтъ зависитъ отъ согласія *риксдага*. Переводы же этихъ „опредѣленныхъ кредитовъ“ допускаются только изъ статьи въ статью въ предѣлахъ одного и того же главнаго титула, но не изъ титула въ титулъ <sup>1)</sup>). *Риксдагъ*, но предложенію бюджетнаго комитета или по предложенію одного изъ депутатовъ, можетъ постановить, что сбереженія, при расходованіи постоянныхъ кредитовъ, во всякомъ случаѣ должны быть внесены въ фондъ сбереженій (*fond för reserverade medel*), съ запрещеніемъ перевода даже изъ статьи

---

<sup>1)</sup> Въ парламентской практикѣ съ 1841 г. установилось правило, что перемѣненіе *bestämnda anslag* изъ статьи въ статью возможно тогда, если: 1) расходъ, на покрытіе котораго употребляется сбереженіе по одной изъ статей, не исключенъ *риксдагомъ* при разсмотрѣніи бюджета, или если *риксдагъ* не категорически сократилъ требуемый правительствомъ кредитъ; 2) если расходъ оказался не предвидѣннымъ и крайне необходимымъ, и 3) если онъ не принадлежать къ категоріи постоянныхъ, покрываемыхъ по указанію разъ на всегда опредѣленныхъ штатовъ.

въ статью въ предѣлахъ одного и того же титула. Что же касается „*förslagsanslag*“, то подъ этимъ терминомъ понимаются кредиты, ассигнованные на покрытие такихъ расходовъ, которые не могутъ быть въ точности вычислены впередъ. Правительство имѣетъ право, въ случаѣ необходимости, выйти за предѣлы ихъ, обязуясь представить подробный и точный расчетъ и объясненіе мотивовъ, побудившихъ отклониться отъ бюджетной цифры. Иногда бюджетный комитетъ предлагаетъ назначить максимальную сумму *förslagsanslag*'а, т. е. фактически превратить его въ *bestämda anslag*. Сбереженія при пользованіи *förslags anslag* не могутъ быть затрачены по усмотрѣнію правительства на другія цѣли, кромѣ тѣхъ, которыя входятъ въ главный титулъ, въ составѣ котораго помѣщены кредиты. Наконецъ, подъ *reservations anslag* понимается постоянный кредитъ, вычисленный въ твердо определенной суммѣ съ запрещеніемъ употреблять сбереженія для покрытия расходовъ по другимъ статьямъ, даже въ предѣлахъ одного и того же титула. Незрасходованныя суммы вносятся въ фондъ сбереженій и могутъ быть въ слѣдующемъ году употреблены не иначе, какъ на расходы, однородные съ первымъ назначеніемъ *reservations anslag*'а.

Въ „пропозиціи“ правительства обыкновенно указывается, какія суммы слѣдуетъ ассигновать въ качествѣ *bestämda anslag*, *förslags anslag* и *reservationsanslag*.

Въ основныхъ законахъ не указано, имѣетъ ли бюджетный комитетъ право измѣнить это распредѣленіе суммъ, замѣнить *bestämda anslag* *förslagsanlag*'омъ или *reservations anslag*'омъ или наоборотъ. Но фактически бюджетный комитетъ (а также и отдѣльные депутаты) предлагаютъ такіа измѣненія. Окончательное рѣшеніе вопроса зависитъ отъ палаты *in pleno*.

Кромѣ кредитовъ на расходы, подлежащіе исполненію въ теченіе одного смѣтнаго періода, правительство весьма часто

предлагает ассигнованіе суммъ на производство расходовъ, вызванныхъ какими-либо крупными предпріятіями, неисполнимыми въ теченіе одного года, требующими для своего исполненія нѣсколько лѣтъ. вмѣстѣ съ тѣмъ оно обыкновенно предлагаетъ распредѣленіе общей требуемой суммы по отдѣльнымъ смѣтнымъ періодамъ. Бюджетный комитетъ имѣетъ право предложить измѣненіе распредѣленія суммъ и можетъ подвергнуть своей критикѣ весь финансовый планъ предложеннаго предпріятія.

Разсмотрѣвъ *statsverket*, комитетъ обращается къ своей второй задачѣ, разсмотрѣнію и обсужденію *riksgäldsverket*'а, т. е. бюджета комиссіи погашенія государственныхъ долговъ. По отношенію къ этой части государственнаго бюджета онъ пользуется неограниченнымъ правомъ почина. Онъ можетъ предложить увеличеніе или уменьшеніе доходныхъ и расходныхъ статей, исключить статьи, внести новыя. Онъ дѣйствуетъ здѣсь на основаніи собственныхъ соображеній и можетъ принять во вниманіе предложенія отдѣльныхъ депутатовъ.

Обсудивъ предложенія правительства относительно ординарныхъ и экстра-ординарныхъ расходовъ, разсмотрѣвъ смѣту комиссіи погашенія и смѣту ординарныхъ доходовъ, бюджетный комитетъ приступаетъ къ обсужденію предложенія короля относительно дополненія ординарныхъ доходовъ экстра-ординарными доходами, ассигнованіями (*bevillningar*). Но детальныя расчеты по бюджету ассигнованій не входятъ въ его компетенцію. Это обязанность и задача комитета ассигнованій (*Bevillnings utskott*). Онъ только устанавливаетъ „основанія различныхъ ассигнованій“ (*grunderna för de särskilda bevillningarna*) т. е. опредѣляетъ необходимо ли внести въ бюджетъ всѣ ассигнованія, требуемыя правительствомъ, не слѣдуетъ ли исключить ту или другую статью, отмѣнить или сохранить общій подоходный налогъ. (Фактически отмѣна об-



щаго подоходнаго налога невозможна въ виду того, что какъ, замѣчено выше, осуществленіе права выбора депутатовъ въ риксдагъ связано съ его уплатою). Наконецъ, бюджетный комитетъ предлагаетъ риксдагу ассигновать, согласно постановленіямъ ф. правл., два кредита—большой и малый, первый—на случай войны (обыкновенно 3 милл. кр.), второй (обыкновенно 1½ мил. кронъ) предоставляемый въ распоряженіе короля на тѣ случаи „если онъ сочтетъ необходимымъ употребить его для защиты королевства и для другихъ весьма важныхъ и неотложныхъ потребностей неурожаѣ, эпидеміи“.

Окончивъ свои работы по разсмотрѣнію, обсужденію и составленію бюджета, бюджетный комитетъ разсматриваетъ отчеты ревизоровъ объ исполненіи заключенныхъ смѣтъ (Всѣ смѣты считаются окончательными заключенными для всѣхъ расходовъ по истеченіи года, слѣдующаго за смѣтнымъ годомъ). Обсудивъ законность и цѣлесообразность произведенныхъ расходовъ и законность собранныхъ доходовъ, на основаніи отчетовъ ревизоровъ, на основаніи всѣхъ протоколовъ совѣта, счетныхъ книгъ всѣхъ вѣдомствъ (всѣ эти матеріалы должны быть доставлены въ бюджетный комитетъ въ случаѣ его требованія) комитетъ можетъ предложить риксдагу: 1) дать правительству, т. е. всѣмъ тѣмъ учрежденіямъ и лицамъ, которыя имѣютъ право и обязанность распорядиться государственными средствами, *décharge*, т. е. признать ихъ дѣйствія правильными, законными и цѣлесообразными; 2) или, въ случаѣ замѣченныхъ нарушеній закона, неисполненія обязанностей, неумѣнія соблюдать интересы государства,—предложить королю привлечь виновныхъ къ отвѣтственности или уволить неспособныхъ. Привлеченіе должностныхъ лицъ къ отвѣту передъ риксдагомъ непосредственно не допускается; что же касается отчетовъ ревизоровъ комиссіи погашенія, то они могутъ послужить основаніемъ къ привлеченію ихъ къ отвѣту передъ риксдагомъ. Если ревизоры риксдага въ своемъ

отчетѣ указали на неудобства въ существующей системѣ счетоводства, отчетности и контроля, то бюджетный комитетъ доводитъ о томъ до свѣдѣнія риксдага, присоединяя свое мнѣніе и предлагая обратиться къ королю съ просьбою принять мѣры къ измѣненію оказавшихся неудобными порядковъ.

Объ исполненіи всѣхъ этихъ своихъ задачъ бюджетный комитетъ вноситъ свои мнѣнія (*betänkande*) въ риксдагъ. Такихъ *betänkande* вносится 6. *Первое* мнѣніе содержитъ въ себѣ перечень расходовъ и подробный расчетъ расходовъ. *Второе*—расчетъ о доходахъ, ординарныхъ и экстраординарныхъ (въ общихъ цифрахъ) *Третье*—предложеніе объ установленныхъ 63 ст. ф. правленія кредитивахъ. *Четвертое*—расчетъ предположенныхъ займовъ, расходовъ и доходовъ комиссіи погашенія госуд. долговъ. *Пятое*, такъ наз. *finansbetänkande* содержитъ въ себѣ предложеніе объ установленіи равновѣсія между расходами и доходами. Этотъ проектъ вносится тогда, когда риксдагъ уже окончательно установилъ бюджетъ расходовъ и перечень статей бюджета экстраординарныхъ доходовъ по представленіи его комитетомъ ассигнованій. Въ этомъ „мнѣніи“ бюджетный комитетъ предлагаетъ опредѣлить сумму общаго подоходнаго налога. Въ случаѣ оказавшагося дефицита, въ этомъ *finansbetänkande* указываются пути и средства къ его покрытію (заключеніе займа, употребленіе сбереженій, назначеніе чрезвычайнаго налога). Дѣятельность бюджетнаго комитета оканчивается внесеніемъ *шестого мнѣнія*, меморіаломъ объ окончательномъ установленіи *rikstat'a*. Этотъ меморіаль составляется на основаніи всѣхъ резолюцій, принятыхъ риксдагомъ и послѣ обсужденія всѣхъ предложеній комитета по дѣламъ банка.

Независимо отъ этихъ бюджетныхъ мнѣній, бюджетный комитетъ вноситъ въ риксдагъ мнѣнія, касающіеся порядка управленія государственными финансами (*betänkande angående*

stats och riks gäldsverkets styrelse och förvaltning)<sup>1)</sup> и мнѣ-  
ніе о ревизіи государственныхъ счетовъ и всѣхъ специаль-  
ныхъ фондовъ.

<sup>1)</sup> Количество этихъ мнѣній зависитъ отъ количества вопросовъ, возбужден-  
ныхъ ревизорами, депутатами, правительствомъ или самимъ комитетомъ, или,  
наконецъ, комиссіей погашенія.

Такихъ специальныхъ фондовъ, доходы и расходы которыхъ не вносятся  
въ бюджетъ, фондовъ, состоящихъ болѣею частью въ зафидованіи статей-кон-  
торы, отчасти находящихся въ управленіи другихъ вѣдомствъ, въ Швеціи очень  
много (30). Я ограничусь ихъ перечисленіемъ, такъ какъ объясненіе происхож-  
денія и назначенія каждаго изъ нихъ заняло бы слишкомъ много мѣста:

1) Пенсіонная касса Vadstena	4591249	кр. 25 ор.
2) Фондъ инвалиднаго дома	2100000	"
3) Фондъ армейскаго обоза	140000	"
4) Фондъ армейскихъ сборовъ	318000	"
5) Фондъ конныхъ егерей	215000	"
6) Фондъ вакансій волонтеровъ	176000	"
7) Такъ наз. „En per mille fonden“ (для укрѣп- ленія Готенбурга)	150000	"
8) Фондъ ополченія	160000	"
9) Фондъ пенсій ополченія	354000	"
10) Фондъ торговли и судоходства	2374783	"
11) Фондъ пожертвованій Ленгмана	1338807	"
12) Фондъ Пальмквиста для укрѣпленія Стокгольма	262000	"
13 и 14) Старый и новый фондъ для расширенія земледѣльческой культуры: около	470,000	"
15) Фондъ пособій на случай неурожая	1100000	"
16) Фондъ регулированія жалованій духовенства		
17) Лѣсной фондъ земель, выдѣленныхъ въ пользу духовенства	483000	"
18) Фондъ регулированія жалованія епископовъ	237000	"
19) Донаціонный фондъ графа Эрика Поссе (для паденія древностей и памятниковъ письменности)	25714	"
20) Фондъ для углубленія фарватера озера Hjelmar	132000	"
21) Фондъ Дьургардена (на украшеніе гор. Сток- гольма)	350000	"
(Дьургардъ—большой паркъ въ окрестностяхъ Стокгольма)		
22) Фондъ стипендій Нордена (въ пользу кадетской школы)	20395	"
23) Фондъ стипендій Филева (въ пользу народ- ныхъ школъ)	25239	"
24) Фондъ доходовъ отъ аренды моста Almare- Ståket	32284	"
25) Фондъ доходовъ отъ аренды мостовъ на остр. Drottningholm	3000	"

Если второе изъ указанныхъ выше мнѣній бюджетнаго комитета (мнѣніе о доходахъ) внесено въ рѣшеніи палаты, и обѣ палаты согласились насчетъ необходимости пополнить ординарные доходы ассигнованіями на основаніяхъ, предложенныхъ бюджетнымъ комитетомъ, то это мнѣніе бюджетнаго комитета поступаетъ въ комитетъ ассигнованій (bevillningsutskott). Задача послѣдняго состоитъ въ точномъ или приблизительномъ опредѣленіи суммы, могущихъ поступить по отдѣльнымъ статьямъ бюджета экстраординарныхъ доходовъ (таможенные пошлины, почтовый сборъ, гербовый сборъ, акцизъ на спиртъ, на сахаръ). Комитетъ если риксдагъ не постановилъ учредить спеціальный комитетъ для выработки таможеннаго тарифа или устава объ акцизахъ составляетъ проектъ новаго тарифа или устава или предлагаетъ внести измѣненія въ существующіе, или же предлагаетъ сохранять ихъ неизмѣнными. Затѣмъ онъ составляетъ подробный расчетъ ожидаемыхъ поступленій.

Комитетъ ассигнованій съ 1866 г. опредѣляетъ только сумму, ожидаемую отъ акциза съ производства спирта. Что же касается сбора съ продажи спиртныхъ напитковъ, то таковой всецѣло поступаетъ въ пользу общинъ и земствъ, и слѣдовательно, всѣ проекты, касающіеся измѣненія или дополненія къ положенію о продажѣ спиртныхъ напитковъ и о взиманіи сбора за эту продажу составляютъ въ комитетѣ законовъ (lagutskott) или въ спеціально учрежден-

---

26) Фондъ для сооруженія памятника Карлу XII	12257 „
27) Фондъ пастората Эльфсдаль	411983 „
28) Фондъ общины Брунскогъ	18210 „
29) Фондъ пастората Фрикзендъ	?
30) Фондъ библейскаго общества	2860 „

Всѣ эти фонды постепенно передаются въ Статсконтору. Доходы ихъ употребляются, съ утвержденія короля, на цѣли, соотвѣтствующія назначенію. Расходы и доходы подлежатъ ревизіи ревизоровъ риксдага и бюджетнаго комитета но въ бюджетъ они не вносятся.

номъ комитетѣ (särskildt utskott). Мнѣніе комитета ассигнованій объ указанныхъ статьяхъ бюджета экстраординарныхъ доходовъ передается въ plenum палатъ. Палаты могутъ передать вопросъ объ этихъ доходахъ на вторичное обсужденіе комитета („ремиттировать“ его какъ выражается учрежденіе 1866 г.) или собственною властью измѣнить или дополнить расчетъ комитета. Если бюджетный комитетъ внесетъ свое пятое мнѣніе (finansbetankande), и если риксдагъ (I и II палаты) согласится съ его мнѣніемъ о необходимости вотиrowанія общаго подоходнаго налога, то мнѣніе бюджетнаго комитета поступаетъ въ комитетъ ассигнованій. Задача послѣдняго состоитъ въ опредѣленіи оклада подоходнаго налога по отдѣльнымъ его статьямъ (налогъ на доходы отъ недвижимостей, капитала, труда, спеціальныхъ выгодъ и привилегій), въ предложеніи измѣненій и дополненій положенія о подоходномъ налогѣ (bevillningsstadga), или, если риксдагъ признаетъ нужнымъ, — въ выработкѣ проекта новаго положенія. Наконецъ, комитетъ обсуждаетъ „моціи“ отдѣльныхъ депутатовъ, относительно бюджета экстраординарныхъ доходовъ и даетъ свое заключеніе о нихъ.

Послѣ того какъ бюджетъ прошелъ черезъ эти комитеты, онъ подвергается разсмотрѣнію въ палатахъ. Обѣ палаты равноправны, обѣ разсматриваютъ его одновременно. Онѣ не связаны ни мнѣніемъ комитетовъ, ни мнѣніемъ отдѣльныхъ членовъ. Бюджетъ государственныхъ долговъ (riksgåldsverket) подчиненъ ихъ неограниченному распоряженію: онѣ могутъ его отмѣнить, измѣнить, дополнить, увеличить, сократить, какъ имъ угодно — однимъ словомъ вся окончательная формулировка бюджета долговъ зависитъ исключительно отъ взаимнаго соглашенія палатъ. Начальнику департамента финансовъ предоставляется защищать предложеніе короля, указывать на недостатки рѣшеній палатъ, но въ окончательномъ установленіи бюджета онъ (разъ онъ не членъ палаты) не уча-

ствуеть. Что касается бюджета расходов и экстраординарных доходов, то риксдагъ связанъ королевской пропозиціей въ томъ отношеніи, что онъ не можетъ ассигновать суммы, превышающія требованія короля, или внести новыя статьи расходовъ и доходовъ, безъ предварительнаго согласія королевскаго правительства. Относительно бюджета ординарныхъ доходовъ ему предоставлено право указывать на невѣрность расчетовъ, предлагать новые способы расчета, но отрицаніе той или другой статьи этого бюджета возбраняется. Попытки вторгнуться въ эту сферу королевской прерогативы дѣлались неоднократно, во имя права риксдага осуществлять право самообложенія. Но не только король отвергалъ эти претензіи, и въ самомъ риксдагѣ большинство депутатовъ стояло за ненарушимость королевскаго права <sup>1)</sup>.

Таможенный тарифъ, уставы объ акцизѣ на спиртъ, на

---

<sup>1)</sup> Еще въ 1834 г. извѣстный публицистъ либеральнаго направленія, Л. И. Гьерта, въ одной статьѣ, помѣщенной въ *Upsala Correspondenten* 14 мая 1834 г. (цитирована у Наумана) мотивировалъ необходимость сохраненія этого королевскаго права слѣдующими словами: „Мнѣ кажется, что не столько въ интересѣ правительства, сколько въ интересѣ различныхъ общественныхъ классовъ, на которые распадается шведскій народъ, не ставить весь строй налоговъ въ зависимость отъ случайныхъ капризовъ или борьбы интересовъ, могущихъ рѣшать участь постановленій народныхъ представителей въ одномъ риксдагѣ. Необходимыя потребности государственнаго управленія во всякомъ случаѣ должны быть удовлетворены путемъ постоянныхъ, или временныхъ налоговъ. Но если и тѣ налоги, которые теперь признаны постоянными, превратятся во временные, то можетъ случиться, что въ одну сессію риксдага бремя теперешнихъ поземельныхъ налоговъ будетъ переложено на промышленные классы, а въ слѣдующей, напротивъ, если исудовольствіе этой мѣрой вызоветъ реакцію, поземельные налоги, исключенные, благодаря реформѣ, изъ оцѣнки нѣбній, будутъ возстановлены съ увеличенною тяжестью. Ивѣрность этого взгляда Гьерта доказана исторіей податной реформы въ Швеціи въ 1870—1890 гг. Если бы не эта прерогатива короля давать свое согласіе или несогласіе на измѣненіе строя обыкновенныхъ налоговъ, то поземельная партія, *landtmannapartiet*, составляющая большинство въ риксдагѣ, безусловно отрицала бы всѣ прямые налоги на недвижимость и замѣнила ихъ налогами на промыслы и торговлю. Постепенное погашеніе старыхъ рентъ произведено по настоянію королевскаго правительства въ силу специальныхъ финансовыхъ законовъ, а не путемъ вотиrowанія бюджета.

сахаръ (не въ далекомъ будущемъ также и на пиво) считаются временными постановленіями, требующими ежегоднаго утвержденія со стороны риксдага, но законы о поземельномъ налогѣ, о подушной подати, о десятинахъ, о сборахъ въ пользу *indelta* арміи, объ эксплуатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ считаются постоянными финансовыми законами. Отмѣна или измѣненіе ихъ возможны только въ силу особыхъ финансовыхъ законовъ, издаваемыхъ по соглашенію правительства и риксдага и санкціонированныхъ и промюльгированныхъ королемъ. Правительство имѣетъ въ своемъ распоряженіи обеспеченный, постоянный доходъ въ 20000000 кронъ. Ему противостоятъ необеспеченный, ежегодно вотируемый, доходъ въ 55000000 кронъ. Но и этотъ доходъ не можетъ быть отнятъ у государственнаго управленія. Шведское государственное право не признаетъ за риксдагомъ права отказывать въ утвержденіи бюджета. Форма правленія говоритъ объ обязанности короля управлять государствомъ по законамъ и въ порядкѣ, указанномъ ф. правленія 1809 г. Эта обязанность короля соотвѣтствуетъ обязанности народнаго представительства доставлять ему средства къ управленію. Если риксдагъ считаетъ совѣтниковъ короля неспособными, не заслуживающими довѣрія, то онъ, по обсужденіи протоколовъ совѣта, имѣетъ право предложить королю объ ихъ увольненіи или, если при разсмотрѣніи протоколовъ окажется, что они допустили нарушеніе законовъ, онъ можетъ потребовать преданія виновныхъ государственному суду. Но произвольное оставленіе управленія безъ средствъ вслѣдствіе недовѣрія къ совѣтникамъ было бы неисполненіемъ законныхъ обязанностей риксдага, было бы нарушеніемъ закона. Шведская ф. правленія предусматриваетъ случай несвоевременнаго вотиrowанія бюджета (объ этомъ мы поговоримъ ниже), но ни по духу закона, ни по буквѣ его не допускается *skattevägran*, отказъ въ вотиrowаніи бюджета. Такое по-

становленіе риксдага было бы неконституціоннымъ *actus inanis* (употребляя слова Гнейста). Фактически, не смотря на частое увлеченіе бюджетными теоріями либерализма, въ исторіи Швеціи не бывало ни одного случая отказа въ утвержденіи бюджета <sup>1)</sup>.

Такимъ образомъ свобода установленія бюджета, предоставленная палатамъ риксдага, ограничивается 1) ихъ обязанностью вотировать бюджетъ, 2) существованіемъ постоянныхъ финансовыхъ законовъ, установившихъ строй ординарныхъ доходовъ и расходовъ, 3) требуемыми правительствомъ суммами доходовъ и расходовъ въ государственномъ бюджетѣ, въ узкомъ смыслѣ слова (*statsverket*). Но къ этимъ ограниченіямъ риксдагъ самъ можетъ прибавить еще одно. Если въ одной сессіи риксдага въ бюджетъ вносится расходъ, исполненіе котораго рассчитано на нѣсколько смѣтныхъ періодовъ (напр., кредитъ на постройку какого-либо общественнаго зданія, на сооруженіе канала, на перестройку военныхъ кораблей, на перевооруженіе арміи), или если риксдагъ дастъ согласіе на учрежденіе какого-либо новаго особаго органа управленія (учрежденіе новой коллегіи или министерства), то

<sup>1)</sup> Науманъ. I. с. IV, 159, говорятъ объ отказѣ въ утвержденіи бюджета: „Такое постановленіе содержало бы въ себѣ насильственное нарушеніе государственнаго договора (*statsfördraget*). Оно сдѣлало бы дѣятельность государства въ болѣе или менѣе степенн невозможной, а между тѣмъ задача риксдага — поддерживать эту дѣятельность и наблюдать за нею. Такое постановленіе для правительства даже опаснѣе, чѣмъ открытое сопротивленіе. Сила можетъ быть устранена силою, но средства противъ отказа въ ассигнованіи доходовъ столь же трудно придумать, какъ и привести въ дѣйствіе. Въ этомъ спорѣ нѣтъ посредника. Споръ можетъ быть улаженъ только мирнымъ путемъ, — переминою въ составѣ совѣта или тѣмъ, что король воспользуется своимъ правомъ роспуска палатъ. Если же эти средства не помогутъ, если отказъ въ вотированіи бюджета не будетъ устраненъ, то мы вступимъ въ область революціи. Незаконный отказъ въ податяхъ уже самъ по себѣ есть первый шагъ къ революціи. Самое возбужденіе вопроса о томъ имѣетъ ли собраніе народныхъ представителей право вотировать такой отказъ, равносильно возбужденію вопроса о томъ, имѣетъ ли парламентъ или народъ право начинать революцію. — Наши основные законы ничего не говорятъ о такомъ насиліи“



онъ въ слѣдующей сессіи или при новомъ составѣ, образованномъ на основаніи новыхъ выборовъ, не можетъ отмѣнить или измѣнить внесенныя имъ статьи расхода безъ предварительнаго согласія короля, участіе котораго, согласно ст. 89 ф. пр., необходимо во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, если дѣло идетъ „объ общихъ учрежденіяхъ всякаго рода“. Въ указанныхъ предѣлахъ риксдагъ можетъ измѣнить бюджетъ по своему усмотрѣнію. Но фактически, если не юридически, свобода риксдага не очень обширна, какъ въ отношеніи бюджета доходовъ, такъ и бюджета расходовъ. Онъ имѣетъ номинально право опредѣлять госуд. расходы (какъ выражается Мальмстремъ<sup>1)</sup>) не гуртомъ, но входя во всѣ специальности.

Предѣлы спеціализаціи не указаны закономъ. Мы замѣтили въ предыдущей главѣ, что спеціализація шведскаго бюджета сравнительно незначительна. Въ этомъ отношеніи шведскій бюджетъ похожъ на англійскій, гдѣ также не законъ, а обычай ограничилъ бюджетную спеціализацію, столь защищаемую бюджетной теоріей. Въ Англій, по словамъ Гнейста, это ограниченіе есть плодъ сознанія того, что чѣмъ болѣе парламентъ вторгается въ установленіе подробностей смѣты расчлененіемъ ея титуловъ и статей, чѣмъ болѣе усиливается отвѣтственность парламента за цѣлесообразное осуществленіе функцій управленія, тѣмъ болѣе госуд. управленіе превращается въ механическое исполненіе предписаній парламента, тѣмъ болѣе суживается отвѣтственность министровъ. Эти же соображенія отчасти побуждаютъ и шведскій риксдагъ отказываться отъ спеціализированія бюджетнаго вотированія, хотя значеніе и положеніе государственнаго совѣта не сходно съ значеніемъ и положеніемъ англійскаго кабинета, и хотя отвѣтственность членовъ совѣта носятъ совершенно своеобразный характеръ. Но къ этому соображенію присоеди-

<sup>1)</sup> Sveriges Statskunskap, 70.

няется еще одно. Суммы, вносимыя въ бюджетъ, передаются въ распоряженіе короля не какъ свободный даръ, подобно *beneficences* англійскихъ коммонеровъ, а какъ обязательные взносы народа въ госуд. казначество для исполненія королемъ его обязанностей, какъ высшаго защитника и охранителя госуд. интересовъ. Въмѣшиваться косвенно въ исполненіе королемъ его обязанностей, было было противорѣчіемъ постановленію ф. пр., что „королю одному надлежитъ управлять государствомъ“. Риксдагъ фактически не выходитъ за предѣлы того спеціального дѣленія расходовъ, которое указано въ пропозиціи правительства. Правительство же вводитъ подробную спеціализацію статей только въ томъ случаѣ, если оно требуетъ ассигнованія суммъ на какіе-либо чрезвычайные расходы (такъ въ 1883 г. къ обыкновенной смѣтѣ департамента финансовъ, тит. VII, была присоединена очень спеціализированная смѣта чрезвычайныхъ расходовъ по случаю реорганизаціи каммеръ-коллегіи и статсъ-конторы). Въ связи съ этимъ осужденіемъ вмѣшательства риксдага въ детали управленія стоитъ и запрещеніе связывать ассигнованіе суммъ съ какими-либо условіями, не имѣющими прямой, непосредственной связи съ цѣлью, для достиженія которой требуется сумма, т. е. запрещеніе такъ наз. въ Англіи *tackings*, *berackte Bills*.

Радикальная партія въ шведскомъ риксдагѣ возстаетъ противъ этихъ ограниченій, ссылаясь преимущественно на то, что эти ограниченія вовсе не установлены точно и опредѣленно въ основномъ законѣ, а что они являются результатомъ или обычая парламентской жизни, или же толкованія основнаго закона съ намѣреніемъ сохранить прерогативы короля. До сихъ поръ правительству и консервативной партіи удавалось отстаивать свое воззрѣніе на предѣлы бюджетнаго права риксдага. Рѣшеніе спора въ будущемъ зависить, конечно, отъ усиленія партіи радикаловъ, не перестающихъ

ссылаться на бюджетное право Норвегии, какъ на образецъ, достойный подражанія

Параллельно съ обсужденіемъ бюджета, риксдагъ просматриваетъ отчеты комитетовъ конституціоннаго и бюджетнаго относительно исполненія предыдущихъ бюджетовъ, насколько счеты по нимъ закончены, и рѣшаетъ окончательно вопросъ о томъ, слѣдуетъ ли утвердить расходы, вышедшіе за предѣлы бюджетнаго ассигнованія, слѣдуетъ ли согласиться съ переводами бюджетныхъ кредитовъ и слѣдуетъ ли утвердить выдачи авансовъ изъ запаснаго фонда для покрытія расходовъ, признанныхъ королемъ необходимыми, но не внесенныхъ въ бюджетъ. Если объясненія членовъ совѣта признаны неудовлетворительными, то риксдагъ отказывается въ *décharge*, и постановляетъ привлечь виновныхъ къ отвѣтственности<sup>1)</sup>.

Въ предыдущей главѣ я уже упомянулъ о томъ, что если I и II палаты не согласны относительно способовъ рѣшенія одного изъ финансовыхъ вопросовъ, въ томъ числѣ и бюджетныхъ, то примѣняется система совмѣстнаго голосованія. О злоупотребленіяхъ этимъ совмѣстнымъ голосованіемъ мы говорили выше. О результатахъ своихъ обсужденій и рѣшеній касательно отдѣльныхъ частей бюджета риксдагъ извѣщаетъ короля постепенно отдѣльными представленіями. Въ этихъ своихъ представленіяхъ риксдагъ излагаетъ и свои желанія относительно различныхъ мѣропріятій, зависящихъ отъ короля исключительно въ силу его права экономическаго законодательства. Риксдагъ можетъ обставить ассигнованіе той или другой суммы и условіями, насколько эти условія стоятъ въ непосредственной связи съ цѣлью назначенія напр., условія эксплуатаціи казенныхъ жел. дорогъ, пользованія

<sup>1)</sup> Объ отвѣтственности членовъ совѣта рѣчь будетъ ниже, въ III и IV главахъ.

почтами, телеграфомъ, условія исполненія кадастра). Но, повторяемъ, „tasking“ не дозволено. Съ отправленіемъ этихъ представленій бюджетъ еще не вступаетъ въ силу. Король можетъ ихъ принять или не принять, санкціонировать или нѣтъ, насколько они входятъ въ statsverket. Въ случаѣ неутвержденія королемъ рѣшеній риксдага, они ему возвращаются для пересмотра. Что будетъ, если риксдагъ не откажется отъ своего мнѣнія, и король не согласится на уступку, это въ законѣ не сказано. Въ случаѣ разногласія короля съ риксдагомъ, онъ можетъ распустить палаты или одну изъ нихъ и пазначить новыя выборы; но если и новый риксдагъ останется при своемъ мнѣніи, то слѣдуетъ примѣнить ст. 109 ф. пр., хотя она буквально къ этому случаю не относится, т. е. признать право короля управлять финансами на основаніи бюджета предшествующаго года. Ст. 109 гласитъ: „Если, паче чаянія, случится, что риксдагъ при своемъ закрытіи не совершилъ регулированія штата или не ассигновалъ bevillningar въ опредѣленномъ размѣрѣ, то до слѣдующей сессіи его сохраняется въ силѣ прежній бюджетъ и прежній bevillning. Если же общая сумма bevillning установлена, и палаты не согласились только на счетъ ея распредѣленія по статьямъ, то оклады, установленные предыдущимъ положеніемъ о bevillning, принимаются за основаніе въ размѣрахъ, установленныхъ предыдущимъ риксдагомъ, и увеличиваются или уменьшаются пропорціонально“. Риксдагъ поручаетъ своимъ уполномоченнымъ въ банкѣ и комиссіи погашенія составить и приготовить новое положеніе о bevillning (такъ какъ комитеты бюджетный и ассигнованій прекращаютъ свои дѣйствія съ момента закрытія риксдага). Если риксдагъ уже разсматривалъ часть бюджета и отправилъ представленія о регулированіи этихъ частей къ королю, а затѣмъ послѣдуетъ отсрочка или роспускъ палатъ, то правительство не имѣетъ права производить расходы на осно-

ваніи этих частных утверждений Отдѣльные представленія объ утвержденіи титуловъ и статей не имѣютъ значенія окончательнаго утвержденія бюджета. Они вызваны практической потребностью держать правительство au courant бюджетныхъ преній и дать ему возможность представить свои возраженія и объясненія. Окончательное утвержденіе бюджета, послѣ отсылки всѣхъ этихъ представленій къ королю, имѣетъ форму особаго акта, (statsreglering въ узкомъ смыслѣ слова), выражающаго окончательное рѣшеніе риксдага относительно составленія riksstat'a на основаніи пропозиціи короля, мнѣній комитетовъ и голосованія въ палатахъ (отдѣльнаго или совокупнаго). Въ этомъ актѣ помѣщаются и сводятся въ формальное единство главный перечень доходовъ и расходовъ statsverket'a и расходы и доходы riksgäldtverket'a, причемъ риксдагъ обыкновенно еще разъ подтверждаетъ тѣ условія, на основаніи которыхъ онъ принялъ отдѣльныя статьи бюджета.

Шведскій бюджетъ утверждается на одинъ годъ. Точныхъ предписаній относительно времени, въ теченіе котораго бюджетъ остается въ силѣ, въ ф. правленія 1809 г. нѣтъ. До 1866 г. онъ вотиrowался сперва на пять лѣтъ, затѣмъ на 3 года, отъ риксдага до риксдага; а съ тѣхъ поръ какъ, согласно учрежденію 1866 г., риксдагъ началъ созываться каждый годъ, и бюджетный періодъ сократился съ 3 лѣтъ до одного года. Ф. правленія ст. 61 и статьи 58 и 59 учрежд. 1866 г. установили, что чрезвычайные доходы ассигнуются до окончанія того года, въ теченіе котораго составлено новое положеніе о bevillning. (Bevillningarne skolautgöras intill slutet af det år, under hvars lopp den nya bevillningen blifvit fastställd). Король же, какъ замѣчено неоднократно, согласно ст. 58 и 59 ф. пр., обязанъ каждому очередному риксдагу представить пропозицію о составленіи riksstat'a. Слѣдовательно ф. пр. не даетъ права ни королю требовать

вотиrowанія бюджета на нѣсколько лѣтъ, ни риксдагу ассигновать bevillning на болѣе продолжительный срокъ (конечно, онъ можетъ утвердить требуемые правительствомъ продолжительные расходы на капитальныя сооруженія и предпріятія, и ограниченіе силы бюджета однимъ годомъ означаетъ только установленіе обязанности ежегоднаго вотированія бюджета, какъ одного цѣльнаго плана госуд. хозяйства, и нисколько не превращаетъ постоянныя штаты учреждений или ординарные доходы во временныя). Бюджетный періодъ сокращается, если король считаетъ необходимымъ созвать чрезвычайный риксдагъ именно для измѣненія бюджета въ цѣломъ или въ отдѣльныхъ его частяхъ. Онъ удлинняется, если, за роспускомъ палатъ или отсрочкою ихъ засѣданій до окончательнаго совершенія statsreglering, бюджетъ предшествующаго года остается въ силѣ.

Послѣдняя стадія въ опредѣленіи хода госуд. хозяйства въ теченіе опредѣленнаго періода, содержитъ въ себѣ санкцію короля, т. е. выраженіе согласія съ постановленіями риксдага и промугацію, т. е. изданіе повелѣнія о томъ, чтобы всѣ, до которыхъ это касается, видѣли въ бюджетѣ обязательное руководство своихъ дѣйствій.

Вопросъ о санкціи короля не рѣшенъ шведскими основными законами съ достаточною ясностью. Не требуетъ санкціи короля та часть бюджета, которая составляетъ riksgäldsverket, т. е. бюджетъ коммиссіи погашенія долговъ. Безусловно требуютъ санкціи короля всѣ постановленія риксдага относительно ординарныхъ доходовъ, затѣмъ ассигнованія суммъ, превышающихъ требованія короля. Что же касается постановленій риксдага объ ассигнованіи экстраординарныхъ доходовъ и о сокращеніи статей расходнаго бюджета, то таковыя постановленія требуютъ санкціи короля въ томъ случаѣ, когда расходъ и ассигнованіе суммы на его покрытіе вызваны осуществленіемъ со стороны короля его права эконо-

номического законодательства, т. е. если король издалъ повелѣніе о какомъ-нибудь учрежденіи по общему хозяйству или предписалъ мѣры въ интересахъ развитія народнаго хозяйства, исполненіе которыхъ требуетъ затраты опредѣленныхъ средствъ. Въ этомъ случаѣ король имѣетъ право опротестовать бюджетное постановленіе риксдага, относящееся къ отказу въ средствахъ для исполненія предписаній короля. Благодаря неопредѣленности понятія права экономического законодательства, нельзя въ точности опредѣлить случаи, въ которыхъ король пользуется правомъ санкціи. Дѣло рѣшается обыкновенно на основаніи прецедентовъ.

Окончательно составленный и утвержденный бюджетъ печатается въ официальномъ органѣ правительства и въ собраніи узаконеній.

Послѣ утвержденія бюджета, король, получивъ въ свое распоряженіе средства на основаніи обыкновенныхъ финансовыхъ законовъ и на основаніи bevillning риксдага и вмѣстѣ указаніе расходовъ, признанныхъ необходимыми и цѣлесообразными, предписываетъ статсъ-конторѣ держаться бюджета въ точности; по его же предписанію составляются и спеціальныя штаты для отдѣльныхъ органовъ администраціи, центральныхъ и мѣстныхъ. Предписанія статсъ-конторѣ, въ которыхъ содержатся указанія о томъ, какъ распределить чрезвычайныя ассигнованія, какъ воспользоваться различнаго рода кредитами и какъ покрыть расходы, не внесенные въ бюджетъ, но входящіе по своему существу въ главные титулы, называются regleringsbref.

Съ момента изданія regleringsbref и спеціальныхъ штатовъ бюджетъ вступаетъ въ дѣйствіе, и процессъ регулированія государственнаго хозяйства оконченъ <sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Въ интересъ цѣльности изложенія и въ избѣжаніе повтореній, я рассмотрю организацію бюджета мѣстныхъ принудительныхъ союзовъ (общинъ, провинцій въ слѣдующей главѣ).

## Г Л А В А III.

### Органы финансоваго управленія.

Содержаніе. Органы верховнаго финансоваго управленія. Госуд. совѣтъ, или совѣтъ министровъ. Функціи начальника финансоваго департамента и канцеляріи. Его отвѣтственность.

Органы подчиненнаго финансоваго управленія.

I. Органы центральнаго финансоваго управленія. Ихъ организація и компетенція. Каммеръ-коллегія, статсъ-контора, управленіе доменами, главное интендантское управленіе, главное таможенное управленіе, главное телеграфное управленіе, главное почтовое управленіе, пробирная палата, монетный дворъ, главное управленіе государственными желѣзными дорогами. Коммерцъ-коллегія. Органы центральнаго финансоваго управленія, не подчиненные королю: банкъ государства, комиссія погашенія госуд. долговъ.

II. Органы мѣстнаго финансоваго управленія. А. Правительственные: губернаторъ, провинціальный камериръ, провинціальный казначей, коронный фохтъ, окружный секретарь, ленсманъ и фьердингсманъ. Сборщики податей въ городахъ. Мѣстные органы управленій таможеннаго, почтоваго, доменнаго, интендантскаго, желѣзно-дорожнаго.

Б. Финансовые органы общественнаго самоуправленія. Обзоръ исторіи развитія мѣстнаго самоуправления въ Швеціи. Отдѣленіе церковной общины отъ общины, какъ органа общественнаго самоуправления. Характеристика современной организаціи шведскаго самоуправления.

Финансовые органы самоуправления въ Стокгольмѣ, въ



крупныхъ и мелкихъ городахъ съ самостоятельной юрисдикціей; финансовыя органы самоуправленія въ селахъ. Бюджетное право самоуправляющихся принудительныхъ союзовъ.

Источники и литература Svensk författningssamling. (Собрание шведскихъ законовъ) Svensk lagsamling, изданіе Г. Р. Лиліенберга. Samling af instructioner, rörande den civila förvaltningen. 1856. (Собрание инструкцій по гражданскому вѣдомству). Законы о мѣстномъ самоуправленіи изданы Бергштрандомъ; (W. Bergstrand, Handbok för den svenska kommunalförvaltningen med undantag af Stockholms stads. 1884 и Теновымъ (Ch. L. Tenow, Handbok i kommunallagstiftningen) 1892 г. Bergstrand. Supplement till Handbok för den svenska kommunalförvaltningen. Статистика общинъ и земствъ помещена въ Bidrag till Sveriges officiella statistik, U. XVI: Kommunernas Fattigvård och Finanser, а также и въ сборникъ K. Sidenblath: Sveriges Kommuner i administrativt, judicielt och ecklesiastiskt hänseende jemte Fögderier och Lånsmansdistrikt år 1889; ср. далѣе: Thunblad, Handbok för kronofjerdingsmän. 1890. Samling af Kongl. Resolutioner och Bref under åren 1885—1888 rörande tillämpningen af Bevillnings förordningen af den 14 September 1883, utgifven af H. Rettig.

Изложеніе организаціи шведскаго управленія вообще, и финансового въ частности находится въ сочиненіи Naumann'a, цитированномъ выше, у Линде, Рабеніуса, у Fåhræus: Administrativt och statistiskt Handbok, въ государствовѣдѣніяхъ Сведелиуса и Мальмстрема. Вопросу о развитіи общиннаго самоуправленія посвящены сочиненія: Thulin'a; Jemförelse mellan den borgerliga Kommunen och den Kyrkliga и отчасти Sundelin. Svenska Kyrkans och statens förhållande till hvarandra. Изложеніе мѣстнаго управленія на русскомъ языкѣ находится въ трудахъ особой комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія, N VIII. Обзоръ иностранныхъ законодательствъ о мѣстномъ управленіи: королевство Швеція. Этотъ Обзоръ составленъ не на основаніи шведскихъ источниковъ, а на основаніи сочиненій: Альквиста, La Suède, ses

progrès sociaux et ses institutions pénitentiaires, 1878, труда Demombyne'a, а статистическія данныя взяты изъ соч. Reclus: Nouvelle geographie universelle.

Положеніе шведскаго основнаго закона: „королю одному надлежитъ управлять королевствомъ“, не допускаетъ ни парламентскаго режима, ни учрежденія министерствъ съ такимъ характеромъ и значеніемъ, которые присущи парламентскому режиму. Ст. 4 ф. пр. 1809 г. гласитъ: „королю одному надлежитъ управлять государствомъ, такъ какъ то предписано формой правленія; впрочемъ, онъ приѣмлетъ доклады и совѣты отъ госуд. совѣта въ указанныхъ случаяхъ. Для этой цѣли король избираетъ опытныхъ, свѣдущихъ, честныхъ и всѣми уважаемыхъ людей, природныхъ шведовъ, исповѣдующихъ чистую евангелическую вѣру, безразлично, дворяне они или нѣтъ“. Въ первой части моего труда я говорилъ о судьбахъ древняго госуд. совѣта, о реорганизациіи его въ 1809 г. Въ первой главѣ I отдѣла II части я упомянулъ о реформѣ его въ 1840 г. и объ измѣненіяхъ, внесенныхъ въ положеніе 1840 г. въ 70 годахъ. Совѣщательный органъ, содѣйствующій королю при осуществленіи имъ функцій верховнаго управленія, носитъ названіе государственнаго совѣта короля (*konungens statsråd*); члены его носятъ званіе госуд. совѣтниковъ. Это названіе даетъ поводъ сравнивать его съ госуд. совѣтомъ въ Пруссіи, Франціи, Италіи или съ *privy council* въ Англіи. Но роль его совершенно другая. Онъ занимаетъ среднее мѣсто между госуд. совѣтомъ, въ томъ смыслѣ, который приданъ этому учрежденію въ Пруссіи закономъ 1817 г., и министерствомъ, въ смыслѣ конституціонныхъ государствъ. Согласно § 2 закона 1817 г., госуд. совѣтъ въ Пруссіи былъ высшимъ совѣщательнымъ учрежденіемъ короны, но не принималъ никакого участія въ управ-

леіи<sup>1)</sup>. Шведскій же „госуд. совѣтъ короля“ состоитъ преимущественно изъ руководителей отдѣльными отраслями управленія и совѣщается съ королемъ не только объ изданіи новыхъ законовъ, но и о принятіи мѣръ управленія, причемъ, по совѣщаніи съ нимъ, король издаетъ не только указы, но и адм. распоряженія и предписанія (т. е., употребляя терминологію Штейна, *Verordnungen* и *Verfügungen*). Съ другой стороны, госуд. совѣтъ въ Швеціи не является и министерствомъ въ томъ смыслѣ, въ какомъ мы употребляемъ это слово въ госуд. правѣ конституціонныхъ монархій и республикъ. Далеко не всѣ признаки министерства, выставляемые авторитетами науки, присущи шведскому госуд. совѣту. Несомнѣнно, его члены отвѣтственны передъ народнымъ представительствомъ, слѣдовательно, по воззрѣнію Штейна, мы имѣемъ дѣло съ министерствомъ, но отвѣтственность эта не солидарна и весьма ограничена. Семь изъ членовъ госуд. совѣта являются руководителями отдѣльных вѣдомствъ разграниченныхъ другъ отъ друга по реальной системѣ; но, благодаря сохраненію коллегій, составныя части этихъ вѣдомствъ сохраняютъ значительную долю своей самостоятельности. Коллегіальная система постепенно устраняется, но до поры до времени она является препятствіемъ энергичному проведенію министерскаго начала. Въ настоящее время шведскій государственный совѣтъ можетъ быть признанъ министерствомъ, если мы къ объясненію функцій и значенія министерства примѣнимъ слова Коркунова<sup>2)</sup>: „Типическая особенность положенія министровъ въ ряду другихъ госуд. учреждений замѣчается въ томъ, что они служатъ посредниками, соединяющимъ звеномъ между верховнымъ и подчиненнымъ

<sup>1)</sup> Ср. Schulze: „Das preussische Staatsrecht“, I, стр. 297: „Nach § 2 dieser Verordnung ist der vorsammelte Staatsrath die höchste berathende Behörde für die Krone, hat aber durch aus Keinen Antheil an der Verwaltung“.

<sup>2)</sup> „Русское Госуд. Право“, I, Особенная часть, 1893 г., стр. 183.

управленієм Съ коллегіальными органами верховное управление можетъ сноситься только офіціально, давать имъ указанія только формальными постановленіями и предписаніями. Между тѣмъ съ расширеніемъ задачъ государственной дѣятельности, съ принятіемъ на себя государствомъ попеченія о непосредственномъ осуществленіи цѣлаго ряда общественныхъ интересовъ, все сильнѣе сказывается потребность въ возможности непосредственнаго осуществленія цѣлаго ряда общественныхъ интересовъ, все сильнѣе сказывается потребность въ возможности непосредственнаго, неформальнаго воздѣйствія и руководства верховнымъ управленіемъ управленія подчиненнаго. Дѣятельность управленія, имѣющая своею цѣлью достиженіе опредѣленныхъ, практическихъ результатовъ, зависитъ отъ условій минуты, измѣнчивыхъ, неувимыхъ, не поддающихся объективному опредѣленію. Невозможно формальными постановленіями органовъ верховнаго управленія указать подчиненному управленію, какъ должно сообразоваться съ этими условіями. Но вмѣстѣ нельзя и предоста- вить это субъективному усмотрѣнію отдѣльныхъ органовъ подчиненнаго управленія, потому что тогда, при возможности крайняго разнообразія такого усмотрѣнія, совершенно нарушалось бы всякое единство административной дѣятельности, нарушилась бы цѣльность администраціи. Дѣятельность его, вмѣсто осуществленія общихъ цѣлей государства, опредѣляемыхъ верховнымъ управленіемъ, свелась бы къ осуществленію противорѣчивыхъ цѣлей отдѣльныхъ органовъ власти. Единство административной дѣятельности и осуществленіе ею задачъ госуд. управленія будетъ вполнѣ обезпечено тогда, когда верховнымъ управленіемъ будетъ установлено непосредственное личное посредничество“.

Именно это сознаніе необходимости имѣть посредниковъ для воздѣйствія на коллегіи, посредниковъ, дѣйствующихъ по непосредственнымъ указаніямъ короля, не связанныхъ

формальностями коллегіального дѣлопроизводства, побуждало королей уже съ 17 столѣтія создавать единоличныхъ органовъ, пользующихся ихъ полнымъ довѣріемъ, безгранично передъ ними отвѣтственныхъ, совѣтующихся съ ними по всѣмъ важнымъ отраслямъ управленія. Таковыми органами были секретари Карла IX, Карла XI, начальники экспедицій королевской канцеляріи временъ Карла XII (ombudsgrad) статсъ-секретари Густава III. Ф. правленія 1809 г. превратила эти чрезвычайныя должности въ нормальныя органы верховнаго управленія, опредѣлила въ точности ихъ функціи и сдѣлала ихъ отвѣтственными передъ сеймомъ и благодаря этому, болѣе независимыми по отношенію къ королю. Но члены совѣта ни до реформы, ни послѣ реформы 1840 г. не могутъ быть названы министрами въ обыкновенномъ смыслѣ слова. Во всѣхъ государствахъ, въ которыхъ существуютъ министры, мы видимъ слѣдующее: во главѣ каждаго крупнаго отдѣла управленія стоитъ министръ, отвѣтственный за ходъ порученныхъ ему дѣлъ; всѣ ему подчиненные, въ его министерствѣ работающіе, чиновники департамента, бюро работаютъ по предписаніямъ, за которыя онъ отвѣтствуетъ; по отношенію къ цѣлымъ группамъ дѣлъ онъ имѣетъ, по уполномочію отъ монарха, распорядительную власть, по нѣкоторымъ вопросамъ онъ совѣщается съ своими коллегами и докладываетъ королю только о самыхъ важныхъ дѣлахъ. За свои мѣропріятія, за пользованіе своею распорядительною властью онъ отвѣтствуетъ передъ монархомъ или парламентомъ. Всего этого нѣтъ въ Швеціи. Въ первомъ отдѣлѣ (глава I) мы указали организацію совѣта, мы упомянули о томъ, что онъ состоитъ изъ 7 членовъ, являющихся въ то же время и начальниками различныхъ департаментовъ, что, кромѣ нихъ, въ совѣтъ входятъ три совѣтника безъ портфеля, что первымъ изъ нихъ считается statsminister. (Санъ статсъ-министра принадлежитъ иногда одному изъ началь-

никовъ департаментовъ, иногда и одному изъ совѣтниковъ безъ порфеля). Въ случаѣ разсмотрѣнія въ совѣтѣ проекта общаго закона въ немъ засѣдаютъ и двое изъ членовъ высшаго суда. Всѣ коллегіи и управленія (vårk) распределены между 7 департаментами, т. е. онѣ подчиняются руководству ихъ въ высшемъ политическомъ отношеніи и свои доклады передаютъ королю черезъ посредство начальника соотвѣтствующаго департамента.

Съ 1849 г. начальникамъ департамента въ видахъ облегченія возможности собирать необходимыя свѣдѣнія для доклада королю и въ видахъ передачи и объясненія коллегіямъ и управленіямъ приказаній и указаній короля, предоставлено право посѣщать засѣданія коллегій и управленій, присутствовать при обсужденіи ихъ вопросовъ, но безъ права участіи въ рѣшеніи дѣлъ, и требовать отъ нихъ доставленія всѣхъ справокъ, свѣдѣній, матеріаловъ, необходимыхъ для выясненія дѣлъ, служащихъ предметомъ совѣщанія въ совѣтѣ. Согласно закону объ отвѣтственности членовъ совѣта 10 февраля 1810 г., каждый членъ совѣта обязанъ „по своему уразумѣнію и убѣжденію совѣтовать королю предпринять то, что согласно съ законами, и въ соотвѣтствіи съ законами содѣйствовать пользѣ короля и государства, всегда заботиться о сохраненіи правъ и привиллегій риксдага и ограждать государство, всегда соблюдая то, что установлено законами и учрежденіями государства; самостоятельно напоминать о пользѣ и интересахъ государства, но только совѣтовать королю, а не управлять съ нимъ вмѣстѣ“ (dock endast konungen råd gifva, men ej jemte honom regera) Это ограниченіе функцій совѣтниковъ, предоставленіе имъ только права и обязанности совѣщаться съ королемъ, но не пользоваться распорядительною властью, объяснено въ запискѣ комитета 1822 г. тѣмъ, что ни пространство государства, ни количество дѣлъ управленія не требуютъ самостоятель-

ной и распорядительной власти министровъ, что предоставленіе такой самостоятельности не соотвѣтствуетъ народнымъ возрѣніямъ и желаніямъ. Шведы желаютъ видѣть власть управленія только въ рукахъ короля, но не министровъ <sup>1)</sup>.

Совѣтъ не всегда собирается in pleno. Различаются 5 засѣданій совѣта. 1) Allmänna Konseljen, statsråd въ узкомъ смыслѣ слова, по общимъ и особенно важнымъ дѣламъ, касающимся всѣхъ вѣдомствъ; 2) Justitie konseljen, (5 членовъ) по вопросамъ объ изданіи общихъ законовъ, о помилованіи, амнистии и т. д. 3) Diplomatska eller ministeriella konseljen (2 члена) по вопросамъ дипломатическимъ и вообще внѣшнихъ сношеній; 4) Militär eller kommando konseljen (2 члена) по военнымъ дѣламъ; 5) Krigs och fredskonseljen (всѣ члены), или чрезвычайное засѣданіе по чрезвычайно важнымъ дѣламъ. Во всѣхъ этихъ засѣданіяхъ предсѣдательствуетъ король. Кромѣ того, существуетъ еще, не установленное закономъ, предварительное засѣданіе всѣхъ или нѣкоторыхъ совѣтниковъ (statsrådsberedning) для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ, вносимыхъ въ совѣтъ. Рѣшеніе по всѣмъ вопросамъ во всѣхъ засѣданіяхъ принадлежатъ только королю. Но каждый членъ совѣта, въ какомъ бы онъ засѣданіи ни участвовалъ, имѣетъ право и обязанность высказывать свое мнѣніе съ внесеніемъ его въ протоколъ. Каждый совѣтникъ отвѣчаетъ не только за подачу совѣта и скрѣпу распоряженій, противорѣчащихъ законамъ, но и за умолчаніе, за неподачу совѣта, за не выраженіе протеста противъ

---

<sup>1)</sup> „Detta torde äfven närmast instämma med det nurådande tankesättet hos en nation, som, ifrån urminnes tider vand att få sina angelägenheter underställda konungens egen decision, troligen icke gerna skulle se pröfningen deraf öfwer lemnas åt en minister, med rättighet att dem definitivt afgöra, och hvilken nation makända icke heller skulle vilja äfventyra att anförtro förvaltningen af allmänna medeln åt ministrar eller uuderlydande embetsmän, somendast af ministrarne berodde“.

незаконныхъ или вредныхъ рѣшеній. Протоколы совѣта передаются на разсмотрѣніе конституціоннаго комитета, отъ котораго зависитъ, въ случаѣ замѣченной незаконности или ошибочности дѣйствій, потребовать, съ согласія синдика риксдага, преданія виновныхъ суду (*inför riksrätt*) или же предложить королю уволить неспособныхъ. Должность совѣтника — должность „довѣренная“ (*förtroende syssla*). Король можетъ уволить совѣтника, если онъ полагаетъ, что того требуетъ польза государства (*rikets tjenst så fordrar*). Но о всякомъ увольненіи члена совѣта король долженъ увѣдомить совѣтъ, который имѣетъ право дѣлать возраженія и представленія. Если король уволить совѣтника, опротестовавшаго постановленіе совѣта и не согласившагося скрѣпить рѣшеніе короля, то уволенный сохраняетъ свое содержаніе до обсужденія его поведенія конституціоннымъ комитетомъ. Солидарной отвѣтственности членовъ совѣта въ Швеціи нѣтъ. Разъ одинъ изъ совѣтниковъ отказался отъ выраженія согласія съ предполагаемою мѣрою, разъ онъ заявилъ протестъ противъ незаконности и злоурядности или нецѣлесообразности мѣры, то онъ не можетъ быть преданъ суду вмѣстѣ съ согласившимися товарищами. Если конституціонный комитетъ постановилъ предать того или другого члена совѣта суду, и судъ госуд. его признаетъ виновнымъ, то король его можетъ помиловать, но вновь принять въ члены совѣта не имѣетъ права <sup>1)</sup>).

Таковы главныя особенности организаціи госуд. совѣта въ Швеціи. Признать его министерствомъ въ строгомъ смыслѣ слова нельзя. Назначеніе и увольненіе совѣтниковъ зависитъ отъ короля. Онъ не обязанъ сообразоваться съ желаніями и мнѣніями парламентскаго большинства и мѣнять совѣтниковъ по его требованію. Фактически послѣдніе ко-

---

<sup>1)</sup> Гражданско-правовой отвѣтственности совѣтники за поданные ими совѣты не подлежатъ, не имѣя распорядительной власти.



роли, Карлъ XV и Оскаръ II, старались имѣть совѣтниковъ, пользующихся довѣріемъ парламента. Такъ наз. *statsminister* не есть премьеръ-министръ въ смыслѣ главы кабинета въ Англіи, Франціи, Италіи или Бельгіи, хотя онъ фактически можетъ подчинить и обыкновенно и подчиняетъ своему вліянію своихъ товарищей и даетъ внѣшнюю сигнатуру совѣщательной дѣятельности совѣта. Но это его вліяніе всегда должно быть замаскировано, потому что по духу и буквѣ закона король одинъ направляетъ всю политику, внѣшнюю и внутреннюю.

Своеобразность положенія такъ наз. министровъ станетъ еще яснѣе, если мы обратимся къ разсмотрѣнію функцій того изъ нихъ, который насъ спеціально интересуетъ,—функцій начальника финансоваго департамента. Въ качествѣ самаго характеристичнаго признака его своеобразнаго отношенія къ финансовому управленію отмѣтимъ здѣсь же, что онъ не имѣетъ права распоряжаться ассигнованными риксдагомъ суммами. Право распоряженія кредитами предоставлено въ Швеціи только одному изъ министровъ, министру иностранныхъ дѣлъ—по отношенію къ суммамъ на содержаніе дипломатическаго корпуса, консуловъ и для веденія вообще внѣшнихъ сношеній. Министръ финансовъ только докладываетъ королю и совѣщается съ нимъ о вопросахъ финансоваго управленія. Учрежденіемъ, подготовляющимъ доклады и исполняющимъ всѣ письменныя работы по его порученію, является экспедиція финансоваго департамента въ королевской канцеляріи (королевская канцелярія, сообразно числу департаментовъ, раздѣлена на 7 экспедицій<sup>1)</sup>). Совѣщательная компетенція мин. фин. обнимаетъ слѣдующіе предметы:

<sup>1)</sup> Слово департаментъ употребляется въ Швеціи въ двоякомъ смыслѣ: 1) какъ обозначеніе отдѣльной отрасли управленія, 2) какъ обозначеніе одного изъ отдѣленій совѣта, какъ органа верховнаго управленія. Въ этомъ двоякомъ смыслѣ говорятъ о *Justitie Departamentet*, *Sjöförvars Departamentet*, *Civil Departamentet*, *Finans Departamentet*, *Utrikes—Departamentet*.

1) Всѣ вопросы о поземельномъ строѣ съ точки зрѣнія камеральной (*jordeboks väsendet*), о гейматахъ и недвижимо-  
стяхъ, ихъ правахъ и повинностяхъ. Вопросы же, касаю-  
щіеся развитія интересовъ сельскаго хозяйства, входятъ въ  
компетенцію начальника гражданскаго департамента, т. е.  
мин. вн. дѣлъ.

2) Весь податной строй, всѣ вопросы объ ординарныхъ  
и экстраординарныхъ доходахъ и ассигнованіяхъ, управле-  
ніе государственными средствами и контроль надъ ними.

3) Надзоръ и управленіе всѣми госуд. недвижимостями  
и движимостями, насколько таковыя не переданы другимъ  
вѣдомствамъ.

4) *Statsregleringen*, т. е. забота объ установленіи балан-  
са госуд. доходовъ и расходовъ; расчетъ и опредѣленіе  
суммъ, необходимыхъ для всѣхъ департаментовъ (т. е. отрас-  
лей управленія), для внесенія ихъ въ проектъ росписи, и  
распредѣленіе суммъ I и IX титуловъ; забота о покрытіи  
необходимыхъ государственныхъ расходовъ; расчеты съ ком-  
миссіей погашенія и принятіе отъ нея суммы за счетъ *stats-  
verket'a*; составленіе отчетовъ о доходахъ и сбереженіяхъ,  
объ активѣ и пассивѣ государства.

5) Вопросы, касающіеся монетнаго и банковаго дѣла;  
вопросы о ссудо-заемныхъ учрежденіяхъ, насколько они не  
входятъ въ компетенцію миѣистерства внутреннихъ дѣлъ; о  
пенсіяхъ гражданскаго вѣдомства.

Руководству начальника финансоваго департамента под-  
чинены слѣдующія центральныя учрежденія: камеръ-коле-  
гія, статсъ-кантора, монетный дворъ и пробирная палата,  
кантора гербовой пошлины, камеральный судъ, почтовое, те-  
леграфное, таможенное управленіе; главное интендантское  
управленіе, управленіе пенсіями гражданскаго вѣдомства,  
лѣсное управленіе, лѣсной корпусъ, учебныя заведенія лѣсо-  
водства и штатъ лѣсничихъ; управленіе центральнымъ ипо-

течнымъ банкомъ, ипотечная касса горнозаводчиковъ; ипотечная касса городовъ Швеціи; пенсіонная касса шведскаго торговаго флота.

Нѣкоторыя учрежденія, имѣющія непосредственную связь съ государственнымъ хозяйствомъ, входятъ въ компетенцію другихъ департаментовъ. Начальнику военнаго департамента подчинены: управленіе казенными селитроварнями, дирекція пенсій военнаго вѣдомства.

Департаменту морской защиты подчинены: управленіе лоцманами и маяками съ ихъ сборами; дирекція пенсій морскаго вѣдомства. Департаменту гражданскому (т. е. вн дѣлъ): коммерцъ-коллегія, межевое управленіе, управленіе мѣръ и вѣсовъ, главное управленіе сухопутными и водяными путями сообщенія, управленіе эксплуатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, управленіе постройки желѣзныхъ дорогъ, желѣзная контора, всѣ страховыя общества Духовному департаменту: дирекція вдовьихъ и сиротскихъ кассъ. Общему обсужденію и докладу начальниковъ морскаго, гражданскаго и финансоваго департаментовъ подлежатъ; вопросы о заключеніи конвенцій съ иностранными державами касательно торговли и судоходства, вопросы о лоцманскихъ и маячныхъ учрежденіяхъ, о таможенныхъ сборахъ и почтовыхъ учрежденіяхъ, телеграфныхъ учрежденіяхъ, учебныхъ заведеніяхъ по лѣсоводству, о размежеваніи и разверстаніи угодій, о законахъ и уставахъ о продажѣ и производствѣ спиртныхъ напитковъ о правахъ и привиллегіяхъ различнаго рода гейматовъ, насколько эти привиллегіи и права не носятъ на себѣ исключительно экономическаго характера.

Финансовая экспедиція королевской канцеляріи, готовящая дѣла къ докладу начальника финансоваго департамента въ совѣтъ состоитъ изъ 3 бюро Первое бюро обрабатываетъ вопросы, касающіеся поземельныхъ налоговъ, управленія государственнымъ лѣсами, оброчными статьями,

почтами, телеграфами и телефонами; второе—вопросы о бюджетахъ, чрезвычайныхъ ассигнованіяхъ, таможенныхъ пошлинахъ; третье—вопросы о контролѣ надъ производствами, обложенными акцизомъ. Наконецъ, для приготовленія къ докладу дѣлъ о контролѣ надъ частными банками и кредитными учрежденіями съ 1868 года при экспедиціи состоитъ особый инспекторъ надъ банками (bankinspektör) <sup>1)</sup>.

Начальникъ финансоваго департамента, по собраніи свѣдѣній отъ подчиненныхъ его руководству коллегій и управленій (verk) и доставленіи необходимыхъ матеріаловъ, по полученіи отъ нихъ всеподданнѣйшихъ донесеній и представленій о дѣлахъ, подлежащихъ разсмотрѣнію въ совѣтѣ, докладываетъ въ совѣтѣ королю. Рѣшеніе всѣхъ вопросовъ зависитъ отъ короля, но начальникъ департамента имѣетъ не только право, но и обязанность отказывать въ скрѣпѣ, если считаетъ королевское рѣшеніе незаконнымъ или вреднымъ. Дѣла финансоваго управленія относятся въ тѣмъ дѣламъ, которыя безусловно должны быть внесены, и доложены въ совѣтѣ (такое внесеніе и докладъ не требуется только для дѣлъ дипломатическихъ, ministeriella mål и военныхъ дѣлъ сухопутнаго и морскаго вѣдомства, Kommando mål). Кроме того начальникъ финансоваго департамента долженъ подать свое мнѣніе о всѣхъ дѣлахъ, внесенныхъ въ совѣтъ, даже не касающихся его вѣдомства. Его мнѣніе и заключеніе, какъ и мнѣнія всѣхъ совѣтниковъ, вносятся въ протоколъ. Онъ отвѣчаетъ за законность своихъ мнѣній, совѣтовъ и заключеній и за неподачу мнѣнія, за неопротестованіе незаконныхъ дѣйствій короля. Привлеченіе его къ отвѣтственности передъ государственнымъ судомъ (Riksrätt) зависитъ отъ конституціоннаго комитета.

<sup>1)</sup> Экспедиція состоитъ изъ начальника (Expeditions chef) трехъ канцелярскихъ совѣтниковъ (kansliråd), одного начальника бюро (byråchef), трехъ секретарей канцеляріи и одного регистратора. Содержаніе ихъ отъ 2500 до 7500 кронъ, кроме дополнительныхъ суммъ.

О гражданско правовой ответственности за совершенныя имъ дѣйствія рѣчи быть не можетъ, такъ какъ онъ не имѣетъ распорядительной власти. Что касается его политической ответственности, то ее опредѣлить весьма трудно. Онъ является представителемъ финансоваго управленія передъ риксдагомъ, т. е. онъ объясняетъ и защищаетъ мѣропріятія правительства, его планы, ихъ исполненіе. Но, въ виду того что рѣшающая власть сосредоточена въ рукахъ короля, онъ можетъ быть предметомъ критики риксдага только какъ сотрудникъ главы государства при управленіи финансами, а не какъ самостоятельный дѣятель. Съ другой стороны, благодаря тому, что король стоитъ внѣ ответственности, начальникъ финансоваго департамента фактически долженъ выносить на своихъ плечахъ неудовольствіе народныхъ представителей, ихъ критику характера и направленія финансовой политики. Строго говоря, его отвѣтственность политическая и юридическая распространяется только на тѣ дѣла и поданные о нихъ совѣты, которые внесены въ протоколъ засѣданій совѣта, и на тѣ вопросы, которые должны быть рѣшаемы въ совѣтѣ, т. е. согласно § 8 ф пр. 1809 г. „вопросы и предложенія о новыхъ предпріятіяхъ, общественныхъ учрежденіяхъ, объ упраздненіи и измѣненіи существующихъ, о новыхъ публичныхъ учрежденіяхъ въ различныхъ отрасляхъ государственнаго управленія, и другихъ дѣлахъ того же рода“ (т. е. той же важности). За самостоятельныя распоряженія подчиненныхъ его руководству центральныхъ органовъ управленія (коллегій и управленій) онъ по точному смыслу закона не отвѣчаетъ. Отъ юстицъ-канцлера и синдика риксдага зависитъ привлечь къ отвѣтственности не посредственно виновныхъ. Фактически конечно риксдагъ свалить вину за незаконныя и неудовлетворительныя дѣйствія центральныхъ учреждений на начальника департамента, видя въ немъ отвѣтственнаго представителя всего финансоваго

вѣдомства. Но благодаря тому, что члены совѣта въ Швеціи не суть представители парламентскаго большинства, а довѣренныя короля и благодаря непризнанію права отказывать въ утвержденіи бюджета — недовѣріе, выраженное риксдагомъ, только въ томъ случаѣ приводитъ къ увольненію начальника департамента, если король подчинится давленію мнѣній риксдага. Если же король не лишитъ министра своего довѣрія, то вся критика риксдага не помѣшаетъ ему спокойно продолжать играть роль совѣтника, пока его совѣты согласны съ буквою закона <sup>1)</sup>).

Обратимся теперь къ подчиненнымъ центральнымъ органамъ финансоваго управленія. Первое мѣсто между ними занимаетъ каммеръ-коллегія (K. Kammar kollegium). Современная организація ея опредѣлена королевскими указами 10 апрѣля 1828 г. и 10 марта 1877 г., инструкціями 16 февраля 1838 и 14 ноября 1879 г. и указомъ 4 іюля 1886 г. Личный составъ каммеръ-коллегіи, какъ и всѣхъ сохранившихся коллегій (число ихъ съ 70 гг. постепенно уменьшилось, благодаря замѣнѣ ихъ единоличными учрежденіями)

---

<sup>1)</sup> Карлъ XIV и Оскаръ I не обращали вниманія на выраженіе недовѣрія къ министрамъ въ риксдагѣ; но Карлъ XV и Оскаръ II, если и не всегда, то все же часто, жертвовали своими совѣтниками въ угоду риксдага. Съ 1840—1885 г. начальниками финансоваго департамента были: 1840—42 г. Вингардъ; 1842—48 г. Мунке, 1848—51 г. Зандстремъ (иниціаторъ финансовыхъ реформъ въ области поземельнаго обложенія, Гриппеншtedтъ (изъ 1 разъ) 1851 г.; Пальмшерн 1851—56 г. (консерваторъ), Гриппеншtedтъ (либераль, Фритредеръ). 1856—66 г.; Бредбергъ (1866 г.) Лагеркранцъ (1866—67 г.), афъ Углассъ (1867—70 г.); Вассн 1870—74 г.; Окергьельмъ 1874—1875 г., Гансъ Форзелль, вѣстный историкъ финансовъ, Темтандеръ реформаторъ поземельнаго обложенія и наконецъ, Эссенъ. Въ періодъ 1840—75 г. финансовый департаментъ мѣнялъ своего начальника 12 разъ, столько же размѣняли начальниковъ департаменты юстиціи, военно-сухопутный; департаментъ иностранныхъ дѣлъ имѣлъ въ это же время 8, Морской—7, а департаментъ духовныхъ дѣлъ 13 различныхъ начальниковъ. Съ 1840 г. три министра сохраняли свои должности болѣе 10 лѣтъ: Де Геръ, реформаторъ риксдага 1858—70 г., Мандерштремъ министръ иностранныхъ дѣлъ 1858—1868 г. и Гриппеншtedтъ, министръ финансовъ 1856—1866 года.

слѣдующій: президентъ, назначаемый по усмотрѣнію короля, послѣ обсужденія въ совѣтѣ, совѣтники (Kammergård), теперь ихъ 6), назначаемые королемъ по представленію президента, адвокатъ-фискаль, архивариусъ, 10 нотаріевъ, 1 регистраторъ и 1 референдарій. Адвокатъ-фискаль и архивариусъ назначаются королемъ, всѣ другія должности замѣщаются по рѣшенію самой коллегіи. Наконецъ коллегія можетъ принять на службу не штатныхъ чиновниковъ (ammanuensis) на болѣе или менѣе продолжительный срокъ. Коллегія въ тѣсномъ смыслѣ слова состоитъ изъ президента и совѣтниковъ; адвокатъ-фискаль играетъ роль прокурора, наблюдающаго за законностью дѣйствій коллегій и за ненарушимостью королевскихъ интересовъ и правъ (bevakaar kronans rätt).

Предметы вѣдомства камеръ-коллегіи не однородны. Въ ея компетенцію, со времени ея учрежденія, входили какъ вопросы финансоваго управленія, такъ и вопросы, касающіеся развитія сельскаго хозяйства. Этотъ двойственный характеръ присущъ камеръ-коллегіи и теперь, не смотря на то, что значительная часть вопросовъ полиціи благосостоянія, прежде рѣшаемыхъ ею, перешли въ теченіи 19 столѣтія въ руки особыхъ центральныхъ учреждений (напр. вопросы лѣснаго управленія). Согласно инструкціямъ 1838 и 1879 гг. коллегія вѣдаетъ: 1) управленіе недвижимымъ и движимымъ имуществомъ государства: ей порученъ надзоръ за сохраненіемъ ихъ въ цѣлости, она вѣдаетъ отдачу казенныхъ земель въ аренду, приобрѣтеніе и отчужденіе земель и рентъ; 2) она вѣдаетъ податную оцѣнку земель и другихъ недвижимостей, рыбныхъ ловель, горныхъ рудниковъ, она рѣшаетъ вопросы о лежащихъ на земляхъ экстраординарныхъ податяхъ, повинностяхъ и всѣ вопросы общехозяйственные и камеральные; 3) Коллегіи надлежитъ со вниманіемъ слѣдить за всѣмъ тѣмъ, что можетъ быть препятствіемъ къ развитію и процвѣтанію сельскаго хозяйства, въ особенности

если такими препятствіями являются постановленія экономическаго и камеральнаго законодательствъ, и если коллегія находитъ, что то требуется пользою или выгодною общественною и частною, то она должна войти къ Королевскому Величеству съ представленіемъ и предложеніемъ объ измѣненіи, ослабленіи или устраненіи того, что вредно въ этихъ законахъ и въ другихъ въ вѣдомствѣ коллегіи относящихся учрежденіяхъ и предписаніяхъ.

Камеральное дѣло—это главный предметъ вѣдѣнія коллегіи. А подъ камеральнымъ дѣломъ въ Швеціи понимается управленіе и хозяйственное пользованіе доменами, доменными правами (т. е. тѣмъ, что въ Германіи называется *Domänialgefälle*), оброчными статьями, и рѣшеніе всѣхъ вопросовъ, связанныхъ съ сложнымъ строемъ старинныхъ поземельныхъ податей, повинностей, съ десятинами, отведенными въ пользованіе должностныхъ лицъ, съ кадастромъ, съ мантальными реестрами и таксами, по которымъ оцѣниваются натуральныя поставки въ счетъ податей, съ отмѣною повинностей дорожной и ямской, съ размежеваніемъ общественныхъ земель, незанятыхъ казенныхъ пустошей, съ наблюденіемъ за исполненіемъ податными и коронными поселянами и арендаторами ихъ хозяйственныхъ обязанностей и т. д. Всѣ эти дѣла рѣшаются или *in pleno* (общіе и особенно важныя вопросы), или въ отдѣленіяхъ, которыхъ 6. Три называются провинціальными конторами, 4-е конторою адвокатъ-фискала, 5-е называется канцеляріей, 6-е отдѣленіемъ архивъ конторы. Несомнѣнно, что организація камеръ коллегіи оставляетъ желать многого. Своеобразное смѣшеніе полицейскихъ (въ обширномъ смыслѣ слова) и финансовыхъ обязанностей обусловлено сохраненіемъ стараго спутаннаго и сложнаго строя поземельнаго обложенія, въ которомъ все еще переживаютъ отжившія свой вѣкъ воззрѣнія регализма, не уничтоженныя и реформами 70 и 80 гг. Понятно, что о рефор-



мѣ каммеръ-коллегіи давно помышляютъ и стараются ее замѣнить бюрократическимъ учрежденіемъ, управленіемъ прямыми налогами. Но эта реформа можетъ быть проведена только тогда, если уничтожена будетъ система древнихъ поземельныхъ налоговъ съ десятинами и повинностями. Реформа по необходимости будетъ проведена въ смыслѣ усиленія вліянія на коллегію начальника финансоваго департамента, которое теперь выражается исключительно въ указаніи общаго направленія и характера дѣятельности коллегии.

Несравненно раціональнѣе опредѣлена компетенція органа, завѣдывающаго расходами государства: статсъ-конторы (Statskontoret). Объ учрежденіи ея и обособленіи ея отъ каммеръ-коллегіи мы говорили въ первомъ томѣ (стр. 333 и слѣд.).

Организація, дѣятельность и компетенція статсъ-конторы опредѣляются законами и указами 11 декабря 1680 г., 22 декабря 1848 г., инструкціями 16 мая 1856 г. и 8 декабря 1866 г. До 1876 г. статсъ-контора была коллегіальнымъ учрежденіемъ, но въ этомъ году она превратилась въ учрежденіе бюрократическое съ единолично рѣшающимъ начальникомъ во главѣ, но бюрократическое начало не проведено послѣдовательно. Составъ статсъ-конторы слѣдующій: во главѣ ея стоитъ генеральный директоръ (General director); при немъ въ качествѣ совѣтниковъ и начальниковъ отдѣльныхъ бюро или отдѣленій три штатсъ-коммиссара (stats-kommissarier). Вопросы объ организаціи составныхъ частей статсъ-конторы, назначеніе и увольненіе служащихъ, изданіе распоряженій, циркуляровъ, повелѣній, правилъ о счетоводствѣ, управленіи казенными суммами, о разсмотрѣніи жалобъ на дѣятельность подчиненныхъ статсъ-конторѣ лицъ—рѣшаются коллегіально; всѣ же текущія дѣла—единолично директоромъ. Въ составъ статсъ-конторы входятъ 3 бюро или отдѣленія: 1) Бюро доходовъ, фондовъ и гербоваго сбора (Inkomst, fond och stäm-

pel byrån), 2) Бюро расходов (Utgiftsbyrån), 3) Бюро государственных счетов (Riksbokssluts byrån). Каждое изъ этихъ отдѣленій состоитъ изъ штатъ-коммисара, въ качествѣ начальника, ревизоровъ, бухгалтеровъ и кассировъ и наконецъ, въ составъ статсъ-конторы входитъ рентмейстеръ съ королевскимъ казначействомъ, т. е. главный казначей и казначейство. Кромѣ того имѣется еще канцелярія. Предметы вѣдомства статсъ-конторы обнимаютъ собою все, что имѣетъ связь съ движеніемъ государственныхъ суммъ, поступленіемъ доходовъ и производствомъ расходовъ. Ея компетенція сходна съ компетенціей нашего департамента государственнаго казначейства (но она не завѣдуетъ пенсіоннымъ дѣломъ) или II отдѣленія прусскаго министерства финансовъ. Статсъ-конторѣ поручено: 1) приемъ и отчетность по государственнымъ доходамъ и производство расходовъ согласно установленнымъ королемъ спеціальнымъ штатамъ, общимъ учрежденіямъ или спеціальнымъ повелѣніямъ, 2) завѣдываніе дѣлами, касающимися гербоваго сбора и штемпельнаго сбора съ игральныхъ картъ (Stämpelpappersväsendet och Kortstämplingen), 3) управление порученными надзору статсъ-конторы спеціальными фондами и кассами, наблюденіе за доходами и выгоднымъ помѣщеніемъ всѣхъ врученныхъ ей средствъ; 4) веденіе точной и ясной бухгалтеріи по государственнымъ средствамъ, приходу и расходу; 5) составленіе и содержаніе въ ясности главной счетной книги государства (Rikshufvudbok); обсужденіе и составленіе предложеній относительно формуляровъ государственныхъ счетовъ, лежащихъ въ основѣ главной книги Главная счетная книга (Rikshufvudbok) является сводомъ всѣхъ отчетовъ различныхъ отраслей управленія и содержитъ въ себѣ указанія относительно всѣхъ доходовъ и расходовъ, актива и пассива Statsverket'a. (Поступленія и расходы riksgäldverket'a въ эту книгу вносятся по указаніямъ коммисіи погашенія). Назначеніе этой книги двоякое: 1) служить ос-

новою для контроля надъ всѣми органами, распоряжающимися государственными средствами, 2) служить матеріаломъ и основой для составленія проекта государственнаго бюджета. Она составляется на основаніи счетныхъ книгъ мѣстнаго управленія и центральныхъ органовъ распорядителей, присылаемыхъ въ статсъ-канцелярію по проверкѣ ихъ въ камеральномъ судѣ. Сводъ этотъ составляется такъ, что можетъ быть переданъ на ревизію ревизоровъ риксдага въ теченіи года по заключеніи смѣты. Выдержки изъ счетной книги ежегодно печатаются для общаго свѣдѣнія<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Вотъ напримѣръ выдержка о финансовомъ положеніи государства въ 1890 г., согласно Kapital konto главной счетной книги:

Debet:	
Jugående balans för tillgångar	129541708
Inkomster	
a) Statsregleringsfonden (сѣдуетъ указаніе экстраординарныхъ и ординарныхъ доходовъ и доходы отъ операцій банка)	94658051
b) Riksgäldsverkets fond	2687657
c) Fonderade stats lånen och deras amorterings fond	88426
d) Byggnadsfonden för riksdags och riksbankshus	181929
e) Statens jernvägar und dertill hörande material och forlag	21972575
f) 35 различныхъ специальныхъ фондовъ	1668952
Summa	121257590
Summa debet	250799298
Kredit	
Utgifter:	
a) Statsregleringsfonden	809485
Rikstats utgifter сѣдуютъ 9 главныхъ титуловъ расходовъ, затѣмъ экстраординарные штаты и ассигнованія внѣ титуловъ	71468741
Фондъ для ликвидированія frälse räntor	7470245
	148978
	79887449
b) Riksgälds verketsfond	1028261
c) Fonderade stats lånen och deras amorterings fond (deraf ränt r 10992817)	11387391
d) Statens jernvägar med dertill hörande materiel och förlag	15415023
e) 26 andra fonder (съ подробнымъ указаніемъ)	1368191
Summa utgifter	109086215
Utgående balans för tillgångar	141712983
Summa kredit	250799298

6) Статсъ-конторъ поручено „сопоставить въ „statsliggare“ и ежегодныхъ къ нему прибавленіяхъ всѣ спеціальныя штаты, ассигнованія и измѣненія въ нихъ и ежегодно составлять и отсылать, къ кому слѣдуетъ, штаты провинціального управленія каждаго län'a. Подъ statsliggare понимается таблица всѣхъ штатовъ постоянныхъ и временныхъ, а также перечень сверхштатныхъ спеціальныхъ ассигнованій. Эта таблица должна быть составлена статсъ-конторою черезъ каждые 3 года за заключенный смѣтный періодъ. Что же касается штатовъ и ассигнованій 2 промежуточныхъ лѣтъ, то таковыя вносятся въ прибавленіе къ statsliggare. 7) Она должна вести неуслынный контроль за текущими поступлениями, тщательнымъ просмотромъ ежемѣсячныхъ отчетовъ земскихъ (провинціальныхъ) казначействъ (landrånteri) и ежегодныхъ отчетовъ провинціального управленія о недоимкахъ въ сборѣ казенныхъ податей; затѣмъ просматривать ежегодныя своды о чрезвычайныхъ доходахъ (bevillning), поступающіе отъ провинціального управленія. Изъ этихъ сводовъ должна быть составлена генеральная таблица всѣхъ bevillningar и напечатана во всеобщее свѣдѣніе. 8) Къ концу февраля каждаго года статсъ-контора отсылаетъ въ камеральный судъ росписаніе всѣхъ выданныхъ ею ассигновокъ какъ на центральное казначейство (kongl rånte-kammare) такъ и на провинціальныя каз-

Наконецъ, вотъ обзоръ финансоваго положенія шведскаго государства въ 1888, 1889, 1890 гг., составленный на основаніи главной книги

	1888	1889	1890
Tillgångar			
Behållningar i fonder	125784367	124724001	134331073
Statens järnvägar med material	257141603	261336958	266894509
Summa	392925970	386060959	401225582
Skulder			
Fonderade statslånen och deras amorterings fond	261714211	256646628	259512599
Summa	262714211	256646628	259512592
Tillgångar öfver Skulder	120211759	129414331	141712983

начейства. Къ 15 декабря каждого года с. в. отсылаетъ королю отчетъ о доходахъ statsverket'a за прошедшій годъ и приблизительный расчетъ доходовъ будущаго бюджетнаго періода. Въ теченіе іюля мѣсяца каждого года она подноситъ королю изложеніе положенія statsverket'a, указаніе о суммахъ запаснаго фонда, о поступленияхъ въ счетъ гербоваго сбора и доставляетъ всѣ тѣ свѣдѣнія и матеріалы, которые необходимы ревизорамъ риксдага для обсужденія положенія государственныхъ финансовъ, Разъ въ годъ (между 15 января и 15 іюля) она составляетъ инвентарь о состояніи монетнаго двора и о томъ сообщаетъ королю. Наконецъ, на ея обязанности лежитъ сношеніе съ комиссіей погашенія государственныхъ долговъ о способахъ пополненія дефицита въ средствахъ государства на счетъ суммъ, переданныхъ въ комиссію, и о возвращеніи этихъ суммъ сей послѣдней, какъ скоро надобность въ нихъ миновала. Случайныя сбереженія при употребленіи государственныхъ средствъ вносятся въ комиссію погашенія. Свободныя средства государственнаго казначейства съ разрѣшенія короля могутъ быть переданы и государственному банку для выгоднаго помѣщенія.

Объ организаціи и компетенціи камеральнаго суда мы поговоримъ ниже въ главѣ, посвященной организаціи счетоводства, контроля и административной юстиціи. Обратимся къ управленію доменами. Управленіе государственной недвижимой собственностью въ прежнее время было вполне сосредоточено въ камерь-коллегіи. Въ 1856—58 г. по желанію риксдага было организовано особое управленіе казенными лѣсами (Skogsstyrelsen). Въ 1876 г. согласно предложенію особаго комитета, учрежденнаго для обсужденія вопроса о наилучшей организаціи управленія доменами, въ составѣ камерь-коллегіи было организовано особое доменное отдѣленіе. Въ 1882 году король предложилъ риксдагу со-

гласится на учрежденіе спеціальнаго центрального органа для управленія казенными землями и лѣсами. Риксдагъ изъяснилъ согласіе, и согласно указу 10 ноября 1882 г. лѣсное управленіе и доменное отдѣленіе камереръ-коллегіи были упразднены, а вмѣсто нихъ учреждено управленіе доменами (Domänstyrelsen). Этотъ органъ центрального управленія имѣетъ во главѣ генераль-директора, но начало единолично-бюрократическое, какъ и въ статсъ-канцеляріи, не проведено послѣдовательно. Только сравнительно маловажныя дѣла рѣшаются по усмотрѣнію директора, а болѣе важныя — по выслушаніи коллегіи пяти докладывающихъ членовъ въ полномъ составѣ, или по крайней мѣрѣ послѣ обязательнаго совѣщанія съ однимъ или двумя изъ нихъ. Мнѣнія членовъ коллегіи обязательно вносятся въ протоколъ засѣданій и директоръ долженъ мотивировать свое рѣшеніе.

Управленіе дѣлится на 2 отдѣленія: лѣсное (skogsafdelning) и отдѣленіе земледѣлія (jordbruksafdelningen); первое дѣлится на 3, а второе на 2 бюро, въ главѣ которыхъ стоятъ докладывающіе члены (föredragande ledamöter). Генераль-директоръ и члены назначаются королемъ въ совѣтъ, кандидатовъ на мѣста членовъ представляетъ директоръ. Личный составъ отдѣленій: кассиры, бухгалтеры, ревизоры, фискаль, для наблюденія за законностью дѣйствій и ненарушеніемъ интересовъ казны, регистраторъ, актуарій. Компетенція доменнаго управленія: управленіе всѣми отданными въ аренду землями государства, надзоръ и забота о правильномъ хозяйствѣ въ казенныхъ лѣсахъ, за учебными заведеніями лѣсной части и за соблюденіемъ законовъ о лѣсахъ и охотѣ. Мѣстными дѣйствующими органами доменнаго управленія являются: 10 доменныхъ интендантовъ для ближайшаго надзора за отданными въ аренду казенными землями, 9 лѣсныхъ инспекторовъ по одному на 9 лѣсныхъ округовъ Швеціи, 85 егермейстеровъ, по одному на каждый охотничій

округъ, на которые раздѣлена Швеція, и 212 коронныхъ егерей для непосредственнаго наблюденія за исполненіемъ законовъ объ охотѣ. Для улучшенія лѣснаго хозяйства въ казенныхъ лѣсахъ и для содѣйствія частнымъ лѣсохозяевамъ въ улучшеніи ихъ лѣснаго хозяйства въ распоряженіи управленія состоятъ 6 лѣсныхъ инженеровъ. Учебными заведеніями по лѣсоводству являются: королевскій лѣсной институтъ и 6 школъ лѣсоводства; кромѣ того, казна выдаетъ субсидіи 2 частнымъ школамъ лѣсоводства, состоящимъ подъ надзоромъ управленія.

*Главное интендантское управленіе* (Öfverintendents embetet). Организациія и компетенція его установлена и опредѣлена указами 5 декабря 1884 г. и инструкціями 18 іюня 1864 г. и 14 ноября 1879 г. Это управленіе развилось изъ комиссіи (называвшейся и комитетомъ, и депутаціей) для постройки Стокгольмскаго дворца, учрежденной въ 1727 г.

Задача его—охраненіе въ цѣлости, перестройка, ремонтъ и завѣдываніе всѣми казенными зданіями въ Стокгольмѣ и во всемъ государствѣ. Во главѣ стоитъ 1 оберъ-интендантъ съ рѣшающимъ голосомъ и 2 члена управленія. Изъ нихъ одинъ (1-й интендантъ, *förste intendenten*) докладываетъ о техническихъ вопросахъ, 2-й (*Sekretären*) объ административныхъ.

*Главное таможенное управленіе:* (General Tull Styrelsen) Форма правленія запретила отдачу на откупъ сбора государственныхъ доходовъ. Обычная въ 18 столѣтіи передача взиманія таможенныхъ пошлинъ компаніямъ откупщиковъ (*General tullarrendesocieteten*) должна была исчезнуть. Ея мѣсто заступила дирекція таможенныхъ сборовъ, состоящая изъ чиновниковъ, а эта дирекція, въ свою очередь, уступила мѣсто главному таможенному управленію, учрежденному въ 1864 г. Организациія и компетенція его опредѣлена инструкціей 1 ноября 1878 г. Начальникомъ всего таможеннаго управле-

нiя является генеральный директоръ таможенъ (Generaltulldirektor). Ему одному принадлежитъ рѣшающiй голосъ. Для приготовляются къ докладу въ 3 бюро, во главѣ которыхъ стоятъ начальники бюро (bugaschefer). Съ этими начальниками бюро генеральный таможенный директоръ совѣщается по особенно важнымъ дѣламъ, но ихъ мнѣнiя для него необязательны. Онъ исключительно отвѣчаетъ за законное и цѣлесообразное управленiе таможнями. Управленiе раздѣляется на 3 бюро. Первое (kameralbugå) имѣетъ своимъ назначенiемъ приемъ суммъ, счетоводство и отчетность по таможеннымъ поступленiямъ. Таможенное вѣдомство имѣетъ право расходовать непосредственно поступающiя суммы на удовлетворенiе своихъ потребностей, только остатокъ оно передаетъ въ Статсъ-контору. Камеральное бюро и мѣстныя таможенныя конторы являются приходо-расходными кассами. Второе бюро (Revisionsbugå) ведетъ контроль за правильностью дѣйствiй мѣстныхъ органовъ таможеннаго управленiя. Третье бюро (Kanslibugårn) вѣдаетъ инспекторскую часть.

Для цѣлей таможеннаго управленiя все государство раздѣлено на 11 таможенныхъ округовъ<sup>1)</sup>. Мѣстныя таможенныя учрежденiя раздѣляются на 3 категорiи: таможенныя камеры, (tull kammar), таможенныя инспекцiи (tullinspektic-

---

<sup>1)</sup> 1) Центральнiй округъ (Стокгольмъ, провинцiи: Стокгольмъ, Упсала, Зедерманландъ, Вестманландъ съ Гестрикеландъ и часть лана Коппарбертъ).

2) Vestra distriktet, (Göteborg, Bohuslän och Halland).

3) Södra " (Malmöhus och Kristianstads län).

4) Sydöstra " (Kalmär-Län och Blekinge).

5) Gotlands " (островъ Готландъ).

6) Östra " (Östergötlands län).

7) Nora " (Vester n rrland, Vesterbotten, Norrbotten съ Helsingeland).

8) Внутреннiй округъ (провинцiи Jönköping, Kronobergs, Skarab rgs, Örebro и часть Elfsborgs и Vermlands-län).

9) Elfsborgs och Vermlands läns gräns distriktet.

10) Kopparbergs läns gräns distrikt).

11) Jemtlands läns gränsdistrikt)



лөг) и таможенные станціи (tullstationer). Таможенные камеры учреждены во всѣхъ staple-ныхъ городахъ. Начальниками являются таможенные управители (tullförvaltare), при которыхъ въ особенно важныхъ торговыхъ городахъ состоитъ контролеръ. Начальники таможенныхъ инспекцій называются таможенными инспекторами, начальники таможенныхъ станцій — надирателями, высшими и низшими (öfveruppsynings и uppsynings män). Наконецъ въ мелкихъ торговыхъ пунктахъ представителями таможенного управленія являются такъ наз. tullkammarförstandare. Въ таможенныхъ камерахъ принимаются въ осмотру и пропускаются всѣ товары, въ таможенныхъ инспекціяхъ и станціяхъ — только безпошлинные товары, кромѣ того, принимается уплата ластоваго сбора и принимается декларация о выходящихъ судахъ.

Высшія должности таможенного управленія замѣщаются съ королевскаго утвержденія по представленію главнаго таможенного управленія; замѣщеніе среднихъ и низшихъ должностей и движеніе по службѣ лицъ ихъ занимающихъ зависятъ отъ начальника главнаго управленія<sup>1)</sup>.

*Главное почтовое управленіе* (Generalpoststyrelsen) организовано въ 1849 г., взамѣнъ упраздненнаго тогда же „Öfver-

<sup>1)</sup> Въ нѣкоторыхъ важныхъ торговыхъ пунктахъ имѣются еще спеціальныя должности таможенного управленія (напр. въ Malmö). На пограничныхъ ж. д. станціяхъ (на границѣ Швеціи и Норвегіи) имѣются особые контролеры. Спеціальная таможенная стража существуетъ не во всѣхъ округахъ. Въ нѣкоторыхъ (напр. въ Södradistrictet) имѣются спеціальныя начальники береговой стражи. Главному таможенному управленію подчинены также и органы, надзирающіе за измѣреніемъ судовъ (Skepps mätningens kontrollörer). Странно, что на чиновниковъ и служителей таможеннаго вѣдомства не распространяется правило о представленіи залога, которому подчинены всѣ чиновники финансоваго управленія, получающіе въ свои руки казенныя суммы.

Таможенные пошлины являются самою крупною статьею шведскаго бюджета доходовъ (40000000 кронъ), а содержаніе таможенныхъ чиновниковъ сравнительно низко. Начальникъ управленія получаетъ (максимумъ) 8—9000 кронъ; начальники таможенныхъ камеръ 2 4000 кронъ, инспекторъ 1600, а начальники станцій 400 кронъ!

postdirectörsemetet<sup>4</sup>. Управление раздѣлено на бюро, число которыхъ съ 3 увеличилось до 5 по мѣрѣ быстраго развитія почтовыхъ сообщеній Швеціи. Во главѣ всего почтоваго вѣдомства стоитъ генеральный почтъ-директоръ съ рѣшающей властью. Во главѣ каждаго бюро стоитъ особый начальникъ, имѣющій обязанность доклада и совѣщанія съ директоромъ по всѣмъ вопросамъ почтоваго управленія. Въ случаѣ несогласія съ мнѣніемъ директора, заключеніе начальника бюро вносится обязательно въ протоколъ. Обязанность директора: наблюдать за тѣмъ, чтобы почтовые сообщенія содержались въ полномъ порядкѣ, чтобы внутреннія и международныя почтовые сообщенія не встрѣчали препятствій, а напротивъ усовершенствовались и развивались. О необходимыхъ для улучшенія почты мѣрахъ директоръ представляетъ королю въ совѣтѣ черезъ начальника финансоваго департамента. Ему же предоставлена довольно широкая распорядительная власть: учрежденіе мелкихъ соединительныхъ почтъ, составленіе на основаніи закона подробныхъ таксъ для перевозки пассажировъ и пересылки писемъ и паветовъ.

Общіе почтовые тарифы издаются королемъ самостоятельно, въ силу его права экономического законодательства. Ежегодно директоръ представляетъ королю подробный отчетъ о состояніи почтоваго дѣла, который печатается въ „Bidrag till Sveriges officiella Statistik“ (Litt. Al). Управление распадается на 5 бюро: канцелярію, бюро эксплуатаціи (trafikbyrån), казначейское (Kamrålbyrån), контрольное (revisionsbyrån) и бюро почтовыхъ сберегательныхъ кассъ (postsparbanksbyrån). При почтовомъ управленіи состоитъ особое управленіе почтовыми сберегательными кассами (Styrelse för Postsparbanken) для высшаго руководства почтово-сберегательнымъ дѣломъ. Мѣстными органами являются (въ Стокгольмѣ, Готенбургѣ и Мальмѣ) почтовые директора, а во всѣхъ другихъ городахъ — почтмейстеры. На мелкихъ почто-

ныхъ станціяхъ (которыя имѣются теперь во всѣхъ приходахъ и на всѣхъ желѣзно-дорожныхъ станціяхъ) начальниками являются *poststations föreståndare*. Кроме того, на крупныхъ почтовыхъ станціяхъ имѣются начальники пакетной почты (Stockholm), контролеры, экспедиторы и другіе нижніе чины. Затѣмъ, различаются особыя службы желѣзно-дорожной подвижной почты (*respostexpeditörer*), за которыми слѣдятъ особыя инспекторы и контролеры. (Въ 1889 г. всѣхъ почтовыхъ учреждений, крупныхъ и мелкихъ, было 2021, съ 4718 служащими).

Учрежденія почтоваго вѣдомства, подобно органамъ таможеннаго управленія, являются не только кассами спеціальныхъ сборщиковъ (употребляя терминъ нашихъ кассовыхъ правилъ), но и расходными кассами. Только чистый доходъ отъ почтоваго сбора передается въ статсъ-канцелярію (въ прежнее время—въ мѣстныя провинціальныя казначейства). Почтовое управленіе изъ доходовъ почтоваго сбора покрываетъ всѣ свои расходы. Но, въ противоположность таможенному вѣдомству, почтовое требуетъ отъ своихъ служащихъ залоги (или поручительство), сообразно классу почтовой канцеляріи и высотѣ положенія служащаго. Въ видахъ облегченія несостоятельныхъ лицъ, состоящихъ на службѣ по почтовой части, въ Швеціи организована, на основаніи королевскаго указа 1 іюня 1881 г и циркуляра 21 октября 1881 года, особая артель служащихъ (*borgens eller garantiföreningen*), отвѣтственная за своихъ членовъ круговой порукой; эта порука замѣняетъ собой денежный залогъ, если таковой не выше 3000 кронъ; если же требуется залогъ, превышающій эту сумму, то обязанный его представить долженъ уже самъ позаботиться о его пополненіи.

На подобіе главнаго почтоваго управленія организовано и главное телеграфное управленіе (*Telegrafstyrelsen*), которому подчинены всѣ телеграфы и телефоны казны. Подъ на-

частьством генеральнаго директора оно, на основаніи устава 1 ноября 1878 г., состоитъ изъ двухъ бюро и канцелярій. Мѣстными органами его являются телеграфныя конторы 2 классовъ, во главѣ которыхъ стоятъ или директора, или коммиссары<sup>1)</sup>.

*Монетный дворъ*, до 1829 г. входившій въ составъ камеръ-коллегіи, съ 1829—1838 г. - въ составъ бергъ-коллегіи, съ 1838—1876 г. — въ составъ статсъ-конторы, на основаніи указа 1876 г. выдѣленъ въ самостоятельное учрежденіе. Чеканка какъ основной, такъ и размѣнной монеты предоставлена исключительно монетному двору. Во главѣ его стоитъ монетный директоръ (Myntdirectören) при немъ монетный камериръ и монетный граверъ Kontrollverket (центральная пробирная палата), на основаніи устава 8 декабря 1876 г., наблюдаетъ за законностью пробы и вѣса всѣхъ золотыхъ и серебряныхъ издѣлій и за законностью вѣса и пробы монеты, выпускаемой монетнымъ дворомъ. Она состоитъ изъ директора, пробирера и контролера съ ассистентами.

Непосредственно финансовому департаменту подчинены бюро для контроля за акцизами (K. Finans departementets byrå för kontrollen å tillverkningsafgifter) и инспекторъ для контроля за частными банками и кредитными учрежденіями bankinspektör). Акцизный контроль находился первоначально въ составѣ гражданскаго департамента (уставъ 1 іюня 1855 г.), а въ 1872 г. переведенъ въ департаментъ финансовъ. Во главѣ бюро стоитъ начальникъ, обязанность котораго не только наблюдать за исполненіемъ подчиненными всѣхъ правилъ объ акцизѣ на спиртъ и сахаръ, но и представлять мнѣніе

---

<sup>1)</sup> Въ 1889 г. длина телеграфныхъ линий опредѣлялась въ 8676 kilom, телефонныхъ: 8842 kilom, съ 3295 аппаратами. Телеграфныхъ станцій было 987, изъ нихъ 817 желѣзно-дорожныхъ, служащихъ было 926. Частныя телеграфныя линии имѣли длину въ 37948 kil съ 16056 аппаратами.

объ улучшеніи акцизнаго законодательства. О положеніи производствъ, съ которыхъ взимается акцизъ, начальникъ составляетъ ежегодно отчетъ, печатаемый въ *Bidrag till Sveriges officiella Statistik*. Подъ надзоромъ и руководствомъ бюро дѣйствуютъ главные контролеры и необходимое количество контролеровъ надъ спиртными заводами.

За исключеніемъ этихъ двухъ послѣднихъ органовъ, всѣ органы центрального финансоваго управленія дѣйствуютъ совершенно самостоятельно въ кругу своей компетенціи. Начальникъ финансоваго департамента только указываетъ общій характеръ ихъ дѣятельности, получаетъ отъ нихъ свѣдѣнія о положеніи данной отрасли управленія, но въ ихъ дѣятельность онъ не вмѣшивается. Единственною связью этихъ центральныхъ учреждений является именно министръ съ своими указаніями; никакого совѣта въ которомъ присутствовали бы представители этихъ учреждений, не существуетъ. Эта обособленность органовъ центрального финансоваго управленія, несомнѣнно есть крупный недостатокъ финансовой администраціи Швеціи. Она становится еще чувствительнѣе благодаря тому, что рядъ центральныхъ учреждений, дѣятельность которыхъ имѣетъ тѣсную связь съ финансами, подчиненъ другимъ департаментамъ. Одно изъ этихъ учреждений постепенно теряетъ значеніе органа финансоваго управленія: это—коммерцъ-коллегія (въ составъ которой вошла, упраздненная какъ самостоятельное учрежденіе, бергъ-коллегія). Но мѣръ упраздненія различнаго рода пошлинъ, десятинъ, взимавшихся съ торговыхъ, промышленныхъ, ремесленныхъ предпріятій, горныхъ рудниковъ, она превратилась въ органъ полицейскій въ обширномъ смыслѣ слова. Но тѣмъ не менѣе, не смотря на всѣ реформы (вопросъ объ окончательномъ преобразованіи въ бюрократическое учрежденіе долженъ рѣшиться въ этомъ году), она исполняетъ еще нѣкоторыя функціи и финансоваго характера, а именно: она рѣ-

паетъ вопросы объ отводѣ казенныхъ лѣсовъ горнымъ рудникамъ и заводамъ, объ освобожденіи отъ уплаты горныхъ десятинь, о выдачѣ субсидій изъ мануфактурнаго фонда, о дарованіи городамъ таеъ наз. *stapelrätt*, *nederlagsrätt* и *transiträtt*, о городскихъ добавочныхъ пошлинахъ на привозимый товаръ (*tolag*), о портовыхъ и ластовыхъ сборахъ, взимаемыхъ городами, о таксахъ за проѣздъ по каналамъ и шлюзамъ. Въ общемъ же ея компетенція состоитъ въ вѣдѣніи всего, что относится до внѣшней и внутренней торговли, фабричной и ремесленной промышленности, горныхъ промысловъ, консуловъ. Коллегіи подчинены: канцелярія, камеръ-контора, контора составленія геологическихъ картъ (*Grufvekart-kontor*) и бюро патентовъ. Въ ея вѣдѣніи состоитъ особый бергъгауптманъ, надзирающій за серебряными рудниками *Sala*, съ 6 бергмейстерами, наконецъ мѣстное горное управленіе и 6 округовъ съ штатомъ горныхъ начальниковъ, пробиреровъ, бергмейстеровъ, присяжныхъ, инженеровъ и фохтовъ, которые, по упраздненіи почти всѣхъ старинныхъ десятинныхъ и регальныхъ правъ, изъ финансовыхъ органовъ превратились въ полицейскіе.

Итакъ, коммерцъ-коллегія съ подчиненными ей органами въ скоромъ времени должна потерять значеніе органа финансового управленія. Но въ вѣдомствѣ гражданскаго департамента состоитъ другое учрежденіе, за которымъ характеръ финансово-административный долженъ навсегда сохраниться — это управленіе эксплоатаціей казенныхъ желѣзныхъ дорогъ („*Styrelsen för statens jernvägstrafik*). До 1883 г., на основаніи королевскаго указа 30 декабря 1862 г., казенныя желѣзныя дороги были подчинены двумъ центральнымъ учрежденіямъ: управленію постройкою желѣзныхъ дорогъ (*styrelsen öfver Statens jernvägs byggnader*) и управленію по эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Въ 1883 г. первое учрежденіе слито съ управленіемъ дорожныхъ и водныхъ

сооруженій (Väg och vatten byggnads styrelsen). Управление по эксплуатаціи получило новую организацію по указу 30 декабря 1884 г. и инструкции 5 ноября 1875 года. Управление организовано на началахъ бюрократическихъ, имѣтъ во главѣ генераль-директора и раздѣляется на 4 бюро, (бюро линій, бюро эксплуатаціи, бюро машинъ и канцелярія), начальниками которыхъ являются оберъ-директоры. Въ составѣ канцеляріи входитъ казначейство, ревизіонная контора, камеральная и статистическая контора. Въ бюро эксплуатаціи имѣется особая контрольная контора. Обязанности управленія слѣдующія: забота о правильномъ движеніи по всѣмъ казеннымъ линіямъ, забота о сохраненіи въ цѣлости недвижимаго и движимаго имущества казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, забота о приобрѣтеніи необходимаго матеріала, о сооруженіяхъ, вызываемыхъ развитіемъ движенія, сборъ и отчетъ о сборѣ за пользованіе желѣзными дорогами. Къ концу каждаго эксплуатаціоннаго года (31 декабря) управленіе отдаетъ королю подробный отчетъ о своихъ дѣйствіяхъ и о состояніи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и свои расчеты объ ожидаемыхъ въ будущемъ доходахъ и чрезвычайныхъ расходахъ, а также и о необходимыхъ ремонтахъ, улучшеніяхъ пути, тяги и организаціи службы, наконецъ свои соображенія объ улучшеніи, измѣненіи ж. д. тарифа <sup>1)</sup>).

Всѣ казенныя линіи желѣзныхъ дорогъ раздѣлены на 6 округовъ. Въ каждомъ округѣ управленіе раздѣлено на 4 отдѣленія, соотвѣтствующія 4 указаннымъ выше бюро. Начальникъ (директоръ) бюро—канцелярія есть вмѣстѣ съ тѣмъ и индентантъ, т. е. начальникъ всего округа. Сооруженіе по-

---

<sup>1)</sup> Жалобы на дѣйствія управленія подаются въ теченіи 30 дней по ихъ совершеніи въ гражданскій департаментъ для доклада жалобы въ совѣтъ. Если жалоба касается неправильныхъ дѣйствій ревизіонной конторы, кассы, контрольной конторы, т. е. касается финансовой части управленія, то онѣ въ 30 дневный срокъ подаются въ камеральный судъ.

выхъ линій казенныхъ дорогъ (какъ и забота о сооруженіи другихъ судоходныхъ и водяныхъ путей сообщенія) составляетъ обязанность Väg och vattenbyggnads styrelsen. Центральнымъ учрежденіемъ, наблюдающимъ за правильнымъ поступленіемъ лоцманскихъ и маячныхъ сборовъ, является лоцманское управленіе (Lotsstyrelsen).

Таковы центральные органы финансоваго управленія, подчиненные руководству короля и его совѣтниковъ. Но независимо отъ этого, такъ сказать „королевскаго“, финансоваго управленія, стоятъ два учрежденія, вѣдающія кредитныя дѣла и операціи государства:

*Банкъ государственный и коммиссія погашенія государственныхъ долговъ* (Riksbanken и Riksgäldskontoret). Какъ то, такъ и другое учрежденіе подчинено только риксдагу, только отъ него получаетъ повелѣнія, указанія, инструкціи и только ему обязано отчетомъ.

Объ исторіи развитія шведскаго государственнаго банка мы неоднократно приходилось говорить въ I томѣ моего сочиненія. Организациа государственнаго банка опредѣлена какъ основными законами (§ 72, § 53 ф. правленія 1809 г., учрежденіемъ о риксдагѣ 1810 и 1866 гг. § 41, 71), такъ и особенными регламентами и инструкціями, изданными риксдагомъ (1866, 1868, 1864 и 1887 г.), и наконецъ, законами о реализаціи и о монетной системѣ 1830 г. 1835, 1855, 1864 и 1873 гг. Согласно § 72 ф. пр. госуд. банкъ остается подъ исключительной гарантіей и надзоромъ риксдага, и управляется особыми назначенными отъ палатъ уполномоченными по „порядкамъ, учрежденіямъ и регламентамъ, какъ уже установленнымъ риксдагомъ, такъ и впредь имѣющимъ издаваться имъ“. Банковый комитетъ риксдага имѣетъ обязанностью наблюдать за управленіемъ банкомъ, обозрѣвать его состояніе, докладывать о немъ палатамъ и, въ размѣрахъ, предоставленныхъ ему риксдагомъ на эту цѣль полномочій



давать предписанія объ управленіи банкомъ“. „Каждый очередной риксдагъ посредствомъ 48 электоровъ, которые избираются палатами по 24 отъ каждой, выбираетъ уполномоченныхъ для управленія банкомъ (*fullmäktige i Banken*), числомъ 7, такимъ образомъ, что сперва избирается предсѣдатель, а затѣмъ другіе шесть. Уполномоченнымъ самимъ предоставляется изъ своей среды избирать вице-предсѣдателя (Учрежденіе о риксдагѣ § 71). Кромѣ того, они избираютъ изъ своей же среды двухъ депутатовъ, которые согласно регламентамъ, даннымъ уполномоченнымъ и спеціальнымъ предписаніямъ должны докладывать въ собраніи уполномоченныхъ о дѣлахъ банка, наблюдать за исполненіемъ чиновниками банка предписаній и регламентовъ, совершать покупку и продажу иностранныхъ векселей, постоянно контролировать операціи банка и вообще завѣдывать текущими дѣлами. Одинъ изъ уполномоченныхъ завѣдуетъ бумажною мельницею и фабрикою банка, а также и его типографіей. Для обсужденія и рѣшенія болѣе важныхъ и общихъ дѣлъ, уполномоченные собираются 1 разъ въ недѣлю (или чаще, если окажется необходимость). Для рѣшенія важныхъ дѣлъ установленъ *quorum* въ 5 голосовъ; когда же дѣло требуетъ быстрого рѣшенія, допускается *quorum* и 4 голосовъ, если 3 голоса согласны. При совмѣстной конференціи съ уполномоченными въ коммисіи погашенія требуется *quorum* 5 голосовъ. Если при обсужденіи дѣла уполномоченные не придутъ къ единогласному рѣшенію, то всѣ отдѣльные мнѣнія вносятся въ протоколъ, и дѣло рѣшается по большинству голосовъ. При равенствѣ голосовъ—рѣшаетъ предсѣдатель. Уполномоченные ни отъ кого не принимаютъ приказаній относительно управленія банкомъ, кромѣ риксдага и банковаго комитета. За свои дѣйствія они отвѣчаютъ только передъ банковымъ комитетомъ или ревизорами банка, избранными риксдагомъ. Къ отвѣтственности они привлекаются законнымъ порядкомъ, по

требованію риксдага или его ревизоровъ. въ промежуточное же между сессіями время—по предложенію синдика риксдага (riksdagens justitie ombudsman).

Разъ въ годъ уполномоченные составляютъ инвентарь всѣхъ конторъ и кассъ банка и участвуютъ въ составленіи инвентаря королевскаго монетнаго двора. Данныя о состояніи дѣлъ банка печатаются ежемѣсячно въ газетахъ,—въ обзорѣ этомъ помѣщаются свѣдѣнія объ активѣ и пассивѣ банка; о состояніи вексельнаго отдѣленія банка печатается обзоръ по полугодіямъ, а общій отчетъ—разъ въ годъ. Къ началу сессіи риксдага уполномоченные представляютъ въ банковый комитетъ и ревизорамъ риксдага полный отчетъ объ операціяхъ и состояніи банка. Въ Готенбургѣ, Мальмѣ, Висби, Лулео, Эстерзундѣ, Вексјэ и Женчепингѣ учреждены конторы банка (Riksbankens lånekontor) стоящія подъ руководствомъ особыхъ управляющихъ, избранныхъ риксдагомъ, и комиссаровъ банка, назначенныхъ уполномоченными <sup>1)</sup>.

Въ основаніи операцій банка лежитъ уставъ 22 сентября 1868 г. Согласно этому уставу банкъ дѣйствуетъ: 1) какъ вексельный банкъ, vaxelbank, 2) какъ депозитный банкъ (depositions bank), 3) какъ ссудный банкъ (låne bank) 4) въ качествѣ общаго государственнаго учрежденія (allmän stats anstalt). Въ качествѣ обще государственнаго учрежденія банкъ принимаетъ для выгоднаго помѣщенія и приращенія изъ 0/0 запасныя средства казны, ея сбереженія „дабы этимъ способомъ доставить выигрышъ государству“. О способѣ выгоднаго помѣщенія казеннаго капитала „для чести и пользы Е. В. и отечества заботится риксдагъ“ („att uti den genom låneoperationerna inflytande och besparda vinsten tillgång må beredas, hvaröfver Riks dagen eger att till K. Majts och fä-

<sup>1)</sup> Въ самомъ банкѣ занимаются чиновники 4 классовъ: kontor skrifvare, kassaskrifvare, kapslistor, bokhållare, revisorer, Kassörer, notarie, registrator, ombudsmann, förste revisor, kommissarier och bankosekreteraren.

dernes landets heder och nytta samt allmänt gagneliga ändamål disponera" <sup>1)</sup>). Какъ статсъ-контора, такъ и коммиссія погашенія долговъ имѣтъ право передавать свободныя суммы для приращенія изъ  $\frac{0}{100}$  въ банкъ. Роль шведскаго государственнаго банка, какъ „общегосударственнаго учрежденія“ могла бы быть съ пользою для дѣла расширена. Но этому препятствуетъ странное раздѣленіе органовъ финансоваго управленія на подчиненныхъ королю и на независимыхъ отъ него. Подчиненіе всѣхъ кассъ государства и всего счетоводства банку при современномъ его положеніи, какъ спеціального органа риксдага, изъяло бы всѣ суммы государства изъ рукъ короля и передало бы ихъ подъ исключительный контроль риксдага. А это противорѣчило бы основному принципу шведскаго государственнаго права, признающему „statsverket“ сферою королевскаго управленія.

Основной фондъ банка по закону долженъ состоять (не включая недвижимаго имущества банка, его инвентаря, монетнаго и медальнаго кабинета) изъ 40 милл. кронъ. Его резервный фондъ опредѣленъ въ 5 милл. кронъ, и состоитъ изъ прочно обезпеченныхъ иностранныхъ процентныхъ бумагъ. Всѣ капиталы банка, превышающіе 45 милл. основнаго и резервнаго фонда, составляютъ его резервныя средства (reserverade medel)

Согласно ф. правленія 1809 г., только одинъ банкъ имѣетъ право выпускать банковые билеты, считающіеся ходячею

---

<sup>1)</sup> Банкъ раздѣленъ на 6 конторъ: Касса kontoret, заведующая храненіемъ мелкихъ суммъ банка, приѣмомъ и выдачею вкладовъ, и разнѣю монеты, Depositions kontoret, ведущая счетъ депозитамъ казеннымъ, общественнымъ и частнымъ, Sedelkontoret выдающая все, что касается выдачи и погашенія билетовъ банка, Räkenskaps kontret, т. е. центральная бухгалтерія банка, Discont-kontoret ведущая учетную, ссудную и трансфертную операціи и Revisions och Ekonomikontoret, контрольное отдѣленіе банка. Кроме того въ составъ банка организована особая экспедиція дѣла уполномоченныхъ риксдага и экспедиція адвокатъ-фискала, обязанность котораго — быть юрисконсультomъ и представителемъ банка передъ судомъ.

государственной монетою. Общая сумма выпущенных bank-sedlar должна быть обеспечена его металлической кассой, помещенной за границей золотой и серебряной звонкой монетой, а также суммами банка, состоящими на текущем счету во внешних и внутренних банковых учрежденіях. Банку предоставлено право выпускать билеты и на 45 милл. кронъ выше этого обезпеченія, но такіе выпуски должны, въ свою очередь, быть обезпечены легко реализуемыми иностранными государственными  $\frac{0}{100}$  бумагами, облигаціями общей ипотечной кассы государства или другими облигаціями, котируемыми на иностранных биржахъ, и векселями, реализуемыми внутри или внѣ государства.

Въ металлическую кассу банка входитъ все чеканное и нечеканное золото и серебро, принадлежащее банку. Металлическая касса не должна содержать менѣе 15 милл. кронъ. Если сумма выпущенныхъ банковыхъ билетовъ превышаетъ 35 милл. кронъ, то банкъ долженъ увеличить металлическій фондъ въ размѣрѣ 30 $\frac{0}{100}$  излишка выпущенныхъ билетовъ. Въ кассѣ банка наличное золото должно соответствовать по крайней мѣрѣ  $\frac{4}{5}$  всего металлическаго фонда. Если металлическая наличность по какимъ либо обстоятельствамъ уменьшится и не будетъ достигать нормальнаго уровня (15 милл. кронъ), то уполномоченные банка обязаны позаботиться о пополненіи металлическаго фонда (продать облигаціи и  $\frac{0}{100}$  бумаги, погасить часть банковыхъ билетовъ или заключить заемъ); иностранные займы для усиленія средствъ банка допускаются по соглашенію съ королемъ, если они не превышаютъ 17 миллионъ кронъ.

Государственный банкъ выпускаетъ билеты въ 5, 10, 50, 100 и 1000 кронъ. На каждомъ билетѣ должна находиться подпись двухъ служащихъ въ банкѣ. Государственный банкъ безусловно обязанъ свободно размѣнивать свои билеты на золото или серебро, по желанію предъявителя. Уполномо-

чейные наблюдаютъ, чтобы въ банкѣ и его отдѣленіяхъ всегда находилось достаточное для размѣна количество банкнотныхъ билетовъ и звонкой монеты.

Выпускъ банкнотныхъ билетовъ—это главная операція шведскаго государственнаго банка. Кромѣ того онъ, какъ было замѣчено выше, занимается: принятіемъ суммъ на текущій счетъ; выдачею такъ наз. почтовыхъ векселей, для облегченія перевода денегъ во всѣ мѣста, гдѣ имѣются отдѣленія банка; приѣмомъ на сохраненіе цѣнностей и  $\frac{0}{100}$  бумагъ; трансфертомъ и приѣмомъ депозитовъ, и выдачею кредитивовъ на сумму, не превышающую депозитъ, наконецъ и ссудными операціями.

Подъ ссудными операціями (utlåningsgrörelse), которыя ведутся какъ главною конторою банка, такъ и его мѣстными конторами въ указанныхъ выше мѣстахъ, понимается: учетъ векселей, выдача ссудъ подъ залогъ простыхъ долговыхъ обязательствъ, акцій, государственныхъ  $\frac{0}{100}$  бумагъ или подъ другое обезпеченіе (annan säkerhet), подъ залогъ товаровъ, разрѣшеніе бланко-кредита (конторѣ погашеній, желѣзной конторѣ, почтовымъ и другимъ сберегательнымъ кассамъ, торговымъ компаніямъ и частнымъ лицамъ). Контора погашенія пользуется въ банкѣ бланко-кредитомъ въ 1 $\frac{1}{2}$  милл. кронъ безъ уплаты  $\frac{0}{100}$ . Наконецъ, банкъ выдаетъ ссуды съ разсрочкой платежа (afbetalningslån), на сумму не ниже 400 кронъ и съ уплатою черезъ каждое полугодіе  $\frac{1}{3}$  части ссуды и  $\frac{0}{100}$ -овъ<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Организация и дѣятельность банка изложена (до 1845 г.) въ сочиненіи C. D. Skogman'n'a: Anteckningar om Rikets Ständers Bank och allmänna Långrörelsen i Sverige; въ анонимномъ сочиненіи: „Kurze Übersicht über das Banksystem des Königreichs Schweden und dessen politische Grundlage 1860 г., Hübner: Die Banken, Leffler. Die schwedischen Zettelbanken; I изд. 1876, II изд. 1879; Conrad Handwörterbuch der Staatswissenschaften II, статья датскаго профессора Шарпинга; наконецъ въ новѣйшемъ шведскомъ курсѣ политической экономіи: Det ekonomiska Samhällets lifvet, издаваемомъ при участіи Леффера, Рафаеля. Розенберга, Зундберга и Свенселя. Выпускъ IV и V, ст.: krediten och Bankväsendet.

Изъ вышесказаннаго читатели усмотрятъ, что Швеція въ отношеніи опредѣленія границъ выпуска билетовъ государственнаго банка приняла систему, называемую въ европейской литературѣ то системой частичнаго обезпеченія депозитами (Jevons), то системой прямаго контингентирования (Seyd), или (въ Англіи) currencysystem, съ той замѣчательной модификаціей, что и суммы банка, находящіяся за границей, причисляются къ металлическому фонду банка. Таковыя суммы банкъ можетъ получить конечно и путемъ заключенія виѣшняго займа. Благодаря этому, онъ не принужденъ, подобно англійскому банку, въ случаѣ увеличенія суммы непокрытыхъ билетовъ, предупреждать уменьшеніе своего металлическаго запаса путемъ повышенія учетнаго  $\%$  или сокращеніемъ выдачи ссудъ. Банкъ имѣетъ капиталъ почти въ 60 милл. кронъ и въ тоже время далеко не въ полной мѣрѣ пользуется предоставленнымъ ему правомъ выпуска билетовъ. Слѣдовательно, его операціи обезпечены сравнительно лучше, чѣмъ операціи какихъ бы то ни было крупныхъ банковъ Европы... Но эта обезпеченность кредитной валюты Швеціи (насколько можно примѣнить слова кредитная валюта къ банковымъ билетамъ) отчасти парализируется тѣмъ, что частныя банки, имѣющіе право заниматься выпускной операціей (такъ наз. *enskilda banker*), мало заботятся объ обезпеченіи металломъ своихъ билетовъ, сваливая заботу о наличности необходимаго для денежнаго обращенія металлическаго запаса исключительно на государственный банкъ и въ тоже время выпуская банковые билеты на суммы, далеко превышающія выпуски госуд. банка.

Эти легкомысленныя операціи частныхъ банковъ возбуждали уже 20 лѣтъ тому назадъ опасенія шведскихъ экономистовъ и торговаго міра. Неоднократно королю и риксдагу предъявлялось требованіе отнять у частныхъ банковъ право выпуска банковыхъ билетовъ и признать выпускную опера-

дію монополією государственнаго банка. Это требованіе вызывалось не однимъ опасеніемъ за легкомысліе частныхъ банковъ, но отчасти, также и смѣшеніемъ понятій „банковые билеты“ съ понятіемъ „бумажныя деньги“: выпускъ бумажныхъ денегъ, говорили критики частныхъ банковъ, долженъ быть предоставленъ только учрежденію государственному. Но исполненіе этихъ требованій невозможно, пока не измѣнится юридическое положеніе банка, какъ органа риксдага, легко поддающагося партійнымъ вліяніямъ, и пока не будетъ измѣнена его организація и его управленіе. Первая слишкомъ сложна, второе слишкомъ малоподвижно. Риксдагъ 1891 г. уже постановилъ избирать впредь уполномоченныхъ на 3 года и переимѣнять составъ ихъ не сразу, а увольняя каждый годъ двоихъ, дабы этимъ гарантировать послѣдовательность и постоянство въ управленіи банкомъ. Но такая гарантія едва ли вполнѣ достаточна. Въ 1889 г. была учреждена коммиссія для выработки новаго положенія о банкѣ. Ея докладъ 1890 г. содержитъ въ себѣ проектъ новаго устава. Главныя постановленія проектируемаго устава слѣдующія: 1) монополизированіе выпускной операціи въ рукахъ государственнаго банка; 2) усиленіе минимума металлическаго фонда съ 15 до 25 милл. кронъ; 3) опредѣленіе основнаго фонда въ 50 милл. кронъ; 4) признаніе двойной гарантіи банка, со стороны короля и со стороны риксдага, такъ чтобы и уполномоченные избирались на половину королемъ, на половину риксдагомъ (на 3 года). Въ случаѣ осуществленія этого проекта, несомнѣнно придется увеличить число отдѣленій банка въ провинціяхъ, замѣняя ими філіальныя конторы частныхъ банковъ.

Второй органъ финансоваго управленія, стоящій въ исключительной зависимости отъ риксдага и не подчиненный королю, это—*riksgäldskontoret*, коммиссія погашенія государственныхъ долговъ.

мовъ. Соотвѣтственно этому, и самый объемъ дѣятельности конторы сузился: теперь она покрываетъ только расходы, стоящіе въ непосредственной связи съ веденіемъ дѣлъ по государственному кредиту и расходы на содержаніе риксдага и кромѣ того обязана заботиться о доставленіи статсъ-конторѣ средствъ для покрытія бюджетнаго дефицита, если таковой предвидится. Современная организація комиссіи погашенія опредѣляется формою правленія 1809 г. (§ 66 и § 67), учрежденіемъ о риксдагѣ 1866 г. (§ 71), регламентами 1868, 1876, 1879, 1886 гг.

Правленіе комиссіи погашенія состоитъ изъ 7 уполномоченныхъ, избранныхъ риксдагомъ на 1 годъ. Предсѣдатель назначается риксдагомъ, вице-предсѣдатель избирается уполномоченными. Непосредственное веденіе дѣлъ поручается 2 депутатамъ, избираемымъ уполномоченными изъ своей среды на 3 мѣсяца <sup>1)</sup>).

Король можетъ назначить отъ себя довѣренное лицо (*ombuds man*) для совѣщанія съ уполномоченными, но этотъ представитель короля посѣщаетъ засѣданія правленія только тогда, если оно его приглашаетъ, и въ рѣшеніи дѣлъ не участвуетъ.

Согласно регламенту 1886 г. обязанности комиссіи слѣдующія; заботиться о погашеніи государственнаго долга Швеціи <sup>2)</sup>; 2) покрывать всѣ расходы, отведенные риксдагомъ на

<sup>1)</sup> Штатъ служащихъ въ конторѣ погашенія госуд. долговъ состоитъ изъ одного комиссара, 1 кассира, 1 камерира, 1 ревизора, 1 бухгалтера кассы, 1 бухгалтера по займамъ, 1 регистратора, 1 канцеляриста, 1 камеръ-шрейбера. Предсѣдатель получаетъ 3200 кронъ содержанія, уполномоченные по 1600, чиновники отъ 1500 4000 кронъ изъ суммъ комиссіи.

<sup>2)</sup> Согласно § 66 ф. пр. 1809 г., на госуд. долги отвѣчаетъ риксдагъ, а не все государство или правительство короля! Этотъ государственный долгъ, за который отвѣчаетъ риксдагъ, опредѣлился въ 1890 г., согласно главной книгѣ комиссіи погашенія, въ 259512599 кронъ. Означенная сумма составила на основаніи 7 займовъ (1860 г. безсрочный заемъ, 1878, 4%, 1880 г. 4%, 1886 г.



счетъ суммъ комиссіи; 3) принимать, вести счетъ и отчеты всѣмъ доходамъ, передаваемымъ въ распоряженіе комиссіи; 4) въ случаѣ невозможности покрыть расходы другимъ путемъ, заключать заемъ, послѣ предварительнаго разрѣшенія риксдага; 5) передавать въ распоряженіе короля въ указанныхъ закономъ случаяхъ два „кредита“ (малый и большой); 6) исполнять всѣ порученія, которыя риксдагъ заблагоразсудить дать комиссіи.

Въ распоряженіе комиссіи на болѣе или менѣе продолжительное время поступаютъ: 1) доходъ отъ продажи мелкихъ казенныхъ недвижимыхъ имуществъ, 2) сумма, назначенная для выдачи пособій въ случаѣ не урожая, 3) остатки суммъ статсъ-конторы, до перевода ихъ въ резервный фондъ, 4) суммы, поступающія вслѣдствіе освобожденія горныхъ рудниковъ отъ десятины и оброковъ, 5) собственные доходы комиссіи, вырученные путемъ кредитныхъ операцій.

Расходы государственной комиссіи погашенія долговъ слѣдующіе:

1) расходы на сооруженіе желѣзно-дорожныхъ линій казны покрываются на счетъ суммъ отъ желѣзно-дорожныхъ займовъ; 2) ежегодная рента Е. В. королю: 300000 кронъ. Эта рента уплачивается королю въ видѣ вознагражденія за уступку государству острова Гуаделупъ, переданнаго въ 1815 году кронпринцу Карлу Іогану Англіей и впослѣдствіи проданнаго Франціи; 3) расходы на содержаніе риксдага и его ревизоровъ; 4) расходы на содержаніе и расширеніе библіотеки риксдага; 5) расходы на содержаніе синдика риксдага и его экспедиціи; 6) расходы на содержаніе комиссіи погашенія; 7) расходы на погашеніе долговъ государства; 8) расходы на усиленіе суммъ статсъ-конторы, въ случаѣ недостатка въ ея средствахъ.

3½/20, 1887 г. 3<sup>6</sup>/10, 1888 г. 3% и 1890 г. 3%); (погашены въ періодъ 1860—1890 г. 47011957 кронъ).

Отчетъ объ операціяхъ комиссіи погашенія представляется бюджетному комитету и ревизорамъ риксдага.

Нельзя сказать, чтобы организація центральнаго финансоваго управленія отличалась систематичностью, единствомъ и цѣлесообразностью. Правда, по мѣрѣ того какъ старинныя коллегіи превращаются въ единоличныя бюрократическія учрежденія, исчезаетъ поводъ упрекать этотъ строй въ томъ, что въ немъ много органовъ обсуждающихъ и контролирующихъ, а мало дѣйствующихъ,—упрекъ, высказанный Линдебергомъ въ 30 гг. Но во всякомъ случаѣ нельзя не признать, что отсутствіе органа, объединяющаго представителей отдѣльныхъ управленій въ одно цѣлое, въ родѣ совѣта или общаго присутствія, есть крупный недостатокъ.

Несравненно проще и цѣлесообразнѣе построено мѣстное финансовое управленіе. Обратимся сперва къ короннымъ органамъ его. Въ I главѣ I отдѣла этого тома мы уже замѣтили, что шведскіе юристы и государствовѣды признали организацію мѣстныхъ коронныхъ должностей и ихъ дѣятельность вполне сообразною съ требованіями хорошей административной системы. Реформа 1862 г., воскресившая старинное мѣстное самоуправленіе земствъ и общинъ, освободила коронную администрацію отъ ряда обязанностей, исполняемыхъ лучше представителями самостоятельнаго мѣстнаго общества и притомъ не ограничила компетенцію ея болѣе, чѣмъ того требовала обезпеченіе разумнаго самоуправления. Финансовыя функціи мѣстныхъ органовъ правительства остались почти нетронутыми.

Шведская государственная территорія дѣлится въ гражданскомъ и камеральномъ отношеніи (*civilt och kameralt hånseende*) на провинціи (*län*); провинціи—на фогтскіе округа (*föggerier*), совпадающіе въ большинствѣ случаевъ, но не всегда, съ судебными округами (*härad, domsaga*, раздѣляющимися на *tings* или *skeppslag*); фогтскіе округа—на

ленсманскіе дискрипты (länsmans distrikt), которые въ свою очередь въ большинствѣ случаевъ обнимаютъ нѣсколько приходо<sup>1)</sup>.

Во главѣ лена стоитъ губернаторъ (Landshöfding); при немъ состоятъ, въ качествѣ его помощниковъ, земскій секретарь (Landsekreterare) и земскій казначей (lands kassaregare). Губернаторъ—довѣренный, уполномоченный короля, Konungen befallningshafvande, назначаемый по его усмотрѣнію и увольняемый имъ же. На основаніи инструкцій 1635, 1687, 1723, 1734 и 10 ноября 1855 гг., губернаторъ въ предѣлахъ своей компетенціи имѣетъ рѣшающій голосъ, но обязанъ до постановленія рѣшенія выслушать мнѣніе того должностнаго лица, котораго касается дѣло; мнѣніе сего послѣдняго обязательно вносится въ протоколъ Всѣхъ предписанія и распоряженія, исходящія отъ губернатора, должны быть имъ подписаны и скрѣплены докладчикомъ. Въ отсутствіе губернатора провинціей управляютъ сообща земскій секретарь и земскій камериръ (это общее управленіе называется landshöfdingsembetet и они же подписываютъ всѣ предписанія „a landshöf dingsembetets vägnar“).

Финансовыя функціи губернатора слѣдующія: 1) завѣдываніе (охрана, контроль) государственными имуществами въ провинціи; осмотръ отданныхъ въ аренду казенныхъ земель, дабы предотвратить хищническую эксплуатацію; введъ во владѣніе наслѣдственныхъ арендаторовъ; рѣшеніе споровъ о преимущественномъ пользованіи участками; разрѣшеніе расширить культуру обработкой пустошей, разрѣшеніе отсрочекъ въ уплатѣ арендной суммы; разрѣшеніе перехода отъ временной къ наслѣдственной арендѣ; 2) надзоръ за раскладкою и взима-

<sup>1)</sup> Въ 1889 г. въ Швеціи было 26 провинцій (län), включая Стокгольмъ, 117 фогтскихъ округовъ, 521 ленсманскихъ округовъ, 2409 мелкихъ и группныхъ сельскихъ приходо<sup>1)</sup>, 117 городскихъ приходо<sup>1)</sup>, 116 судебныхъ округо<sup>1)</sup>, раздѣленныхъ на 278 tings lag, 2884 сельскихъ и 91 городскихъ общинъ

ніемъ обыкновенныхъ налоговъ, оцѣнка земель, пониженіе и повышеніе оцѣнокъ, установленіе рыночныхъ таксъ (markgangstaxa) для денежной оцѣнки натуральныхъ поставокъ, надзоръ за веденіемъ мантальныхъ и податныхъ списковъ и за расцѣнкою и раскладкою подоходнаго налога; 3) высшее въ мѣстности руководство и надзоръ за взиманіемъ государственныхъ общихъ и специальныхъ налоговъ; 4) контроль надъ земскимъ казначействомъ; 5) окончательное составленіе сводныхъ отчетовъ о сборѣ государственныхъ налоговъ и пошлинъ; 6) доставленіе свѣдѣній и объясненій на замѣчанія камеральнаго суда; 7) надзоръ за правильнымъ исполненіемъ законовъ о винокурениі; 8) надзоръ за исполненіемъ законовъ о повинностяхъ, постоянной и ямской и рѣшеніе споровъ, возникающихъ при ихъ исполненіи. Жалобы на рѣшенія губернатора подаются или въ одно изъ центральныхъ финансовыхъ управленій, или въ камеральный судъ, въ извѣстныхъ случаяхъ даже прямо королю въ совѣтѣ. (Ср. слѣдующую главу). Всѣ дѣла финансоваго управленія, входящія въ компетенцію губернатора, готовятся въ земской конторѣ (Lands-Kontoret), имѣющей особое казначейское отдѣленіе (Landsrånteriet). Во главѣ земской конторы стоитъ земскій камериръ (Lands-Kamergare), при немъ земскій бухгалтеръ, земскій контористъ и земскій казначей (Landsbokhållare, Lands-Kontorist и Landrântmästare). На основаніи инструкции 1855 г. обязанность земскаго камерира состоитъ въ приготовленіи всѣхъ дѣлъ финансоваго управленія въ докладу губернатору и кромѣ того въ веденіи неусыпнаго надзора за бухгалтеріей и казначействомъ и за всѣми лицами, коимъ порученъ сборъ государственныхъ доходовъ <sup>1)</sup>). Объ-

<sup>1)</sup> Земскій камериръ назначается королемъ по предложенію губернатора, обсужденному въ камеръ-коллегіи и статсъ-конторѣ. Желающіе получить эту должность должны представить свидѣтельство о выдержаніи юридическаго или камеральнаго экзамена и доставить залогъ или поручительство въ 1500 кронъ.

занность земскаго бухгалтера заключается въ совершеніи всѣхъ ревизіонныхъ работъ, порученныхъ земскою конторѣ; въ составленіи земской счетной книги и другихъ отчетныхъ вѣдомостей; кромѣ того онъ долженъ замѣнять земскаго камерира въ случаѣ отсутствія послѣдняго. Обязанности казначея слѣдующія <sup>1)</sup>: 1) принимать и выдавать квитанціи въ пріемъ всѣхъ взимаемыхъ въ Ленѣ государственныхъ доходовъ и депозитовъ, внесенныхъ казенными учрежденіями, обществами, корпораціями и частными лицами въ указанныхъ закономъ случаяхъ; 2) производить платежи изъ суммъ казначейства по ассигновкамъ статсъ-конторы или губернатора; 3) вести согласно рубрикамъ бюджета, правильные счета, всѣхъ принятыхъ въ казначейство или выданныхъ изъ него суммъ; 4) сохранять въ казначействѣ гербовую бумагу и вести ей счетъ; 5) принимать и сохранять всѣ государственные документы, если таковые будутъ переданы на сохраненіе въ казначейство; 6) казначей имѣетъ въ своихъ рукахъ одинъ изъ ключей главной казначейской кассы. Другіе два ключа хранятся земскимъ камериромъ и однимъ членомъ магистрата города, по назначенію отъ губернатора. На руки казначею выдается такъ наз. малая касса, въ 6000 кронъ, для покрытія мелкихъ текущихъ расходовъ.

Во главѣ cadaго фохтскаго округа стоитъ коронный фохтъ (Kronofogd), который вмѣстѣ съ тѣмъ является и органомъ финансоваго управленія въ округѣ. Онъ назначается королемъ, по представленію губернатора и съ согласія камеръ-коллегии и статсъ-конторы, изъ лицъ съ высшимъ юридическимъ или камеральнымъ образованіемъ, съ обязанностью доставить залогъ или поручительство въ 1500 кронъ. На основаніи инструкцій 1688 г. и 10 ноября 1855 г. обязан-

---

<sup>1)</sup> Занимающій эту должность представляетъ залогъ или поручительство въ 1500 кронъ.

ности короннаго фохта заключаются въ охраненіи казенныхъ правъ и выгодъ (*Kronans rätt och fördel*), въ наблюденіи за исполненіемъ законовъ объ обложеніи налогами, за взиманіемъ налоговъ, и въ составленіи отчета о финансовомъ управленіи округомъ. Въ частности обязанности фохта слѣдующія:

- 1) Онъ имѣетъ надзоръ затѣмъ, чтобы никто не владѣлъ и не пользовался не законнымъ образомъ казенною недвижимою; чтобы отданные въ аренду, срочную и наслѣдственную, казенные участки не были предметомъ хищнической эксплуатаціи; чтобы арендаторы въ точности исполняли лежащія на нихъ повинности и не пользовались привиллегіями, имъ непредоставленными; для этой цѣли онъ производитъ періодическіе осмотры хозяйства арендаторовъ и, въ случаѣ беспорядочнаго веденія хозяйства представляетъ губернатору объ удаленіи неисправныхъ арендаторовъ; 2) совместно съ другими назначенными къ тому лицами онъ производитъ по предписаніямъ губернатора, раскладку налоговъ и десятины и распредѣляетъ постоянную повинность, собираетъ свѣдѣнія о цѣнахъ для составленія рыночной таксы.
- 3) На основаніи книги взиманія, составленной окружнымъ писаремъ, и согласно предписаніямъ губернатора, собираетъ общіе государственные сборы и спеціальные доходы для опредѣленныхъ цѣлей.
- 4) Составляетъ совместно съ окружнымъ писаремъ отчетъ, о собранныхъ суммахъ. Въ видахъ обезпеченія безпристрастнаго отношенія фохта къ порученнымъ ему дѣламъ, ему запрещено: быть опекуномъ или уполномоченныхъ частныхъ лицъ, вести торговые дѣла, приобрѣтать что либо съ публичныхъ торговъ, брать на себя казенные подряды и поставки и заниматься винокурениемъ. — Коронный фохтъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и главный полицейскій органъ въ округѣ. Это соединеніе въ одномъ лицѣ функцій полицейскихъ и органа финансоваго управленія едва ли цѣлесообразно и полезно для дѣла и гарантіи, установленныя шведскимъ

закономъ для обезпеченія законности дѣйствій фохта, были бы неудовлетворительны, если бы не было нравственной гарантіи въ безупречной честности шведскихъ чиновниковъ. (О юридическихъ гарантіяхъ рѣчь будетъ въ слѣдующей главѣ).

Помощникомъ короннаго фохта въ округѣ является такъ наз. „häradskrifvare“, окружный писарь или секретарь (отъ лицъ занимающихъ эту должность не требуется ни высшаго образованія, ни залога, ни поручительства). Его обязанности, на основаніи инструкціи 10 ноября 1855 г., слѣдующія: надзоръ за тѣмъ, чтобы права и интересы казны не нарушались при раскладкѣ налоговъ и оцѣнкѣ имущества, чтобы всѣ обязанности податныхъ крестьянъ въ точности исполнялись; участіе въ раскладкѣ налоговъ и опредѣленіи десятинъ; составленіе плана распредѣленія постоянной повинности совместно съ другими раскладчиками (skattläggningstjän) избираемыми мѣстнымъ обществомъ или назначаемыми губернаторомъ; составленіе мантальныхъ, податныхъ и оцѣночныхъ вѣдомостей и присутствованіе въ оцѣночныхъ коммиссіяхъ; 3) разсылка окладныхъ листовъ для взиманія обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ налоговъ и взносовъ съ общинъ на опредѣленные цѣли; составленіе книги взиманія податей (uppbördsbok) и другихъ списковъ; 4) составленіе, по порученію фохта, замѣчаній на неправильныя дѣйствія податныхъ общинныхъ присутствій (uppbördsstämman) для представленія ихъ губернатору; 5) составленіе отчетовъ о взиманіи налоговъ; 6) наконецъ спеціальныя порученія фохта и губернатора.

Начальникъ ленсманскаго округа (волости), ленсманъ, и полицейскій урядникъ въ общинахъ (fjerdingstjän) не имѣютъ спеціальныхъ функцій въ области финансоваго управленія, но губернаторъ и фохтъ могутъ возложить на нихъ исполненіе таковыхъ (надзоръ за взиманіемъ податей, за ис-

полненіемъ казенными арендаторами ихъ обязанностей и т. д.).

Въ городахъ органомъ финансоваго управленія являются и въ наше время магистраты, не смотря на ихъ частыя попытки сложить съ себя эту обязанность. Взиманіе государственныхъ податей и пошлинъ поручено спеціально такъ наз. городскому кассиру (*stadskassör*), взимающему вмѣстѣ съ тѣмъ и общинныя городскіе налоги, но за исполненіе кассиромъ его обязанностей отвѣчаетъ магистратъ. (Циркуляры 1749, 1791 и 1811 гг. и инструкція 1811 г.) Магистратамъ крупныхъ городовъ предоставлено право назначать особаго городского бухгалтера для веденія книгъ и составленія отчетныхъ вѣдомостей. Собранныя суммы передаются или въ мѣстное казначейство, или въ статсъ-контору.

Болѣе сложно финансовое управленіе Стокгольма. Высшій надворъ за нимъ находится (на основаніи инструкцій 1880 и 1882 гг.) въ рукахъ генераль-губернатора (*Öfverstatthållare*). Въ канцеляріи генераль-губернатора (*öfverstatthållarens betet*) имѣется особое отдѣленіе податныхъ дѣлъ. Во главѣ его стоитъ камериръ, при немъ—ревизоръ, бухгалтеръ, секретарь и податные комиссары. Непосредственное распредѣленіе окладныхъ листовъ, взиманіе налоговъ и податей поручено особымъ комиссарамъ и городскимъ фохтамъ (*stadsfogdane*). Внесеніе жителей въ манталъные податные списки совершается городскими „rotaman“ подъ надворомъ особаго присутствія (*mantalsnamnd*) состоящаго подъ предѣтельствомъ генераль-губернатора, изъ представителей общины. Для наблюденія за дѣйствіями фохтовъ и комиссаровъ генераль-губернаторъ назначаетъ особыхъ контролеровъ.—Такимъ образомъ, въ городахъ, въ отличіе отъ селъ, финансовое управленіе сосредоточено въ рукахъ представителей мѣстнаго общества; въ Стокгольмѣ же дѣйствуютъ коронныя чиновники сообщая съ должностными лицами, избранными об-



щиною. Это обусловливается тѣмъ, что большая часть „обыкновенныхъ“ налоговъ (репты, десятина, сборы, заставляющіе натуральную постоянную и ямскую повинности) взимаются въ селахъ; городское же населеніе несетъ изъ обыкновенныхъ прямыхъ налоговъ только *mantalsreppningar*; а главнымъ податнымъ бременемъ, лежащимъ на гор. населеніи является государственный подоходный налогъ, взиманіе котораго можетъ быть удобно соединено съ взиманіемъ накладныхъ общинныхъ сборовъ <sup>1)</sup>).

До реформы 1862 г., отдѣлившей общину свѣтско-административную отъ церковной (*borgerliga och kyrkliga kommunen*), приходскіе священники играли также важную роль въ качествѣ органовъ мѣстнаго финансоваго управленія. Они представляли свѣдѣнія о лицахъ, подлежащихъ обложенію, ихъ имуществѣ; участвовали въ оцѣночныхъ и раскладочныхъ комиссіяхъ, въ комиссіяхъ для составленія таксъ и т. д. Реформа 1862 г. умалила ихъ значеніе, но тѣмъ не менѣе, какъ мы сейчасъ увидимъ, ихъ участіе не устранено совершенно.

Перейдемъ къ общественнымъ органамъ мѣстнаго финансоваго управленія.

Въ первой главѣ перваго отдѣла этого тома я опредѣлилъ характеръ и значеніе реформы 1862 года, указавъ основы организаціи мѣстныхъ представительныхъ учреждений: земскаго провинціальнаго собранія (*landsting*), земской управы, общиннаго собранія, схода уполномоченныхъ и управы въ городахъ и селахъ. По этому переходу прямо къ изложенію финансовыхъ функцій органовъ общественнаго самоуправления.

<sup>1)</sup> Въ оригиналѣ продажа гербовой бумаги и наровъ поручается Статсъ-конторою особымъ продавцамъ изъ частныхъ лицъ, (*Karta sigillataförsäljningsmän*), представляющихъ залогомъ или поручительствомъ. Учетъ ихъ производится въ концѣ года, и отчетъ представляется въ Статсъ-контору къ 15 января.

Финансовыя функціи его по характеру и объему своему несомнѣнно обусловливаются компетенціей представителей мѣстнаго самоуправления общества—тѣми задачами управления, рѣшеніе которыхъ передано въ руки или признано естественною принадлежностью мѣстнаго самоуправления. Кругъ вѣдомства земскаго *провинціального самоуправления* въ Швеціи опредѣленъ по усмотрѣнію правительства, проводшаго реформу 1862 г., компетенція же *общиннаго самоуправления* развилась исторически, и государственная власть только формальнымъ образомъ санкціонировала результатъ историческаго развитія. Поэтому нелишне будетъ бѣгло очертить исторію шведскаго общиннаго самоуправления, пополняя этимъ пробѣлъ въ I томѣ моего труда.

Какъ во всей Скандинавіи, такъ и въ Швеціи, мы видимъ въ первомъ періодѣ ея исторіи широкое развитіе мѣстной жизни: Швеція составилаь путемъ соединенія мелкихъ политическихъ единицъ въ одинъ союзъ подъ главенствомъ Упсальскаго короля.<sup>1)</sup>

Въ рукахъ Упсала-конунга сосредоточивались только: высшій судъ, предводительство на войнѣ и такъ сказ. представительство духовнаго единства Готовъ и Свеевъ передъ богами въ Упсальскомъ храмѣ; низшій же судъ и управленіе хозяйственными дѣлами всецѣло принадлежали *landskap, härad, attung* и т. д. Естественно, что король, покоривъ удѣльныхъ властителей въ областяхъ, стремился, расширить свою компетенцію за предѣлы церковныхъ функцій и подчинить своему руководству жизнь мѣстнаго населенія. Королевскіе уполномоченные, рассаженные на нѣкогда церковныхъ зем-

---

<sup>1)</sup> Montan, а за нимъ Тулинъ, невѣрно считают этотъ союзъ личной уніей. Личной уніей можно назвать соединеніе двухъ нѣкогда самостоятельныхъ государствъ *Gauthiod* и *Svithiod*; мелкія же единицы, составившія эти государства, округи и области были соединены подъ главенствомъ Упсала-конунга на началахъ вассальства.

ляхъ, ограничивали свободу дѣятельности органовъ народнаго самоуправления; сила, хитрость, угрозы, подарки подчинили себѣ представителей свободныхъ крестьянъ, превратили ихъ въ органы короля. Мѣстное управленіе, находившееся прежде въ рукахъ всего народа, перешло въ руки класса, стоящаго въ близкомъ отношеніи къ королю; народъ вытѣснялся изъ собраній областей и округовъ; только мельчайшее политическое тѣло, община, сохранила свою самостоятельную жизнь,—въ ней пріютилась притѣсненная сверху народная свобода. Landskap, область, прежде всѣхъ потеряла свою самостоятельность; landskapsting замѣненъ—herredagar, собраніемъ крупныхъ землевладѣльцевъ и вассаловъ; отъ политической самостоятельности области сохранилось одно только воспоминаніе, имя; она служила, и то не вездѣ, основаніемъ для новаго административнаго дѣленія государства—län'a (1634 г.), и только законъ 1862 г. призналъ провинцію, län, единицей мѣстнаго самоуправления, но съ ограниченной компетенціей. Округъ härad, палъ послѣ Landskap'a. Упраздненіе должности lagman'a отняло у округа послѣднее значеніе самостоятельнаго члена въ государственномъ тѣлѣ; округъ и въ наше время не является единицей мѣстнаго самоуправления. Подраздѣленія округа: attung, hamna, treading, fjerdings, исчезли, потеряли всякое значеніе, послѣ того какъ измѣнился древній военный строй съ его территориальнымъ ополченіемъ. Село, byn, долго сохранило значеніе единицы хозяйственнаго самоуправления, но размежеваніе и разверстаніе сельско-общинныхъ земель, въ 18 и 19 столѣтіяхъ, уничтожило единство древней сельской жизни. Ядромъ развивающагося общиннаго самоуправления, лишеннаго политической самостоятельности, сдѣлался приходъ. Католическая эпоха знала уже приходъ какъ единицу мѣстнаго церковнаго управленія. Уже въ 14 и 15 стол. собирались прихожане по воскреснымъ днямъ въ sockenstämma или kyrkostämma подѣ

предсѣдательствомъ священника для рѣшеній дѣлъ мѣстной церкви и обсуждения ея потребностей (постройка и ремонтъ церкви, дома священника, школы, устройство владбища, призрѣніе бѣдныхъ). Государственная власть воспользовалась этимъ подъ вліяніемъ потребностей церковно-приходской жизни образовавшимся органомъ для цѣлей общаго свѣтскаго управленія. Приходу стала поручаться раскладка сборовъ и повинностей, черезъ собраніе же прихожане узнавали и о распоряженіяхъ власти.

Отъ реформаціи можно было ожидать уменьшенія значенія прихода въ мѣстно-церковной жизни, не потому чтобы реформированная церковь враждебно относилась къ мѣстной самостоятельности; (напротивъ), а потому, что редуція церковныхъ земель въ значительной степени уничтожила экономическую силу общины. На самомъ же дѣлѣ реформація не только не умалила значеніе прихода и приходскихъ собраній а даже придала имъ новое, болѣе высокое положеніе. Въ 1554 г. впервые проведено различіе между церковно-приходскимъ собраніемъ въ тѣсномъ смыслѣ слова, вѣдавшимъ интересы церковной жизни, и приходскими собраніями, создаваемыми по почину свѣтской власти для рѣшенія вопросовъ церковно-административныхъ и хозяйственныхъ. Церковно-приходское собраніе въ тѣсномъ смыслѣ слова въ эту эпоху получило и постоянный органъ—комитетъ старшинъ съ пасторомъ во главѣ. Роль приходскихъ собраній стала настолько замѣтной, что духовенство ввело признаніе ихъ госуд. властью въ грамоту привилегій сословія 1650 г., 1675 г. и 1723 г. Съ развитіемъ культуры развилось и значеніе приходскихъ собраній. Церковь и ея учрежденія были однимъ изъ главныхъ факторовъ культурнаго прогресса: въ рунахъ церкви сосредоточивалось призрѣніе бѣдныхъ, большихъ, воспитаніе и образованіе народа. Съ другой стороны удовлетвореніе потребностей обезпеченія условий безопасности и

благосостоянія требовало матеріальныхъ средствъ и личныхъ силъ. И вотъ постепенно шагъ за шагомъ, подъ давленіемъ необходимости, слагается строй приходскихъ финансовъ и мѣстной общественной службы. Но по мѣрѣ роста и осложненія этихъ потребностей и заботъ объ ихъ удовлетвореніи, развивается и сознаніе о различіи функцій прихода и его органа, какъ представителя нуждъ церкви, съ одной стороны и представителя нуждъ свѣтскаго управленія съ другой. Съ 18 столѣтія свѣтская власть начинаетъ вмѣшиваться во внутренній строй прихода; она регулируетъ порядокъ голосованія, порядокъ раскладки сборовъ и повинностей, порядокъ ихъ взиманія и исполненія. Въ 1817 г. всѣ разрозненные постановленія соединяются въ „уставъ о приходскихъ собраніяхъ и церковномъ совѣтѣ“. Компетенція собранія по этому уставу обнимаетъ собою: „рѣшеніе дѣлъ касающихся нуждъ церкви и хозяйства прихода, или приходскаго собранія, и ихъ общихъ потребностей“. Предсѣдателемъ въ собраніи и совѣтѣ остается по прежнему пасторъ. Въ 1843 г. издается уставъ „о приходскихъ собраніяхъ, о церковномъ совѣтѣ и о приходскихъ комитетахъ въ селахъ“ („Förordning om socknepästämorna, om kyrkoråd och om socken nämnden på landet“). § 10 этого положенія признаетъ за приходами право обложенія населенія мѣстными налогами. Sockenstämma (приходская управа) является исполнительнымъ органомъ собранія. Компетенцію приходскаго самоуправленія составляютъ: призрѣніе бѣдныхъ, больныхъ, распространеніе народнаго образованія и общія хозяйственныя дѣла. Такимъ образомъ уставъ 1843 г. подготовилъ отдѣленіе церковно-приходскаго управленія отъ самоуправленія свѣтской общины; окончательное же проведеніе этого различія принадлежитъ реформѣ 1862 г.

Обратимся къ городамъ. Въ первой части нашего труда, въ главѣ XI (Финансовое хозяйство городовъ Швеція въ 16

и 17 стол.), мы обрисовали развитие шведскихъ городовъ въ отношеніи административномъ. Организациа городского управленія, установленная въ концѣ 17 столѣтія, сохранилась почти безъ перемѣнъ до 1862 г., а городскіе магистраты, съ ихъ бургомистрами и ратманами существуютъ и донинѣ. Одно только измѣненіе внесено въ этотъ старинный административный строй, а именно, — королевское повелѣніе 8 мая 1845 г. дало и дворянамъ право быть избираемыми въ бургомистры и ратманы <sup>1)</sup>.

Реформа 1862 г., учрежденіемъ органовъ распорядителей и исполнителей, выпедшихъ изъ среды всего городского населенія <sup>2)</sup> измѣнила значеніе и функціи магистратовъ (причемъ былъ реформированъ въ смыслъ упрощенія и сложный строй столичнаго магистрата съ его спеціальными коллегіями). Функціи ихъ теперь слѣдующія: магистратъ обязанъ 1) наблюдать за тѣмъ, чтобы законныя постановленія общаго го-

<sup>1)</sup> Въ настоящее время во всѣхъ городахъ бургомистры и ратманы выбираются или городскими уполномоченными, или городскимъ общиннымъ собраніемъ. Въ Стокгольмѣ магистратъ избирается всѣми жителями города, имѣющими право выбора депутатовъ въ риксдагъ. Но въ эпоху до 1862 магистраты, съ ихъ должностными лицами не были органами общественнаго самоуправленія въ полномъ смыслѣ слова. Избранные лица должны были еще получить утвержденіе губернатора; отъ нихъ требовалось высшее юридическое образованіе; въ ихъ избраніи въ то время участвовали исключительно одни бюргеры, а не все населеніе города; самыя функціи ихъ не ограничивались попеченіемъ о нуждахъ и пользахъ города, но они должны были выступать также и въ качествѣ органовъ исполнительной власти, подчиненныхъ губернатору и начальнику гражданского департамента. Кромѣ того, нужно замѣтить, что положеніе о приходахъ 1843 г. не ограничивалось одними селами, а распространило свою силу и на города (кромѣ столицы, для которой въ 1847 г. было издано особое положеніе), и потому рядомъ съ магистратомъ явился другой представитель городской общины — церковно-приходскій совѣтъ, который какъ, блюститель интересовъ всѣхъ членовъ общины, долженъ былъ отодвинуть на второй планъ магистраты, являющіеся представителями однихъ бюргеровъ.

<sup>2)</sup> При изложеніи компетенціи общинъ я руководствуюсь сборниками: С. G. Hammar skjöld. Bidrag till tolkning af för ordningarne den 21 mars 1862 om k. mmunalstyrelse på landet och: stad etc. 1888; W. Bergstrand Handbok för den svenska kommunalförvaltningen etc. 1884 г., и Tenow. Handbok i kommunal lagstiftningen. etc. 1892.

родскаго собранія (allmänrådstuga) или уполномоченныхъ (stadsfullmäktige) были приведены въ исполненіе учрежденіями и лицами, къ тому назначенными; 2) наблюдать чтобы пожалованныя городамъ недвижимости (stadens donerade jorð.) и „доходныя права“ (inkomstgifvande rättigheter) были употреблены согласно постановленіямъ закона; 3) завѣдывать приѣмомъ и сдачей должности при переѣзѣ должностныхъ лицъ и служителей городскаго управленія; 4) представлять высшимъ мѣстамъ донесенія, мнѣнія и предложенія органовъ общественнаго управленія; 5) дѣлать собранію уполномоченныхъ или общему собранію общинниковъ представленія объ общихъ дѣлахъ города; 6) доставлять уполномоченнымъ дѣла и данныя, необходимыя для рѣшенія дѣлъ; 7) завѣдывать дѣлами полиціи безопасности, благоустройства, народнаго здравія, нравственности. Наконецъ, какъ увидимъ ниже, матеріальнѣе является органомъ городскаго финансоваго управленія.

Переходимъ къ компетенціи органовъ общественнаго самоуправленія въ сельскихъ и городскихъ общинахъ, къ порядку составленія и рассмотрѣнія росписи доходовъ и расходовъ, и къ органамъ общиннаго финансоваго управленія.

Законъ очень неясно опредѣляетъ компетенцію общиннаго самоуправленія. Члены общины, сказано въ § 1 положенія 1862 г., имѣютъ право самостоятельно завѣдывать общими дѣлами, касающимися порядка и хозяйства (vårda sinna gemensamma ordnings och hushållnings angelägenheter) настолько, насколько таковыя дѣла согласно дѣйствующимъ постановленіямъ, не входятъ въ компетенцію коронныхъ должностей и насколько они не подлежатъ вѣдѣнію церковно-приходскаго собранія. По отношенію къ церковно-приходскому самоуправленію компетенція общиннаго самоуправленія строго ограничена. Первому принадлежитъ забота о

сохраненіи порядка во время богослуженія; элементарное народное образованіе; назначеніе и увольненіе лицъ церковнаго управленія и народныхъ учителей; примѣненіе дисциплинарной церковно-карательной власти; завѣдываніе суммами, принадлежащими церкви; забота о постройкахъ церковныхъ и школьныхъ и жилищахъ пасторовъ, учителей и т. д.; назначеніе, раскладка и сборъ податей въ пользу церкви и элементарныхъ школъ; забота о содержаніи въ порядкѣ кладбищъ; составленіе ежегоднаго отчета о расходѣ и доходѣ по церковно-приходской и школьной части. Что же касается отграниченія компетенціи общиннаго самоуправленія отъ компетенціи коронныхъ должностныхъ лицъ мѣстнаго управленія, то оно очень шатко. Нужно имѣть въ виду, что законъ 1862 г. построенъ всецѣло на такъ наз. общественной теоріи самоуправления, которая видитъ сущность самоуправления въ предоставленіи мѣстному обществу самому вѣдать свои общественные интересы, и въ сохраненіи за правительственными органами завѣдыванія одними только государственными дѣлами. „Общественная теорія исходитъ, слѣдовательно, изъ противоположенія мѣстнаго общества государству, общественныхъ интересовъ—политическимъ, требуя, чтобы общество и государство, каждое вѣдали свои собственные интересы“. (Коркуновъ) Въ осуществленіи этого принципа дѣятели 60 гг. видѣли служеніе древнему началу народной свободы въ Швеціи, не замѣчая, что строгое проведеніе его въ сложномъ государственно-общественномъ строѣ 19 столѣтія не только не въ примѣръ труднѣе чѣмъ было въ то отдаленное время, когда дѣла государственныхъ ограничивались веденіемъ войны, взиманіемъ на то податей, да отправленіемъ верховнаго суда,—но что оно даже почти со всѣмъ невозможно. Не успѣли привести въ дѣйствіе законъ 1862 г. а ужъ ежедневно стали возникать вопросы, что относится къ дѣламъ общественнымъ, что къ государственнымъ? Рѣшенія,



произнесенныя королемъ по этимъ казусамъ, составляютъ нѣсколько томовъ дополненій закона 1862 г. На основаніи этихъ разъясненій Тено, Бергштрандъ и Гаммершельдъ опредѣляютъ принадлежность того или другого дѣла къ компетенціи общиннаго самоуправленія слѣдующими признаками: 1) вопросъ долженъ касаться не частнаго интереса, а общественнаго; 2) дѣло должно быть сопряжено съ интересомъ всей общины, а не части ея; 3) дѣло должно входить въ кругъ вопросовъ, касающихся порядка и хозяйства, т. е. община можетъ издавать распоряженія и принимать мѣры для исполненія лежащихъ на ней обязанностей или для общаго блага всѣхъ своихъ членовъ; она должна и можетъ завѣдывать своимъ имуществомъ какъ юридическое лицо и принимать мѣры къ полученію доходовъ для удовлетворенія своихъ потребностей; но не должна пускаться въ спекуляціи только для полученія прибыли (королевская резолюція 12 октября 1869 года). Но кто же и какъ будетъ рѣшать вопросы о томъ, имѣется ли на лицо предпріятіе чисто спекулятивное, коммерческое, или вызванное сознанию уже потребностью? 4) распоряженіе общины не должно имѣть характера судебного рѣшенія; 5) общинное распоряженіе не должно вторгаться въ компетенцію коронныхъ должностей; такъ напр., на основаніи резолюціи 18 марта 1868 г., община не имѣетъ права назначать ярмарку, а можетъ только ходатайствовать объ ея открытіи; 6) вопросъ не долженъ касаться церковнымъ и школьнымъ дѣлъ. Рядъ королевскихъ резолюцій опредѣлилъ компетенцію общиннаго управленія въ отношеніи народнаго здравія, призрѣнія бѣдныхъ, принятія мѣръ къ распространенію просвѣщенія (учрежденіе библіотекъ) въ отношеніи устройства путей сообщенія, развитія торговли и промышленности и полиціи безопасности. Согласно этимъ резолюціямъ община касается данныхъ дѣлъ и вопросовъ настолько, насколько рѣшеніе ихъ осуществимо въ предѣлахъ

общины и на ея средства. Если вопросъ касается нѣсколькихъ общинъ, то онъ рѣшается *landsting*омъ<sup>1)</sup>.

Законъ совсѣмъ не указываетъ предѣла дѣятельности общины въ ея собственныхъ интересахъ. Изъ этого умолчания можно сдѣлать выводъ, что всѣ вопросы полиціи безопасности и благосостоянія, насколько они касаются только общины, могутъ быть объектомъ самоуправленія. Общины могутъ устраивать и содержать разныя общественныя заведенія, пути и средства сообщенія (желѣз. дороги, насколько линія ихъ можетъ быть введена вполне въ границы общины, почтовые учрежденія для перевозки пакетовъ и пассажировъ въ мѣстахъ, гдѣ нѣтъ казенныхъ почтъ), устраивать канализацію, водопроводы, гавани, молы, шлязы, но всѣ эти предпріятія не должны имѣть характера спекуляцій на прибыль. Затѣмъ въ компетенцію общинъ входятъ всѣ мѣры о мѣстномъ благосостояніи и безопасности, по призрѣнію бѣдныхъ, больныхъ, умалишенныхъ, сиротъ, вдовъ; мѣры санитарной полиціи; устройство учреждений для содѣйствія малокапитальнымъ личностямъ и частному промышленному труду, развитію наукъ (ссудныя сберегательныя кассы, ломбарды, музеи, выставки, библіотеки, фонды стипендій и т. д.). Наконецъ община (и это, строго говоря, единственно обязательная задача ея, наложенная на нее свыше) доставляетъ, по-

---

<sup>1)</sup> Много спора возбудилъ вопросъ о томъ, насколько общины имѣютъ право прямого или косвеннаго участія въ постройкѣ желѣзныхъ дорогъ. Согласно королевскимъ резолюціямъ 1865, 1866, 1871, 1872, 1874, 1875 гг. и др., общины имѣютъ право приобрѣтать акціи ж. д. обществъ, брать на себя гарантію доходовъ отъ эксплоатаціи участка, въ предѣлахъ общины лежащаго, давать субсидіи на нивелировку, на свой счетъ приобрѣтать частное имущество, необходимое для проведенія дороги, но все это только въ томъ случаѣ, если желѣзная дорога непосредственно приноситъ или принесетъ пользу общинѣ. Для покрытія этихъ расходовъ община не имѣетъ право налагать сборъ на одну какую либо категорію своихъ членовъ (напр. землевладѣльцевъ): сборы должны быть общіе; при этомъ они допускаются лишь тогда, если члены общины не несутъ слишкомъ значительныхъ сборовъ.

требованію мѣстной государственной власти, личные силы для усиленія мѣстной полиціи: она назначаетъ общиннаго, полицейскаго фьердингмана, въ помощь лэнсманамъ, и содержитъ его на свой счетъ <sup>1)</sup>. Что же касается попеченія о духовныхъ потребностяхъ (попеченіе о начальномъ обученіи, о воспитаніи, напр. учрежденіе яслей, фребелевскихъ подвижныхъ школъ, попеченіе о потребностяхъ религіозныхъ, содержаніе церквей, пособіе духовенству) то оно сосредоточивается въ рукахъ церковнаго прихода, территорія котораго часто, хотя и не всегда, совпадаетъ съ территоріей свѣтскихъ общинъ. Только попеченіе о постоянныхъ и подвижныхъ школахъ вустарей входитъ въ компетенцію свѣтской общины.

Итакъ, назначеніе органовъ мѣстнаго общиннаго самоуправления (свѣтскаго и церковнаго) есть забота о ближайшихъ, собственно мѣстныхъ, нуждахъ. Въ компетенцію общиннаго самоуправления не входятъ предметы государственнаго свойства, за немногими исключеніями.

Но тѣмъ не менѣе органы общинаго самоуправления являются мѣстно-дѣйствующими властями. Имъ предоставлено право 1) издавать обязательныя въ предѣлахъ своей компетенціи предписанія мѣстнымъ жителямъ и 2) налагать на мѣстныхъ жителей налоги, пошлыны и повинности. Каждая община представляетъ изъ себя юридическое лицо имѣющее

---

<sup>1)</sup> Члены общины несутъ кроѣ того, еще слѣдующія личныя службы по выбору отъ общины: nämndemån — шефены въ окружномъ судѣ (häradsrätt); kyrkovård — заведывающіе церковною казною; sextmän — для исполненія порученій церковнаго и школьнаго совѣта. snäpplögsfogd фохтъ, надзирающій за очисткою дорогъ отъ сѣтяныхъ заносовъ; присяжные межевщики (Gårdmän vid skifteaförättning) для размежеванія частныхъ земель; заведывающіе полюбовнымъ размежеваніемъ (Ledam i af egodelningrätt); сыдѣтели при исполненіи смертныхъ приговоровъ (Biträde vid dödatriffs verkställande); комиссары для тушенія лѣсныхъ пожаровъ (biträde vid skogeld); комиссары для очистки рѣкъ (biträde vid strömrrensing); комиссары для прекращенія эпизоотій (biträde för hemmande kreatur sjukdom).

право владѣть имуществомъ, движимымъ и недвижимымъ, приобрѣтать и отчуждать таковое, съ разрѣшенія короля. Доходъ общины (также и прихода) распадается по своимъ источникамъ, какъ мы увидимъ то въ 3-мъ отдѣлѣ, главѣ 10, на 3 группы: доходъ отъ имуществъ движимыхъ и недвижимыхъ, доходъ отъ такъ наз. доходныхъ правъ <sup>1)</sup>, наконецъ доходъ отъ налоговъ, исключительно прямыхъ, (ostroi въ шведскихъ общинахъ не существуетъ).

Проектъ общиннаго бюджета (ср. ст. 62 положенія о сельскомъ общинномъ управленіи и § 60 положенія о городскомъ общинномъ управленіи) составляется въ сельскихъ обществахъ общинной управой (Kommunalnämnd), въ городскихъ общинахъ—магистратомъ, по полученіи свѣдѣній изъ казначеской камеры (drätsel-kammare).

Въ проектъ бюджета расходовъ вносятся: 1) долги общины, которые подлежатъ погашенію по частямъ или въ цѣлой суммѣ въ бюджетномъ году (календарный годъ), 2) всѣ расходы, уже разъ на всегда установленные, 3) расходы специально ожидаемые въ будущемъ году, 4) запасная сумма на непредвидимые расходы. Если общинное собраніе назначило опредѣленныхъ лицъ или комиссію для завѣдыванія опредѣленными дѣлами, то таковыя лица и комиссія обязаны доставить свѣдѣнія о необходимыхъ для нихъ суммахъ къ 1 сентября.

Въ бюджетъ доходовъ вносятся: 1) ожидаемые остатки при исполненіи текущей смѣты, 2) всѣ сборы установленные для удовлетворенія общинныхъ потребностей, насколько они поступаютъ или ожидаются къ поступленію, 3) всякіе иные доходы, ожидаемые въ будущемъ бюджетномъ году, 4)

---

<sup>1)</sup> Большая часть изъ нихъ ничто иное какъ пошлины за пользованіе различными общепользовными учрежденіями; только такъ наз. t-lagersättning въ стальныхъ городахъ и право полученія части прибыли отъ продажи спиртныхъ напитковъ могутъ быть названы доходными правами.

экстраординарныя суммы, которыя кажутся необходимыми, съ указаніемъ мѣръ и способовъ для ихъ полученія.

Смѣта общинныхъ (городскихъ и сельскихъ) доходовъ и расходовъ, составленная общинной управой или магистратомъ, передается на разсмотрѣніе и утвержденіе (общинныхъ или городскихъ) уполномоченныхъ, а гдѣ ихъ нѣтъ—въ общее собраніе общины (или общій городской сходъ). Уполномоченные (или собраніе и сходъ) могутъ измѣнить, исправить, дополнить смѣту. Измѣненная смѣта поступаетъ опять въ управу (или магистратъ), ея исправляется по указаніямъ собранія, или схода или уполномоченныхъ, и въ измѣненномъ, исправленномъ видѣ возвращается для окончательнаго утвержденія.

Рѣшенія общинныхъ собраній (сельскихъ и городскихъ), согласно § 73 положенія 1862 г., для вступленія въ законную силу требуютъ утвержденія короля въ тѣхъ случаяхъ, когда они касаются: 1) продажи, залога или обмѣна недвижимаго имущества, принадлежащаго общинѣ, которое ей досталось посредствомъ даренія, или отказано по завѣщанію для общепользной цѣли, а равно и такого соглашенія, которое влечетъ за собою переѣму въ правахъ общины на такую недвижимость; 2) заключеніе займовъ на срокъ болѣе 2 лѣтъ, и 3) смѣты, принятой уполномоченными, сходомъ или собраніемъ, если вводятся новые налоги или повышаются пошлины для общепользныхъ предпріятій, какъ-то: для устройства улицъ, мостовъ, гаваней, гатей, перевозовъ. Такія рѣшенія представляются управой или магистратомъ съ ихъ заключеніемъ губернатору, а губернаторъ съ своимъ отзывомъ черезъ начальника гражданскаго департамента представляетъ ихъ королю. Утвержденію губернатора подлежатъ слѣдующія постановленія общинныхъ собраній уполномоченныхъ или общаго схода: 1) объ изданіи обязательныхъ въ чертѣ общины правилъ касающихся народной нравственности,

народнаго здравія, безопасности, 2) о составленіи хозяйственнаго плана по управленію общинными землями, 3) о введеніи налоговъ на срокъ долѣе 5 лѣтъ. Постановленія такого рода представляются губернатору управою или магистратомъ съ ихъ заключеніемъ. Губернаторъ или утверждаетъ рѣшеніе, или отвергаетъ его; дѣлать же частичныя измѣненія онъ не вправе. Въ случаѣ не утвержденія рѣшенія губернаторъ долженъ выставить свои мотивы. Дѣйствія губернатора представители общины могутъ обжаловать королю черезъ начальника гражданскаго управленія <sup>1)</sup>.

Въ Стокгольмѣ проектъ смѣты составляется въ такъ наз. коммиссіи финансовъ и общественныхъ работъ, разсматривается и утверждается совѣтомъ городскихъ уполномоченныхъ, если же смѣта касается вопросовъ о продажѣ, отдачѣ въ залогъ, обмѣнѣ общинныхъ недвижимостей; о заключеніи займовъ въ иностранной валютѣ, или же внутреннихъ на срокъ болѣе пяти лѣтъ; о введеніи новыхъ налоговъ или увеличеніи существующихъ налоговъ съ торговли и промышленности, налоговъ за пользованіе мѣстами, отведенными торговцамъ и промышленникамъ на улицахъ и площадяхъ, а также за пользованіе ими плотинами (шлюзами), набережными и т. д.; или касается измѣненія распоряженій, опредѣляющихъ взиманіе общинаго налога на доходъ съ капитала и труда—то во всѣхъ этихъ случаяхъ требуется утвержденіе короля, испрашиваемое черезъ генералъ-губернатора <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Финансовыя вопросы, требующіе для своего окончательнаго рѣшенія утвержденія короля или губернатора, не могутъ быть разсматриваемы уполномоченными, а требуютъ разсмотрѣнія въ собраніи или общемъ сходѣ.

<sup>2)</sup> Городской бюджетъ Стокгольма состоитъ изъ 8 отдѣловъ. I отдѣлъ содержитъ въ себѣ расходы и доходы коммиссіи финансовъ; II—доходы и расходы перваго отдѣленія коммиссіи (управленіе финансами и общинными работами въ собственномъ смыслѣ слова); III—доходы и расходы 2 отдѣленія (дѣла о постоѣ и расквартированіи постоянныхъ и проходящихъ войскъ; по содержанію

Органомъ финансоваго управленія въ сельскихъ общинахъ является общинная управа (Kommunal-nämnd). Ея порученъ надзоръ за собственностью общины (движимой и недвижимой), ея кассами, завѣдываніе ея доходами и расходами. Всѣ члены управы солидарно отвѣтственны за тѣ суммы, которыя находятся въ ея распоряженіи. Ихъ отвѣтственность продолжается до одобренія отчета общиннымъ собраніемъ, или, при возникновеніи жалобъ, до одобренія его судомъ, или же до истеченія одного года и одного дня послѣ сдачи отчета, если въ это время не будетъ подана жалоба въ законномъ порядкѣ.—(Förordning 1862 г. § 51—56). Суммы, принадлежащія церкви и школамъ, находятся въ завѣдываніи церковныхъ и школьных совѣтовъ, которые отвѣчаютъ за ихъ цѣлость и законное употребленіе. Общинная управа составляетъ списокъ подлежащихъ взиманію налоговъ, назначаемыхъ на покрытіе общинныхъ потребностей, и списокъ прочихъ доходовъ общины; налагаетъ пени за нарушение полицейскихъ правилъ и взыскиваетъ ихъ черезъ особыхъ на то уполномоченныхъ лицъ. Для взиманія налоговъ управа собирается въ опредѣленное время (въ февралѣ); налого-плательщики или сами являются въ это собраніе для взноса причитающихся съ нихъ денегъ, или община назначаетъ особыхъ сборщиковъ, собирающихъ налоги, но подъ отвѣтственностью управы. Во отношеніи церковныхъ и школьных сборовъ такую же роль играютъ церковные и школьные совѣты. Сборы взимаемые для содержанія въ исправности дорогъ находятся въ завѣдываніи особой дорожной кассы, vägkassa, такъ какъ на основаніи по-

городской полиціи, находящейся въ завѣдываніи правительства, но получающей содержаніе отъ города; но завѣдываніи водопроводами, строеніями, гаванями, улицами, площадями, садами и т. д.) IV: доходы и расходы комиссіи санитарной; V—доходы и расходы комиссіи призрѣнія бѣдныхъ, VI—доходы и расходы городского газоваго освѣщенія. VII—доходы и расходы комиссіи кладбищъ. Въ VIII отдѣлѣ помѣщается краткій сводъ доходовъ и расходовъ.

ваго закона (1891 г.) о дорожной повинности, такъ назыв. „vaghållningsdistrict“, округъ сооруженія дорогъ, не всегда совпадаетъ съ общиною; раскладка сбора и распредѣленіе натуральной повинности принадлежитъ особой дорожной управѣ, *vägnämnd*“.

Въ городахъ финансовое управленіе нѣсколько сложнѣе. Составленіе окладныхъ списковъ, распоряженіе о взысканіи недоимокъ, наложеніе штрафа за несвоевременный взносъ податей входятъ въ компетенцію магистрата. Главнымъ же органомъ финансоваго управленія въ городахъ является такъ называемая казначейская камера (*drätsel-kammer*). Ее составляютъ выборные изъ среды городскихъ обывателей, обладающихъ правомъ голоса, избираемые общимъ городскимъ собраніемъ или сходомъ уполномоченныхъ. Дѣйствія ея опредѣляются особымъ положеніемъ, которое составляется магистратомъ, разсматривается собраніемъ или сходомъ и утверждается губернаторомъ. Казначейская камера управляетъ недвижимыми имуществами города и всею денежною частью. Она собираетъ городскіе доходы и производитъ платежи, надлежащимъ порядкомъ назначенные, и вмѣстѣ съ тѣмъ исполняетъ за счетъ города всѣ общественныя порученія, возложенныя на нее согласно положенію. Отчетныя книги ея передаются къ 1 марта въ магистратъ, а имъ представляются на ревизію общиною ревизіонной комиссіи. Если городъ поручилъ ревизованіе какого либо частнаго финансоваго управленія спеціальной комиссіи, то таковая обязана внести въ камеру свои отчеты къ 1 марта слѣдующаго за отчетнымъ года. Взиманіе сборовъ совершается подъ надзоромъ камеры особымъ фохтомъ или другимъ уполномоченнымъ лицомъ, (бухгалтеръ) взыскивающимъ, какъ мы видѣли выше, и государственные сборы.

Въ Стокгольмѣ главнымъ органомъ финансоваго управленія является „*Drätsel-nämnd*“ т. е. комиссія финансовъ. Она



состоитъ изъ 24 членовъ, избираемыхъ совѣтомъ городскихъ уполномоченныхъ изъ своей среды или изъ числа гражданъ, обладающихъ пассивнымъ правомъ избранія Предсѣдателемъ ея является генераль-губеунаторъ (но только съ совѣщательнымъ, а не рѣшающимъ голосомъ), коммиссія же сама избираетъ вице-предсѣдателя. Коммиссія дѣлится на 3 отдѣленія <sup>1)</sup>. Предметы вѣдомства перваго отдѣленія суть: городскіе финансы и общественныя работы. Компетенція второго отдѣленія обнимаетъ собою дѣла о постоѣ или расквартированіи постоянныхъ и проходящихъ черезъ городъ войскъ, о содержаніи городской полиціи, о виѣшной охранѣ тюремъ. Третье отдѣленіе вѣдаетъ предметы, относящіеся къ мощенію улицъ, освѣщенію города и водопроводамъ. Менѣе важныя финансовыя вопросы рѣшаются коммиссіей самостоятельно, болѣе важныя представляются на утвержденіе Стокгольмскаго совѣта городскихъ уполномоченныхъ. Утвержденія требуютъ всѣ резолюціи, касающіяся: продажи, обмѣна и отдачи подъ залогъ городскихъ недвижимостей, а также приобрѣтенія недвижимостей; касающіяся всѣхъ крупныхъ городскихъ работъ и предпріятій, издержки которыхъ превышаютъ годовой кредитъ, на то назначенный; введенія новыхъ налоговъ, или повышенія налоговъ съ торговли и промышленности; долговъ, не подлежащихъ погашенію въ теченіи одного года и слишкомъ крупныхъ для того, чтобы быть покрытыми изъ обыкновенныхъ расходовъ; наконецъ резолюціи, относящіяся къ назначенію содержанія должностнымъ лицамъ и служителямъ коммиссіи. Составленіе окладныхъ листовъ принадлежитъ Мантальной коммиссіи, Mantalsnämnd;

---

<sup>1)</sup> До 1862 г., согласно положенію 1813 г., все финансовое управленіе столицы находилось въ рукахъ „Drätselkommission“ состоящей изъ генераль-губернатора и депутатовъ отъ магистрата и гражданъ. Ей были подчинены особая камеръ-контора, ревизіонная контора, касса, строительная контора и т. д. всего 10 конторъ и коллегій, упраздненныхъ въ 1862 г.

сборы въ пользу призрѣнія бѣдныхъ и расходование ихъ находится въ рукахъ „Fattigvårdsnämnd“ (комmissiя по дѣламъ о призрѣніи бѣдныхъ); три другія commissiи: санитарная (Hälsöförvårdsnämnd), строительная (Byggnadsnämnd) и торговли и судоходства (Handelsoch sjöfartsnämnd) прямого отношенія къ финансамъ города не имѣютъ; доходы отъ газоваго освѣщенія поступаютъ въ commissiю финансовъ изъ газо-освѣтительнаго бюро; доходы отъ кладбищъ—черезъ commissiю кладбищъ (Kyrkogårdsnämnd). Общинные налоги взимаются или черезъ особо назначенныхъ сборщиковъ, или, по приказанію генераль-губернатора, черезъ посредство сборщиковъ государственныхъ налоговъ.

Мы упомянули выше, что по общему правилу каждый сельскихъ приходъ составляетъ отдѣльную и самостоятельную общину; но въ извѣстныхъ случаяхъ, а именно, если два или болѣе прихода, въ виду бѣдности своей, не въ состояніи исполнять удовлетворительномъ образомъ съ помощью своихъ средствъ задачи общиннаго самоуправленія, то они могутъ, съ разрѣшенія губернатора, соединиться подъ однимъ общимъ управленіемъ. Фактически такое соединеніе нѣсколькихъ приходовъ подъ однимъ общимъ управленіемъ совершается довольно рѣдко, если они и соединяются, то только для специальныхъ цѣлей, какъ-то: для содержанія дорогъ, призрѣнія бѣдныхъ, больныхъ, умалишенныхъ. Вообще же каждый приходъ стремится сохранить свою самостоятельность въ хозяйственныхъ дѣлахъ. Но изъ-этого не слѣдуетъ заключать, что шведскія общины состоятельны, и среди нихъ мало бѣдныхъ. Напротивъ статистика общинныхъ финансовъ и общиннаго призрѣнія бѣдныхъ доказываетъ, что большинство изъ нихъ по своему хозяйственному обезпеченію ниже средней обезпеченности. Среднее количество фирковъ общинъ <sup>1)</sup>, т. е. окладныхъ единицъ (unitéscontributives), вне-

<sup>1)</sup> О томъ что такіе фирки ср. Часть II, выпускъ I, 129 стр.

сенныхъ по недвижной собственности въ мѣстные реестры, — 5337. Для примѣра возьмемъ 4 лѣна въ различныхъ частяхъ Швеціи. Въ лѣнѣ Стокгольмъ на 110 общинъ приходится 70 такихъ, въ которыхъ число фирмъ не достигаетъ средней нормы; въ богатѣйшемъ лѣнѣ Мальмёгусъ на 287 общинъ приходится 89 ниже средняго уровня, въ лѣнѣ Гёфлеборгъ на 48 общинъ—14, въ лѣнѣ Јemtland на 58 общинъ—49 ниже уровня. Среднее отношеніе прирѣваемыхъ — 5, 40<sup>0</sup>/<sub>0</sub>; и въ 35 общинахъ число прирѣваемыхъ достигаетъ 10<sup>0</sup>/<sub>0</sub> населенія, въ большинствѣ же общинъ отношеніе прирѣваемыхъ къ населенію какъ 3<sup>1</sup>/<sub>2</sub>: 100; только въ 36 общинахъ это отношеніе равняется 1<sup>0</sup>/<sub>0</sub>. Слѣдовательно, о блестящемъ экономическомъ положеніи введенныхъ общинъ едва ли можно говорить; между тѣмъ всѣ онѣ пользуются широкой автономіей, и всѣ вопросы общинной жизни, всѣ дѣла благосостоянія и безопасности рѣшаются и ведутся ими вполне удовлетворительно. Если бы степень экономической обезпеченности была всегда и вездѣ масштабомъ общинной автономіи, какъ то полагаетъ Л. ф. Штейнъ, то слѣдовало бы ожидать весьма узкой самостоятельности общинъ въ Швеціи. Но экономическая обезпеченность—только одно изъ мѣрилъ автономіи; другимъ масштабомъ—служить умственный уровень населенія. Въ такихъ странахъ, какъ Швеція, въ которой умственное развитіе населенія стоитъ на высокой ступени, населеніе всегда найдетъ средство и способъ удовлетворить коллективнымъ потребностямъ и не побоятся наложить даже тяжелое бремя на частныя хозяйства въ интересахъ общинныхъ. Также непримѣнимы въ Швеціи, да едва ли всегда примѣнимы и къ прочимъ государствамъ, два другія положенія Штейна. „Объемъ и значеніе задачъ, передаваемыхъ государствомъ автономіи самоуправленія, всегда будетъ стоять въ прямомъ отношеніи къ объему хозяйственныхъ средствъ, которыя самоуправленіе должно добыть. А сум-

ма задачъ, слѣдовательно и высота налоговъ, требуемыхъ самоуправленіемъ, стоитъ всегда въ прямомъ отношеніи къ количеству и плотности населенія“. Не то что должно добыть самоуправленіе, а то, что согласно дать самоуправляющееся населеніе, опредѣляетъ собою объемъ задачъ и степень исполненія. Сознаніе нравственного долга и сознаніе близости интересовъ коллективныхъ къ интересамъ индивидуальнымъ играетъ въ финансовомъ управленіи мѣстныхъ принудительныхъ союзовъ громадную роль, несравненно большую, чѣмъ въ строѣ государственныхъ финансовъ, гдѣ его сила обнаруживается только въ моментъ вспышки національнаго чувства.

Въ древней Швеціи, послѣ паденія самостоятельности областей (Landskap), важную роль играли härad, судебные округа (древніе сотни, hundrade). Теперь они потеряли почти всякое значеніе въ качествѣ единицъ мѣстнаго самоуправления. До реформы дорожной повинности въ 1891 г., жители härad, представители отдѣльныхъ общинъ еще сходились для опредѣленія порядка исполненія дорожной повинности, но теперь и въ этомъ отношеніи härad замѣненъ спеціальнымъ подраздѣленіемъ—дорожнымъ дистриктомъ. Только 60 герадовъ сохранили значеніе единицы мѣстнаго хозяйственнаго управленія, а именно тѣ изъ нихъ, которые владѣютъ такъ наз. häradssällmanningar, до нынѣ нераздѣленными окружными лѣсами (преимущественно на сѣверѣ Швеціи). Эти окружные лѣса состоятъ подъ высшимъ надзоромъ доменнаго управленія (domänstyrelsen); а для ближайшаго управленія ими жители округа, владѣющіе недвижимой собственностью, избираютъ особыхъ членовъ въ управленіе алльмендами, засѣдающее подъ предсѣдательствомъ фохта.—(О способѣ эксплуатаціи окружныхъ allmanningar я поговорю въ слѣдующемъ томѣ, при разсмотрѣніи доходовъ герада).

Обратимся къ организаціи финансоваго управленія про-

иниціальныхъ земствъ. Обь организаціи landsting'a, избраніи членовъ въ него, условіяхъ избираемости и т. д. мы говорили въ I отдѣлѣ. Компетенція Landstinga опредѣляется § 2 положенія 1862 г. и королевскими повелѣніями 1864, 1868, 1878 и 1879 гг. Ландстингу предоставлено обсужденіе и рѣшеніе общихъ дѣлъ провинціи (län), касающихся 1) общественнаго хозяйства, 2) развитія земледѣлія и другихъ отраслей промышленности, 3) учреждений, облегчающихъ сообщеніе, 4) попеченія о больныхъ, 5) народнаго образованія; 6) общественнаго порядка и безопасности, насколько всѣ эти дѣла не входятъ, на основаніи дѣйствующихъ законовъ, въ компетенцію органовъ правительства <sup>1)</sup>).

Эта статья несомнѣнно ясна и опредѣленна, чѣмъ та, которая опредѣляетъ компетенцію общиннаго самоуправленія; но тѣмъ не менѣе королевское правительство въ циркулярѣ 30 августа 1864 г. сочло нужнымъ, въ виду возникшихъ споровъ и недоразумѣній, подтвердить, 1) что въ компетенцію Landstin'ga входятъ только тѣ дѣла, которыя спеціально касаются данной провинціи, а не интересовъ всего государства, и 2) что Landsting имѣетъ право заниматься обсужденіемъ только тѣхъ вопросовъ, которые внесены на обсужденіе по повелѣнію короля, или по усмотрѣнію губернатора или возбуждены однимъ изъ членовъ lansting'a. Затѣмъ положеніе о ямской гоньбѣ 1878 г. опредѣлило права и обязанности Lansting'a относительно размѣра субсидій сѣмщикамъ ямской гоньбы; циркуляры 21 октября 1864 г. и 23 мая 1879 г. — компетенцію landsting'a въ отношеніи устройства и содержанія больницъ; циркуляръ 17 апрѣля 1868 г.

<sup>1)</sup> Lands tinget tillkommer att, i den ordning denna förordning stadgar, rådslå och besluta om för länets gemensamma angelägenheter, hvilka afse den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, anstalter för kommunikations väsendets befordrande, helsovård, undervisning, allmän ordning och säkerhet, med mera dylikt, så vidt dessa angelägenheter, icke enligt gällande författningar tillhöra offentlig myndighets embetsatgård.

—порядокъ составленія комиссiи для установленія рыночныхъ таксъ (markgångstaxa). Что касается права земства участвовать въ постройкѣ желѣзныхъ дорогъ и сооруженiи каналовъ, то въ этомъ отношенiи дѣйствуетъ то же постановленiе, что и относительно общины.

Провинциальное земство признается юридическимъ лицомъ, имѣющимъ право владѣть недвижимою собственностью (а также и движимою), приобретать и отчуждать оную. Главные доходы, какъ увидимъ въ III томѣ: доходы 1) отъ продажи спиртныхъ напитковъ, на основанiи § 22 положенiя 1885 г.; 2) отъ провинциальнаго земскаго сбора (landstingsskatt), 3) отъ общаго больничнаго сбора (allmän sjuksvårds afgift).

Проектъ бюджета земскаго провинциальнаго самоуправленiя составляется камериромъ. Въ него вносятся всѣ тѣ данныя, внесенiе которыхъ предписано и для общинныхъ бюджетовъ. На основанiи этого проекта Landsting устанавливаетъ окончательную смѣту доходовъ и расходовъ для будущаго бюджетнаго (календарнаго) года. Если для установленiя баланса доходовъ и расходовъ Landsting признаетъ нужнымъ установить налоги на срокъ болѣе 5 лѣтъ или заключить заемъ на срокъ, превышающiй также пять лѣтъ, или же отчуждить или заложить недвижимость, то требуется утвержденiе короля. Если подобныхъ статей не имѣется въ виду, то бюджетъ утверждается губернаторомъ, который можетъ его измѣнить, принять или отвергнуть, съ сохраненiемъ за landsting'омъ права принесенiя жалобы королю въ совѣтъ. При разсмотрѣнiи бюджета каждому члену Landstinga предоставлено право заявлять, что та или другая статья расхода исключительно полезна такому то городу или такому то селенiю, округу. Отъ landsting'a зависитъ рѣшить: не слѣдуетъ ли освободить отъ этого расхода, вполнѣ или отчасти, округъ, селенiе, городъ, которымъ не предстоитъ выгоды отъ даннаго расхода. Въ 1868 г. было издано королевское повелѣнiе,

страннымъ образомъ ограничивающее бюджетное право *landsting'a*. Именно: если *Landsting* ассигновалъ извѣстные средства на какую либо цѣль, то онъ не имѣетъ права отсрочить на неопредѣленное время сборъ нужныхъ на то средствъ, хотя бы даже при ассигнованіи сбора было сказано, что онъ состоится при наступленіи извѣстныхъ условій. Если *Landsting* не предписалъ сбора ассигнованныхъ средствъ, то губернаторъ обязанъ потребовать отъ слѣдующей сессіи сдѣлать соотвѣтствующее распоряженіе. Въ случаѣ неисполненія этого требованія ландстингомъ, губернаторъ отъ себя распоряжается о взысканіи сбора и внесеніи его въ земское казначейство, въ счетъ средствъ кассы *Landsting'a*, для употребленія согласно назначенію.

Исполнительными органами *Landsting'a* по финансовому управленію являются: 1) камериръ. Онъ обязанъ, согласно ст. 30, завѣдывать кассой земства, вести его счетныя книги и составлять отчетныя вѣдомости. Отъ него требуется залогъ въ размѣрѣ, установленномъ *landsting'омъ*; 2) комиссары *gode män*, для надзора за лѣсами, 4) дирекція для завѣдыванія хозяйственной частью въ больницахъ. Земскіе сборы взимаются или особенными назначенными отъ *Landsting'a* сборщиками, или съ разрѣшенія губернатора, казенными сборщиками податей. Въ нѣкоторыхъ лѣнахъ имѣются различныя спеціальныя фонды, для завѣдыванія которыми *Landsting* избираетъ изъ своей среды или изъ среды избирателей-депутатовъ особенныя комиссіи. (Такіе фонды существуютъ въ лѣнахъ: Вестманландъ, Остерготландъ, Зедерманландъ, Вермландъ, Эльфсборгъ, Вестерноррландъ, Кальмаръ <sup>1)</sup>).

---

<sup>1)</sup> Согласно даннымъ официальной статистики, въ 1890 г. общая сумма доходовъ всѣхъ земствъ равнялась 3078726 кронъ, общая сумма расходовъ—3171066 кронъ. Активъ земства равнялся 11164907 кронъ, пассивъ—3275706 кронъ. Въ составъ актива входили имущества земскихъ больницъ въ размѣрѣ

7189777 кронъ. Но эта сумма доходовъ очень неравномѣрно распредѣлена между лѣнами, какъ видно изъ слѣдующей таблицы:

Названіе лѣновъ.	Сумма доходовъ.	Сумма расходовъ.
Stockholm län	96073	97460
Uppsala "	83690	95515
Södermannland "	101401	124562
Ostergötland "	141071	142082
Jönköping "	108084	88940
Kronoberg "	73096	69896
Kalmar norra "	44070	51898
Kalmar södra "	66291	92626
Gotland "	35388	39624
Blekinge "	104665	87998
Kristianstads "	118528	189657
Malmöhus "	233236	239657
Halland "	159361	121138
Göteborg och Bohus län.	162414	135422
Elfsborg's "	138390	202681
Skaraborg "	163943	143844
Vermland "	129233	120585
Örebro "	109011	256000
Vestmannland "	108776	107870
Kopparberg "	107272	107260
Gefleborg "	249835	200081
Vester norrland "	214299	270776
Jemtland "	127125	110506
Vesterbotten "	61313	61623
Norrbotten "	105861	63363



## Г Л А В А IV.

### Организмъ движенія суммъ, контроль и административная юстиція въ области финансоваго управленія.

Источники и пособія. Кромѣ указанныхъ въ предыдущихъ главахъ собраній законовъ и королевскихъ ордонансовъ, слѣдуетъ отмѣтить: сборникъ Fanehjelm-Osängius: Sammandrag af de på Nådиг Befallning utur Kongl. Majits och Rikets Kammar Rätts Konunga-Brefs böcker från 1634 af vice—President Fanehjelm i listiden började och af Kammarätts Rådets Osaengius till den 30 juni 1831 r. fortsatta, otryckta Samlingar af gällande Förörnanden angående såväl ansvar i Uppbörds—och dermedgemenskap egande Mål samt kontrollen, som ock Rättegångs—Ordningen med uppgift till dag och år af de härtill hörande tryckta stadganden. Stockholm 1831 r.

Сюда же относится сборникъ Lundequist: Sammandrag af utfärdade äldre och senare stadgar och Forfattningar angående Sveriges Kammarwerk. Nyköping 1821 r. Эти сборники первой половины текущаго столѣтія все еще имѣютъ практическое значеніе, такъ какъ въ основѣ строя кассъ и системы счетоводства въ Швеціи лежатъ до сихъ поръ регламенты и инструкціи XVII и XVIII ст.

Спеціальныхъ сочиненій о кассовомъ устройствѣ, счетоводствѣ и контролѣ не имѣется. Наиболѣе подробно эти вопросы рассмотрѣны у Rabenius'a „Handbok“ i Sveriges gällande Förvaltningsrätt III § 133—§ 213. Менѣе подробно—у Линде: Finanzrätt.

---

Строй кассъ и система счетоводства и контроля въ Швеціи обязаны своимъ учрежденіемъ и, —отчасти, развитіемъ

великому королю-камералисту Карлу XI. Известно, что Петр Великий старался эту шведскую систему кассы и счетоводства пересадить на русскую почву. Фикс перевел инструкции, данные Карлом XI фохтамъ, камерирамъ и рентмейстерамъ; онъ же, руководствуясь шведскими инструкциями, составил регламенты камеръ-коллегии и статсъ-канторы<sup>1)</sup>. Сложный, последовательный контроль за исполненіемъ расходовъ и взиманіемъ доходовъ, за движеніемъ суммъ, сохраненіемъ остатковъ; большіе запасы звонкаго металла, накопившіеся въ королевскомъ казначействѣ Карла XI, какъ результатъ умѣлаго веденія хозяйства и искусныхъ операций съ деньгами, — все содѣйствовало тому что въ введеніи шведскихъ камеральныхъ порядковъ государственные люди конца 17 стол. не только въ Россіи, но и въ Пруссіи и Даніи, видѣли залогъ обезпеченія порядка въ финансовомъ хозяйствѣ. Впрочемъ, уже нѣкоторые изъ современниковъ Петра

<sup>1)</sup> Миллюковъ въ своемъ замѣчательномъ трудѣ „Государственное хозяйство въ Россіи въ первой четверти XVII ст. и реформа Петра Великаго“, стр. 595 и 596, въ примѣчаніи, упрекаетъ меня въ неточности указаній инструкцій статсъ-канторы и камеръ-коллегии. Вслѣдъ за этимъ упрекомъ онъ говоритъ: „Надо замѣтить, кромѣ того, что порядки шведскихъ коллегій слагались постепенно, и если бы не существовало указаній на тексты инструкцій, не найденные нами, мы склонны были бы заключить, что, во крайней мѣрѣ, для штатсъ- и камеръ-коллегии, вообще не существовало формулировки ихъ порядка и дѣятельности въ какомъ либо одномъ законоположеніи“. Я никакъ не могу согласиться съ мнѣніемъ почтеннаго автора. Именно, порядокъ дѣятельности камеръ-коллегии и статсъ-канторы былъ опредѣленъ, и при томъ весьма подробно. Дѣятельность камеръ-коллегии регулировалась 1) т. н. *interims-instruction* 1655 г. и 2) *arbetsordning* 25 мая 1694 г. Статсъ-кантора получила свою инструкцію 11 декабря 1680 г. замѣчаніе Миллюкова что инструкція 1680 г. есть инструкція государственному казначею, только что сдѣланному единоличнымъ начальникомъ штатсъ-канцелярии, выдѣленной изъ состава камеръ-коллегии въ особое управленіе штатсъ-коммиссара<sup>2)</sup>, не вѣрно, по слѣдующимъ соображеніямъ: въ 17 ст. едва ли строго различали инструкцію начальнику учрежденія отъ инструкцій учрежденію, 2) о выдѣленіи статсъ-канторы можно говорить только съ 1720 г. 26 іюля, 3) Статсъ-коммиссаръ былъ только помощникомъ председателя камеръ-коллегии и статсъ-канторы, носившаго званіе „riksskattmästare“, и замѣнял его въ случаяхъ закономъ опредѣленныхъ.

замѣчали, что знаменитая шведская кассовая система не чужда и недостатковъ, и что введеніе ея въ Россіи не приведетъ къ добру. Уже авторъ записки, приписываемой обыкновенно Лейбницу, (ср. Posselt. *Leibnitz und Peter der Grosse: Generale Reflexions über die Ordnung und Oeconomie der Finanzen in Russland und ihre Verbesserung*) указываетъ на безпорядки въ организаціи русскаго финансоваго управленія, объясняя ихъ неосмотрительнымъ заимствованіемъ финансовыхъ уставовъ изъ иностранныхъ законодательствъ. Баронъ Люберасъ въ своей запискѣ „Всенижайшая реляція о учрежденіи королемъ Карломъ XI формы шведскаго государственнаго правленія“ указываетъ на то, что въ шведской системѣ завѣдыванія казенными суммами и отчетности не было проведено съ достаточною строгостію начало, которое онъ считаетъ основнымъ принципомъ рациональнаго финансоваго строя, а именно не было строгаго разграниченія права и обязанности храненія отъ права и обязанности производства расходовъ <sup>1)</sup>).

<sup>1)</sup> Люберасъ предостерегаетъ Петра не слѣдовать въ этомъ отношеніи шведскому примѣру „появлю деньги столь сильно дѣйствуютъ въ человѣческихъ сердцахъ, что даже самыя простѣйшія и чистѣйшія души, прельщаясь ими, часто находятся сего ради въ опасности; а потому слѣдуетъ ввести строгій контроль за тѣми, кои состоятъ при сборѣ, раздачѣ и численіи денегъ, дабы они съ непоколебимою вѣрностію своей должности и совѣсти не нарушали... На сей конецъ, продолжаетъ онъ, не нахожу я за нужно примѣняться къ шведскому обычаю въ разсужденіи сихъ дѣлъ раздѣленія, въ которомъ случаѣ засѣдающе въ конторахъ (т. е. въ земскихъ конторахъ, *Landescontor*) комиссары и камериры въ оныхъ за тѣми доходами одной или также и множайшихъ присоединенныхъ къ сей конторѣ провинцій единственное въ разсужденіи счетовъ имѣютъ смотрѣніе, ибо если кто одинъ за тѣми доходами цѣлой провинціи и губерніи или уѣзда, въ разсужденіи денегъ и другихъ сборовъ смотрѣть имѣетъ, тотъ въ семъ случаѣ — весьма удобно сплутничаетъ“. (Ср. мою брошюру „Бабонъ А. Люберасъ и его записка объ устройствѣ коллегій въ Россіи“ 1891 г.).

Миллюковъ, стр. 588, въ примѣчаніи высказываетъ мнѣніе, что переводы записокъ Любераса, хранящіеся въ архивѣ кодификаціоннаго отдѣла Государственнаго Совѣта, относятся не къ срединѣ прошлаго столѣтія, какъ я полагаю (въ виду того, что записки эти нашлись въ бумагахъ извѣстной Екатерининской ком-

Несомнѣнно, что кассовый строй и система отчетности и контроля въ Швеціи въ концѣ 17 столѣтія не удовлетворяли всѣмъ требованіямъ финансовой науки нашего времени, но въ сравненіи съ хаосомъ, царствовавшимъ въ эпоху предшественниковъ Карла XI и въ эпоху его сына, въ сравненіи съ безпорядкомъ въ завѣдываніи казенными деньгами въ послѣ — Кольберовской Франціи, въ мелкихъ государствахъ Германіи и даже въ Пруссіи въ эпоху такъ наз. „Кольбе—Вартенбергскаго хозяйничанья“ — она была идеаломъ порядка, единства, наглядности и систематичности.

Л. Ф. Штейнъ въ исторіи развитія кассоваго строя различаетъ 4 эпохи. Кассовый строй первой эпохи, „Geschlechter-und Lehnordnung“, характеризуется отсутствіемъ государственной системы кассъ, зачатки которой впрочемъ даны въ княжескихъ казначействахъ. Вторая эпоха характеризуется двойственностью кассъ: государевой съ одной стороны и кассы провинціальныхъ земскихъ чиновъ, съ другой. Въ то же время при каждомъ лицѣ, завѣдующемъ какимъ либо государственнымъ имуществомъ или доходомъ, состоитъ касса, изъ которой это лицо оплачиваетъ мѣстные расходы, передавая остатки въ главную государственную кассу. Характеристическимъ признакомъ третьей эпохи, — эпохи абсолютной монархіи, является стремленіе осуществить принципъ, въ силу котораго всѣ кассы государства составляютъ одно цѣлое, и распоряженіе средствами ихъ передано въ руки высшаго органа финансоваго управленія. Наконецъ, кассовый строй эпохи государственно-гражданскаго и конституціоннаго строя

---

миссіи 1767 г.), а что они современны Люберасу. Мнѣ кажется, что предположеніе Миллюкова вѣрно, и что переводъ сдѣланъ дѣйствительно въ началѣ 18 ст., а затѣмъ въ копіяхъ поступилъ къ дѣлу комиссіи. Покрайней мѣрѣ въ письмѣ Татищева къ Черкасскому 1757 г. (ср. Соловьева Русская исторія т. 22, стр. 25) знаменитый историкъ говоритъ о какихъ-то проэктахъ Любераса, которые имъ были переведены на русскій языкъ. Если бы не черезъ-чуръ скверный стиль перевода, то можно было бы приписать его перу Татищева!

характеризуется проведеніемъ принципа централизаціи, или единства кассъ, и признаніемъ производства платежей самостоятельную отраслю денежнаго управленія.

И въ исторіи развитія шведскаго государственнаго строя мы также можемъ различать эти четыре періода, хотя и замѣчаемъ нѣкоторое отступленіе отъ типическихъ признаковъ, указанныхъ Штейномъ.

До половины 16 столѣтія, до упорядоченія финансоваго управленія Густавомъ Ваза, королевское казначейство, собиравшее доходы въ предѣлахъ непосредственнаго владѣнія короля (*Konungens fatebur*), получало доходы также и съ земельныхъ владѣльцевъ. Въ эту „*ränte kammar* или *skattkammar*“ впрочемъ поступали только тѣ суммы, которыя оставались на рукахъ мѣстныхъ штатгалтеровъ и фохтовъ послѣ покрытія мѣстныхъ расходовъ. Незначительность суммъ, поступавшихъ въ королевское казначейство, обусловливалась еще и преобладаніемъ въ Швеціи натурального хозяйства, которое въ значительныхъ размѣрахъ сохранилось даже до 19 столѣтія и заставляло шведское правительство волей не волей отступать отъ требованія централизаціи кассъ и подчиненія денежнаго управленія высшимъ, центральнымъ органамъ. Въ самомъ дѣлѣ съѣстные припасы, кожи, мѣха, желѣзо, мѣдь, лѣсъ и т. д. поступавшіе въ счетъ податныхъ платежей, не могли постоянно храниться въ мѣстныхъ запасныхъ магазинахъ, въ ожиданіи распоряженій отъ центральнаго правительства, и мѣстныя власти должны были сами заботиться о выгодномъ употребленіи ихъ на мѣстѣ или о выгодной ихъ продажѣ. Такимъ образомъ самостоятельность дѣйствій мѣстныхъ властей въ отношеніи мѣстныхъ доходовъ и расходовъ какъ отличительная черта первой эпохи была требованіемъ времени и обстоятельствъ. Громадныя разстоянія, плохіе пути сообщенія, малонаселенность страны должны были еще болѣе усилить эту самостоятельность.

Густавъ Ваза старался замѣнить натуральное хозяйство денежнымъ и подчинить мѣстные кассы руководству центрального правительства; но попытки централизаціи не удались именно потому, что натуральное хозяйство не могло быть вытѣснено за недостаткомъ орудія обращенія—денегъ. Если съ этой стороны кассовый строй Швеціи разсматриваемой эпохи является отсталымъ по сравненію съ континентальными государствами 16 столѣтія, то съ другой стороны, мы не видимъ здѣсь двойственности кассъ „Landeskassen“ и „Fürstliche kassen“ не смотря на одновременное развитіе сословнаго представительства и признаніе за народомъ права самообложенія (sjelfbeskattningsrätt)<sup>1)</sup>. Чѣмъ же спрашивается, отличается эта вторая эпоха (съ половины 16 стол. до 1680 г.) отъ предыдущей?—Признаніемъ принципа, что *godarewo, казначейство* есть казначейство государства, что суммы въ него поступающія—государственное имущество предназначаемое для государственныхъ цѣлей. Въ самомъ государственномъ казначействѣ отдѣляются суммы государственныхъ отъ суммъ, представляющихъ доходы (Konungens arg och eget gods), съ наследственныхъ имѣній короля.

Третья эпоха, начинающаяся реформаторскою дѣятельностью Карла XI, характеризуется появленіемъ и развитіемъ кассоваго организма. Въ составѣ высшаго финансоваго управленія образуется особый центральный органъ для наблюденія за поступленіемъ и расходованіемъ государственныхъ суммъ (Stats-contor); устанавливается принципъ за свидѣтельствованія формальной законности платежныхъ предписаній; даются твердыя правила учета мѣстныхъ сборщиковъ и расходчиковъ; вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ увидимъ ниже, уста-

<sup>1)</sup> О Landeskassen, въ смыслѣ континентальныхъ государствъ „сословнаго періода“, мы можемъ говорить, и то съ натяжкою, только въ эпоху существованія герцогствъ, учрежденныхъ Густавомъ Вазою и упраздненныхъ черезъ 50 лѣтъ послѣ его смерти.

навливаются правила защиты правъ и интересовъ казны, и наконецъ устанавливается сложный, слѣдящій за всѣми стадіями движенія государственныхъ суммъ, строй инспекцій, ревизіи и контроля. На почвѣ, положенной Карломъ XI, развивался кассовый строй Швеціи до нашего времени <sup>1)</sup>.

Въ четвертомъ періодѣ кассовый строй Швеціи, какъ и въ другихъ государствахъ, вливается въ стройную систему денежнаго управленія, при чемъ онъ регулируется не законами въ формальномъ смыслѣ слова, а королевскими ордонасами (*förfordning*) и инструкціями, издаваемыми королемъ въ силу его права экономическаго законодательства. Въ основѣ всѣхъ издаваемыхъ вновь ординасовъ и инструкцій, касающихся порядка дѣятельности кассъ, лежатъ регламенты и инструкціи 17 и 18 столѣтій. Но принципъ единства кассоваго организма и отчетности, къ осуществленію котораго стремятся всѣ государства Европы, въ Швеціи нарушается. Ф. пр. 1869 г. устанавливаетъ двойственность центральной кассы. Независимо отъ статсъ-канцлеріи и подчиненнаго ей государственнаго казначейства, учреждается касса коммиссіи погашенія государственныхъ долговъ, обязанная отчетомъ только передъ риксдагомъ и регулируемая въ своей дѣятельности только инструкціями, изданными риксдагомъ безъ участія главы государства. Итакъ, Швеція, не знавшая въ эпоху сословнаго строя сословныхъ, отдѣльных „*Landeskassen*“, вводитъ такую кассу въ періодъ паденія сословій и реформы финансовой системы сообразно требованіямъ культурнаго государства 19 столѣтія. Сознаніе несообразности этого раздробленія въ центрѣ финансоваго управленія незамедлительно проявиться, и выразилось въ стремленіи убѣдить риксдагъ отказаться отъ ничѣмъ неоправданнаго недовѣрія къ

<sup>1)</sup> Въ I томѣ мы говорили о попыткѣ графа Горна осуществить принципъ централизаціи кассъ; I, 531—532.

правительству, — недовѣрія бывшего причиною устраненія короля отъ управленія государственнымъ кредитомъ. Если это реформаціонное движеніе будетъ увѣнчано успѣхомъ, то явится возможность привлечь и государственный банкъ, состоящій, какъ мы знаемъ, подъ „исключительной гарантіей“ и управленіемъ риксдага, къ участію въ управленіи денежной частью государства и предоставить ему ту роль, которая столь успѣшно исполняется англійскимъ банкомъ въ денежномъ управленіи Англіи.

Послѣ этой характеристики исторіи развитія кассоваго строя Швеціи, обратимся къ организму движенія суммъ въ Швеціи и къ организаціи контроля надъ нимъ.

Профессоръ Лебедевъ въ своемъ сочиненіи „Финансовое право“ (Изд. 2-ое т. I, выпускъ, 1, стр. 378) слѣдуя Филипповичу<sup>1)</sup> говоритъ: „Собираніе доходовъ не есть еще актъ управленія деньгами; его дѣятельность начинается съ той минуты, когда доходъ уже существуетъ. Точно также уплата по расходамъ есть лишь механическое дѣйствіе, тоже не принадлежащее къ дѣятельности денежнаго управленія. Оба эти дѣйствія суть средства (medium), черезъ которыя денежное управленіе выполняетъ свое назначеніе“. Съ этимъ положеніемъ я согласиться не могу. Подъ денежнымъ управленіемъ я понимаю всю совокупность дѣйствій органовъ власти (центральной и мѣстно-дѣйствующей), необходимыхъ для перевода выдѣленной въ пользу государства (или мѣстныхъ принудительныхъ союзовъ) части частноправоваго дохода или дохода отъ спеціальныхъ казенныхъ капиталовъ въ денежной формѣ, въ распоряженіе государства (или земства, провинціи, общины), для выгоднаго и обезпеченнаго храненія этого дохода и наконецъ для затраты его на тѣ цѣли, ради которыхъ принудительный союзъ (государство, земство, об-

<sup>1)</sup> Finanzarchiv I, статья: Die staatliche Geldverwaltung, стр. 141.



щина) обращается къ собранію хозяйственныхъ средствъ. На это мнѣ возразятъ, что при такомъ расширеніи понятія „денежное управленіе“ послѣднее отождествится съ понятіемъ „финансовое управленіе“ вообще. Едва ли это возраженіе будетъ вѣрнымъ. Финансовое управленіе имѣетъ въ виду не столько обезпечить кассы государства правильнымъ, постояннымъ, удовлетворительнымъ въ количественномъ и качественномъ отношеніи (звонкой монетой, кредитными знаками) поступленіемъ денежныхъ суммъ, сколько установить условія производительнаго пользованія источниками доходовъ для исполненія высшихъ соціально-политическихъ задачъ государственнаго управленія. Правильность движенія суммъ для него только средство. Наоборотъ, денежное управленіе не касается вопроса о томъ, разумно ли, производительно ли то или другое пользованіе источникомъ доходовъ, цѣлесообразно ли употребленіе полученныхъ суммъ. Для него важно только то, чтобы, на основаніи разъ изданныхъ законовъ и распоряженій о налогахъ, пошлинахъ, регаліяхъ, государственныхъ имуществахъ, на основаніи санкціонированнаго бюджета и спеціальныхъ штатовъ, денежные суммы поступали въ кассы, хранились въ цѣлости, помѣщались производительно (не съ точки зрѣнія интересовъ народнаго хозяйства, а съ точки зрѣнія, такъ сказать, механическаго прироста денегъ), содержались въ готовности и выпускались изъ кассы не иначе, какъ на основаніи формально законныхъ предписаній. Для сборщика податей, для казначея, бухгалтера, контролера приходной или расходной кассы совершенно безразлично, рациональна ли раскладка даннаго налога, имѣетъ ли разумное основаніе данная пошлина, цѣлесообразно ли установленъ срокъ взиманія, полезенъ ли тотъ или другой расходъ. Для финансоваго управленія срокъ, цифра и форма—только второстепенныя условія дѣятельности, для денежнаго управленія, напротивъ, они—исключительныя условія. Съ другой

сторон, денежное управление является слугою финансового управления, должно содействовать осуществлению его задач, въ томъ числѣ и задачѣ употреблять денежные суммы, принадлежащія государству, такимъ образомъ, чтобы народное хозяйство не терпѣло отъ выдѣленія части общенароднаго дохода въ пользу государства. Но это служеніе денежнаго управления является всегда съ характеромъ пассивнымъ: условія его устанавливаются не имъ самимъ, а извнѣ—главой финансового управления; они не могутъ быть измѣнены органами денежнаго управления, даже тогда, если бы эти органы сознавали, что исполненіе условий, нарушаетъ интересы народнаго хозяйства. Такимъ образомъ денежное управление является механическою частью финансового управления и обнимаетъ, какъ замѣтили мы выше, всѣ операціи, обусловливающія собою движеніе суммъ, составляющихъ собственность государства, съ момента отдѣленія ихъ отъ своего источника до момента исключенія ихъ изъ сферы непосредственныхъ распоряженій государственныхъ властей.

Собирание доходовъ, храненіе и расходование ихъ—три стадіи этого денежнаго управления, этой части общаго финансового управления,—стадіи, стоящія въ неразрывной связи и обусловливающія другъ друга. Отъ правильно организованнаго собиранія доходовъ зависитъ правильное пополненіе кассъ, а отъ правильнаго пополненія и порядочнаго содержанія кассъ—правильность уплатъ по расходамъ. Если система собиранія доходовъ (распадающаяся въ свою очередь на 3 части, какъ мы увидимъ ниже) не сообразована съ разнообразными условіями пространственнаго распредѣленія источниковъ дохода и съ временемъ появленія разнообразныхъ доходовъ, часть которыхъ выдѣляется въ пользу государства (или другихъ принудительныхъ союзовъ), то и пополненіе кассъ и ихъ операціи не будутъ въ состояніи сообразоваться съ пространственно и времени разнообразными

условіями платежѣй. Правильное сужденіе объ организмѣ движенія суммъ того или другого государства мы можемъ получить только тогда, если послѣдовательно разберемъ всѣ 3 стадіи движенія суммъ, указанныя выше. Поэтому мы рассмотримъ въ настоящей главѣ не только строй кассъ Швеціи, но и порядокъ собиранія податей и порядокъ производства платежей. Разсмотрѣніе порядка собиранія доходовъ, въ связи съ изложеніемъ способа пользованія различными видами источниковъ, мы признаемъ не удобнымъ и въ видахъ избѣжанія повтореній, такъ какъ для цѣлыхъ категорій доходовъ установленъ одинъ и тотъ же порядокъ собиранія. Три стадіи движенія суммъ въ Швеціи носятъ слѣдующія названія: 1) *debitering och uppbörd* (внесеніе въ окладъ, или вѣдомость поступленій, и взиманіе, 2) поступленіе доходовъ въ кассы (*Statsinkomsternas inlemnande i Kassorna*, 3) *Medlens utbetalning*, расходование средствъ. Собираніе доходовъ въ Швеціи, какъ и вездѣ, распадается на три стадіи дѣйствій. Должностныя лица, которымъ ввѣрено собираніе доходовъ 1) составляютъ и содержатъ въ порядкѣ книги или вѣдомости, въ которыя вносятся на основаніи законовъ источники доходовъ (оцѣненные на деньги, если они реальные) и сумма дохода, отъ нихъ ожидаемая; 2) на основаніи этихъ постоянныхъ и періодически пополняемыхъ книгъ и вѣдомостей, называемыхъ въ Швеціи „*debiterings grunder*“, составляютъ документы, извѣщающіе лицъ, которыя обязаны къ платежу, о суммѣ требуемой отъ нихъ, съ указаніемъ условій и срока ея внесенія или ея взысканія; 3) на основаніи указанныхъ документовъ (личныхъ или коллективныхъ окладныхъ листовъ или вѣдомостей) взыскиваются или принимаются вычисленные суммы. *Debiterings grunder* въ свою очередь распадаются на двѣ категоріи, смотря по различію источниковъ доходовъ. Тѣ источники доходовъ, которые находятся постоянно на лицѣ въ теченіе опредѣлен-

наго времени, вносятся въ реестръ (такъ наз. *förteckningar* или *längder*) списки; сюда относятся земля, капиталъ, постоянный доходъ, лица (въ виду существованія подушной подати). Для собиранія доходовъ отъ тѣхъ источниковъ, которые появляются періодично, измѣняясь при томъ въ качествѣ и количествѣ, напр. предметы производимые въ странѣ, спиртъ, сахаръ, или ввозимые изъ заграницы, или совершаемыя дѣйствія (*handlingar för vilkas foretagande en afgift är fästad*), составляются таксы или тарифы (*taxor, tariffen*). Въ Швеціи различаются 8 реестровъ перваго рода, а именно 1) *Mantals och skattskrifvnings längd* 2) *Jordebok*, 3) *Kronotionde längd*, 4) *Rusttjenstlängd*, 5) *Markegång*, 6) *Revillningstaxerings längd*, 7) *Vacansforeteckningar*, 8) *Säkoreländgd*.

*Mantals och skattskrifvningslängd*, мантальнымъ и податнымъ реестромъ, называется списокъ, въ которой вносятся всѣ жители даннаго округа, съ обозначеніемъ имени и года рожденія, имущества, занятія (службы или промысла), съ указаніемъ всѣхъ тѣхъ обстоятельствъ, при наличности которыхъ они привлекаются къ платежу податей. Этотъ реестръ не только служитъ руководствомъ при взиманіи личныхъ податей, но принимается во вниманіе при взиманіи всѣхъ вообще прямыхъ налоговъ. Мантальные реестры ведутся уже съ 16 столѣтія, и порядокъ ихъ веденія установленъ королевскимъ повелѣніемъ 20 іюля 1861 г. (*Kongl. Förcordning ang. mantals och skatteskrif vningarnes forrättande*) и спеціальными повелѣніями: для Стокгольма 24 мая 1878 года, для Готенбурга 14 декабря 1883 г., и для сѣверныхъ окраинъ 20 іюль 1861 г.

Каждый городъ и каждый сельскій приходъ составляютъ мантальный округъ (*district*). Составленіе реестровъ совершается съ середины ноября до конца декабря окружнымъ писаремъ (*håradsskrifvare*) въ сельскихъ приходахъ и сборщикомъ казенныхъ податей въ городѣ. (Въ извѣстныхъ случа-

яхъ нѣсколько приходоѡ могутъ соединиться въ одинъ дистриктъ). Мѣсто и срокъ составленія манталъныхъ списковъ опредѣляется и объявляется губернаторомъ. При составленіи списковъ присутствуютъ—мѣстный священникъ, лѣнсманъ, городской адвокатъ—фискаль, фьердингсманъ, члены церковнаго совѣта, городскіе уполномоченные; всѣ эти лица обязаны дать требуемыя объясненія и сообщать извѣстныя имъ данныя <sup>1)</sup>).

Каждый членъ прихода обязанъ доставить о себѣ и о членахъ своего семейства всѣ тѣ свѣдѣнія, которыя отъ него истребованы (о своемъ званіи, занятіяхъ, лѣтахъ, недвижимомъ имуществѣ, т. е. гейматѣ со всѣми его принадлежностями, о прислугѣ и рабочихъ и т. д.). Каждый вносится въ манталъный списокъ того прихода, гдѣ онъ имѣетъ жителство или постоянное занятіе. Если кто либо имѣетъ недвижимое имущество въ различныхъ приходахъ или имѣетъ въ различныхъ мѣстахъ промышленное или торговое заведеніе, то онъ можетъ указать, въ какомъ изъ приходоѡ онъ желаетъ быть вписаннымъ въ манталъный реестръ <sup>2)</sup>).

Споры о мѣстѣ внесенія въ манталъный реестръ рѣшаются въ первой инстанціи губернаторомъ, а во второй—камеральнымъ судомъ. За внесеніе невѣрныхъ показаній и за подачу невѣрныхъ свѣдѣній виновные подвергаются штрафу, который на половину идетъ въ пользу бѣдныхъ, на половину въ пользу донесшаго о внесеніи невѣрныхъ фактоѡ. Лица, составляющія манталъный реестръ, пользуются особеннымъ вознагражденіемъ (Mantalskrifningsprovision). Проверка манталъныхъ реестроѡ совершается 1) пасторомъ,

<sup>1)</sup> Особенно важную роль играетъ пасторъ, который изъ своихъ такъ наз. husförhörslängd даетъ подробныя свѣдѣнія о каждомъ членѣ прихода.

<sup>2)</sup> Особенныя правила даны для внесенія въ манталъные реестры должностныхъ лицъ, шкипероѡ и матросоѡ, сиротъ, подкидышей, больныхъ, находящихся въ больницахъ, и т. д.

который сличаетъ реестръ съ церковно-статистическою вѣдомостью (husförhörslängd), 2) въ селахъ общинною управою, а въ городахъ—магистратомъ. Провѣрка должна быть окончена къ 15 апрѣля. Провѣренные мантальные реестры подписываются губернаторомъ и выставляются во всѣхъ общинахъ для всеобщаго свѣдѣнія. (Въ Стокгольмѣ и Гетенборгѣ мантальные реестры составляются особо назначенными мантальными комиссарами).

Вторымъ по важности своей основаніемъ для составленія окладныхъ листовъ и расчета ожидаемыхъ доходовъ является „поземельная книга“ (jordebok)<sup>1)</sup>.

Jordbok (Persedeljordebok и liggare) называется реестръ, въ который вносятся по приходамъ, округамъ и провинціямъ всѣ недвижимости (lägenheter), съ указаніемъ ихъ камеральной оцѣнки по mantal и öretal, лежащихъ на нихъ казенныхъ рентъ и десятинъ и повинностей ямской, постоянной и содержанія арміи (rustning och rotering). Jordebok раздѣляется на три категоріи: приходская поземельная книга, окружная поземельная книга и провинціальная поземельная книга (Socksnejordebok, fögderijordebok och länsjordeboken). По буквѣ закона поземельныя книги должны быть составляемы вновь черезъ каждые 10 лѣтъ; фактически же этотъ десятилѣтній срокъ не выдерживается: новая поземельная книга составляется по усмотрѣнію губернатора. Предъ составленіемъ поземельной книги совершается такъ наз. поземельное изслѣдованіе (jordransakning), имѣющее цѣлю опредѣлить измѣненія, совершившіяся въ природѣ земель (jordnatur), т. е. перешли ли земли изъ категоріи коронныхъ въ категорію податныхъ, измѣнилась ли величина коронныхъ рентъ и т. д.

<sup>1)</sup> Порядокъ составленія поземельныхъ книгъ установленъ еще въ 1689 г., затѣмъ составленіе ихъ регулировано ординасами и инструкціями 4 декабря 1794 г.; 1796, 4 мая 1838 г., 17 декабря 1869 г., 28 января 1870 г. и циркулярами камиеръ-коллегіи 27 октября 1856 г. и 28 января 1870 г.

Это изслѣдованіе совершается самимъ губернаторомъ съ помощью камерира, фохта, окружнаго судьи, окружнаго писаря и лансмана. Поземельная книга составляется окружнымъ писаремъ (*häradsarkrif väre*), провѣряется провинціальной конторой и камериромъ и утверждается камерь-коллегіей.

Приходская поземельная книга содержитъ въ себѣ слѣдующія данныя: всѣ гейматы распредѣляются по 3 главнымъ титуламъ 1) коронные (*Kronhemman* 2) податные (*skattehemman*); 3) привилегированные, *frälsehemman*)<sup>1)</sup> каждый изъ этихъ трехъ титуловъ раздѣляется на 7 графъ. Въ первую вносятся *mantal*<sup>2)</sup>, камеральная оцѣнка, названіе и номеръ геймата; во вторую (читая съ лѣва на право) ренты и десятины, по оцѣнкѣ на деньги и разныя *naturalia* (*persegdlag och sädeslag*); въ 3—денежная оцѣнка ренты, въ 4—денежная оцѣнка десятины, въ 5—повинности и сборы ихъ замѣняющіе, въ 6—различныя замѣчанія, касающіеся геймата; въ 7—сборы въ пользу духовенства.

На основаніи правилъ 23 іюля 1869 г. всѣ натуральныя ренты и повинности должны быть переоцѣнены на деньги и вносятся въ поземельную книгу въ денежной цифрѣ. Переоцѣнка совершается на основаніи расчетовъ, указани-

<sup>1)</sup> Каждый изъ этихъ титуловъ дѣлится на второстепенные титулы. *Kronhemman* вносятся по двумъ отдѣламъ: „under allmänna disposition и under enskild disposition. Первый отдѣлъ дѣлится на 6 или 7 классовъ: 1) Kungs och Kungsladugårdar, 2) säterier, 3) hemman, 4) boställen, 5) jordlägenheter, 6) fiskerier, 7) verk och inrättningar. Второй отдѣлъ распадается на 5 классовъ: 1) säterier, 2) hemman, 3) jordlägenheter, 4) fiskerier, 5) verk och inrättningar. Податные гейматы опять дѣлятся на 5 классовъ: boställen, säterier, hemman, jordlägenheter, fiskerier. Привилегированные гейматы дѣлятся на 7 классовъ: boställen, säterier och ladugårdar, rå och rörshemman, hemman och utsocknehemman, jordlägenheter, fiskerier, verk och inrättningar.

<sup>2)</sup> Напомню читателю, что сказано о *mantal* въ I т. (стр. 237—238, примѣчаніе) „Терминъ *mantal* означаетъ известный размѣръ поземельнаго дохода, который не только покрываетъ расходи на хозяйство живущихъ на землѣ семействъ, но и расходи на уплату податей и отбываніе повинностей; т. е. онъ означаетъ масштабъ, по которому опредѣляется цѣнность геймата“.

ныхъ камеръ-коллегіей, такъ наз., *Förvaltningsutdräckningar*. По внесеніи всѣхъ указанныхъ выше данныхъ въ поземельную книгу, вычисляется итогъ для всего прихода, т. е. называется общее количество земли, манталовъ, сумма рентъ и десятинъ и т. д. Приходскія поземельныя книги составляются въ 4 экземплярахъ; одинъ экземпляръ хранится въ приходской церкви, одинъ въ канцеляріи окружнаго писаря (*häradsskrifvare kontoret*), одинъ передается въ земскую контору, а послѣдній въ камеръ-коллегію. Изъ приходскихъ поземельныхъ книгъ составляется поземельная книга для каждаго фохтскаго округа (*fogderijordebok*), въ которую вносятся всѣ приходскія недвижимости по геродамъ (судебнымъ округамъ), при чемъ къ нимъ прилагается такъ называемые *Ortens undervisning*, т. е. правила и таблицы переоцѣнки натуральныхъ поставокъ съ земли, съ указаніемъ, какой методъ раскладки податей установленъ для даннаго округа. Кромѣ подробной поземельной книги для фохтскаго округа, составляются 5 экстрактовъ, въ которые вносятся общія указанія о юридической природѣ земель (*jordsnatur*), о количествѣ манталовъ, о величинѣ рентъ и десятины, повинностей и т. д.

Поземельныя книги фохтскаго округа служатъ въ свою очередь основою для составленія провинціальной поземельной книги, съ подробнымъ реестромъ всѣхъ земель и тремя краткими вѣдомостями о юридической природѣ земель, о рентахъ, десятинахъ и повинностяхъ. Такъ какъ эти три категоріи поземельныхъ книгъ составляются на болѣе или менѣе продолжительные сроки (минимумъ 10 лѣтъ), то установлены опредѣленные правила для обезпеченія полноты поземельной книги (*jordebokenas evidens*). Этой цѣли служатъ такъ наз. экстракты объ измѣненіи въ содержаніи поземельныхъ книгъ (*Jordeboks förändrings extract*). Эти экстракты содержатъ въ себѣ краткія свѣдѣнія объ измѣненіи числа манта-



ловъ, суммы рентъ, десятины и повинностей и составляются періодично по указанію губернаторовъ, съ утвержденіемъ камеръ-коллегіи.

Пока сохраняется сложный поземельный строй, съ его дѣленіемъ земель на различные классы по ихъ такъ назыв. юридической природѣ, съ различіемъ въ размѣрахъ податей, повинностей, поземельныя книги будутъ важнѣйшимъ руководствомъ для собиранія главной части ординарныхъ доходовъ. Но поземельныя книги имѣютъ не только значеніе вспомогательнаго средства финансоваго управленія. Онѣ служатъ также не оцѣнимымъ матеріаломъ для статистики землевладѣнія<sup>1)</sup> и, такъ какъ въ ихъ графы вносятся всѣ измѣненія, происходящія въ юридической природѣ недвижимыхъ владѣній (переходъ отъ одного владѣльца къ другому, изъ одной категоріи въ другую), то онѣ легли въ основу системы ипотечныхъ книгъ.

Въ прежнее время, когда казенная десятина взималась въ натурѣ, большое значеніе имѣлъ реестръ коронныхъ десятинъ (*Kronotionde länd*). Въ этотъ реестръ вносился ежегодно исчисленный по собраннымъ объ урожаѣ свѣдѣніямъ размѣръ десятины. Но послѣ того какъ десятина превратилась въ постоянный неизмѣнный сборъ, *Kronotiondeländ* и экстракты, на основаніи его составленные, являются ни чѣмъ инымъ, какъ спискомъ участковъ, обложенныхъ сборомъ, и участковъ, отъ него освобожденныхъ, съ указаніемъ вычетовъ изъ казенной десятины въ пользу священниковъ, если таковые установлены.

Подробно *kronotionde* потерялъ значеніе и *rusttjenstlängd*, реестръ, въ который прежде вносились всѣ дворянскія имѣ-

---

<sup>1)</sup> На основаніи поземельныхъ книгъ составляется таблица о поземельной собственности въ каждомъ ленѣ, помещаемая въ каждомъ отчетѣ гутернатора за пятилѣтія (*Femårs berättelser*).

нія, обязанныя къ такъ называемой конно-рыцарской службѣ. Уже въ 17 столѣтіи натуральная конско-рыцарская повинность замѣнена уплатою налога, исчисленнаго въ извѣстной пропорціи къ суммѣ натуральныхъ рентъ, получаемыхъ съ даннаго участка земли въ такъ наз. конно-служебныхъ маркахъ (*rusttjenstmarker*), а въ завоеванныхъ отъ Даніи провинціяхъ—по такъ наз. *tunnor hardtkorn*. Теперь *rusttjenstlångd* составляется периодически (периоды возобновленія его не опредѣлены) по фохтскимъ округамъ, и она служитъ основою для взиманія такъ наз. *rusttjenstbevillingen* или *bevilling af frälse egendomar*, части общаго подоходнаго налога.

По мѣрѣ устраненія натурального хозяйства и въ сѣверныхъ безлюдныхъ провинціяхъ, теряетъ свое значеніе и такъ наз. *markegångs taxa*, необходимость зъ которой совершенно исчезнетъ, если будетъ проведена реформа военного строя и списаны со счетовъ старыя ренты, составляющія теперешній поземельный налогъ—*grundskatt*. Подъ *markegång* понимается установленная для провинціи или части провинціи опредѣленная цѣна, по которой извѣстныя натуральныя поставки или повинности доставляются или оцѣниваются въ пользу государства, общины или частнаго лица. Такъ какъ цѣны на различные предметы, поставляемые въ счетъ рентъ, не были неизмѣнны, то приходилось по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ годъ измѣнять таксы. Послѣ того какъ рента и десятина были опредѣляемы въ величинѣ по десятилѣтіямъ, ежегодныя таксы служили матеріаломъ для вывода средней за десятилѣтіе цѣны. Эти таксы составлялись уже въ 17 столѣтіи, и порядокъ ихъ составленія опредѣленъ былъ цѣлымъ рядомъ узаконеній (1687, 1723, 1724, 1734, 1768, 1774, 1803, 1810, 1853 и 1854, 1882, 1885 и др.). Для каждаго лѣна таксы составляются ежегодно въ ноябрѣ мѣсяцѣ свѣдущими людьми, избранными земскими собраніями,

въ порядкѣ, установленномъ раседагомъ, подъ руководствомъ губернатора или земскаго камерира. Въ основаніи этихъ таксъ лежатъ приходскіе преискуранты, составленные подъ руководствомъ фохтовъ приходскими депутатами, выборными изъ лицъ, обязанныхъ уплачивать ренты и отбывать повинности.

Провинціальная *markegångs taxa* распадается на три части. Въ первую (Lit. A) вносятся натуральная рентная поставка (*råntepersedlar*) и поденный трудъ, оцѣненные на деньги, и наконецъ всѣ предметы, поставляемые на содержаніе солдатъ *indelta* арміи, всѣ предметы для обмундированія, вооруженія солдатъ и матросовъ, вакантная подать за цѣлый ротный номеръ и цѣнность провіанта и фуража на содержаніе проходящихъ войскъ, наконецъ хлебныя порціи на содержаніе арестантовъ. Во вторую часть (Lit. B) вносятся средняя годовая цѣна за всѣ эти поставки, а въ третью (Lit. C)—средняя цѣна за десятилѣтіе. Такса утверждается камерь-коллегіей и публикуется во всеобщее свѣдѣніе вывѣшиваніемъ на дверяхъ церквей или же прочтеніемъ съ церковной каѳедры. Жалобы на неправильности при составленіи таксы подаются губернатору и рѣшаются въ первой инстанціи камерь-коллегіей, и въ послѣдней—департаментомъ финансовъ. Адвокатъ-фискаль наблюдаетъ за ненарушеніемъ интересовъ казны.

Основнымъ руководствомъ для взиманія подоходнаго налога (*Bevilling af fastegendom och inkomst*) служить такъ наз. „*Bevillingstaxeringslängd*“, составляемый раскладочными и провѣрочными комитетами, учрежденными въ каждомъ округѣ и провинціи и составленными изъ выборныхъ отъ лицъ, обязанныхъ уплачивать подоходный налогъ. (Объ организаціи и дѣятельности этихъ комитетовъ мы поговоримъ въ III томѣ). Кромѣ того, для взиманія подоходнаго налога съ особыхъ категорій лицъ (*Bevilling af särskilda förmåner och*

rättigheter) или, какъ говорили прежде, для взиманія налога по I и III статьѣ, окружной писарь составляетъ для каждаго сельскаго прихода и для каждаго города особую вѣдомость для взиманія (debiterings längd).

Основнымъ руководствомъ для взиманія такъ наз. *vacans-afgift*, т. е. сборовъ съ лицъ, обязанныхъ содержать солдатъ *indelta* арміи за вакантныя мѣста въ ротахъ, являются такъ наз. „*Vakans forteckningar*“, составляемыя на основаніи ордонанса 15 октября 1828 г. и циркуляра статсъ-конторы 11 іюля 1829 г.

Наконецъ, каждое судебное и административное установленіе, имѣющее право налагать и взыскивать штрафы и пени (*böter och viten*), обязано вести вѣдомость, съ указаніемъ оштрафованныхъ, размѣра штрафа и причинъ и законныхъ поводовъ его наложенія. Выписки изъ этихъ вѣдомостей передаются губернатору, который, въ свою очередь, обязанъ принять мѣры для взысканія съ виновнаго штрафа. Эти вѣдомости называются „*sakoreslängd*“<sup>1)</sup>.

Указанные выше главные реестры и вѣдомости (мантальный, поземельная книга, десятинная вѣдомость, рыночная такса и оцѣночно-раскладочная вѣдомость для взиманія подоходнаго налога) не стоятъ особнякомъ другъ отъ друга, а поставлены въ опредѣленную связь и образуютъ стройную систему руководство для собиранія доходовъ. Прежде всего до начала подлежащаго года, составляется мантальный ре-

---

<sup>1)</sup> При взысканіи штрафовъ не могутъ быть отняты у оштрафованнаго: недвижимая собственность, если она служитъ единственнымъ источникомъ для его пропитанія, ни жилище, ни орудія земледѣлія или орудія ремесленныя, ни необходимая семейству одежда и утварь, ни запасы потребленія, необходимыя для содержанія его домохозяевъ въ теченіе 1 мѣсяца (Уголовное Уложеніе 2, § 91). Если за исключеніемъ указанныхъ предметовъ оштрафованный не имѣетъ ничего такого, что могло бы быть продано для покрытія штрафа, то Уложеніе о наказаніяхъ предписываетъ замѣнять денежный штрафъ заключеніемъ на хлѣбъ и на воду *Straffbalk. 2, §§ 10 13*).

есть, на основаніи котораго должны собираться доходы въ теченіе этого года. Такъ какъ въ этотъ реестръ вносятся не только всѣ жители съ указаніемъ имени и возраста, но и ихъ имущество, служба, ремесла и т. д., то имѣется на лицо указаніе всѣхъ условій, при наличности которыхъ данное лицо обязано уплачивать налоги. Къ тому моменту, когда вступаетъ въ дѣйствіе коммиссія, которой порученъ трудъ оцѣнки и раскладки подоходнаго налога, должны быть готовы какъ добавленіе къ поземельнымъ книгамъ, такъ и мантальные реестры. Съ мая по октябрь должны быть окончены работы этихъ комитетовъ, результатомъ которыхъ является *Bevillnings taxeringslängd*, а въ ноябрѣ — рыночная такса для переоцѣнки на деньги натуральныхъ повинностей и поставокъ. Этимъ завершается операція установленія основъ для взиманія податей и собиранія доходовъ „*debiterings grunder*“; послѣ чего процессъ собиранія публично-правовыхъ доходовъ вступаетъ во вторую стадію.

Лица, обязанныя уплачивать налоги, извѣщаются о размѣрѣ суммы, требуемой отъ каждаго изъ нихъ. Въ сельскихъ округахъ городской писарь (*häradsskrifvare*), а въ городахъ окружной кассиръ или бухгалтеръ изготовляютъ такъ наз. *debetsedel*, окладные листы, въ которые вносятся всѣ налоги, которымъ подлежатъ данныя категоріи лицъ, съ обозначеніемъ суммы, требуемой къ уплатѣ, и срокъ и мѣсто платежа. По общему правилу каждый, обязанный къ уплатѣ определенной суммы въ пользу казны, имѣетъ получить особый *debetsedel*, но законъ разрѣшаетъ вносить въ одинъ *debetsedel* и жену плательщика, его неотдѣленныхъ дѣтей и домашнюю прислугу, насколько эти лица подлежатъ платежу налоговъ. О времени и мѣстѣ, когда и гдѣ можно получить изготовленный *debetsedel* магистраты и окружный писарь публикуютъ во всеобщее свѣдѣніе. Должностныя лица, выставляющія *debet sedel*, получаютъ за то особенное вознагра-

граждение (provisiön) въ размѣрѣ опредѣленнаго % вписанныхъ суммъ. Жалоба на неправильное составленіе debetsedel подается губернатору, а на рѣшеніе губернатора недовольный жалуется камеральному суду; на подачу этихъ жалобъ дается 60 дневный срокъ. Но жалоба не приостанавливаетъ взысканія суммы въ пользу казны по обжалованному debetsedel; неправильно взысканная сумма возвращается безъ всякихъ вычетовъ по приказанію или губернатора, или камеральнаго суда. Жалобы на неправильное требованіе уплаты гербоваго сбора подаются обыкновенному суду. (Häradsrätt или Rådshufvurätt) съ апелляціей въ Hofrätt (Кор. пов. о гербовомъ сборѣ 18 августа 1871 г., § 15). Какъ уже замѣчено въ предыдущей главѣ, взиманіе казенныхъ сборовъ и взиманіе общинныхъ или земскихъ сборовъ поручено въ извѣстномъ случаѣ однимъ и тѣмъ же должностнымъ лицамъ. Въ Швеціи различается непосредственное и посредственное взиманіе сборовъ. Подъ непосредственнымъ взиманіемъ (uppbörd) понимается внесеніе требуемой суммы прямо въ общую или спеціальную кассу; подъ посредственнымъ взиманіемъ—взиманіе черезъ спеціально назначенныхъ должностныхъ лицъ, которые отъ себя уже вносятъ собранныя деньги въ кассу. Для правильнаго взиманія сборовъ окружный писарь или магистратъ составляютъ книгу взиманія (uppbördsbok), въ которую, на основаніи указанныхъ выше основныхъ руководствъ, вносятся всѣ лица (и ихъ мѣстожительство), съ которыхъ должна быть требуема сумма въ пользу казны или общины или земства. По разсмотрѣніи „uppbördsbok“ въ земской конторѣ, она возвращается къ началу января окружному писарю, который на основаніи ея выдаетъ сборщикамъ (uppbördsmän) полномочіе для собиранія (uppbördsorder). Собираніе сборовъ въ пользу государства является обязанностью ворованныхъ фохтовъ въ сельскихъ округахъ, магистратовъ и назначенныхъ ими спеціальныхъ сборщиковъ въ городахъ.

По полученіи *uppbördsorder* фохтъ и городскіе сборщики поручаютъ мѣстнымъ посторамъ созвать съ каѳедры, съ разрѣшенія губернатора, къ опредѣленному дню и въ опредѣленное время, всѣхъ лицъ даннаго округа, обязанныхъ внести сумму въ пользу казны. Это собраніе плательщиковъ для уплаты сборовъ называется *uppbördsstämma* (извѣщеніе съ каѳедры дѣлается за 2—3 недѣли до наступленія дня собранія). По прочтеніи этого объявленія, всѣ, обязанные внести суммы въ казну, должны явиться въ указанный срокъ, въ указанное мѣсто для уплаты. За неисполненіе этой обязанности въ срокъ виновные облагаются штрафомъ (*stämmböter*), размѣръ котораго указывается въ самомъ *debet sedel*. Всѣ подати вносятся теперь деньгами: звонкою монетою (шведскою, а въ пограничныхъ мѣстахъ и норвежскою или датскою) или билетами банка. (Въ извѣстныхъ случаяхъ допускается пріемъ купоновъ государственныхъ облигацій). По внесеніи должной суммы, сборщикъ выдаетъ квитанцію (*quitto*; квитанція имѣетъ форму отмѣтки на *debet sedel*). Для полнаго погашенія платежной обязанности необходимо еще представить *debet sedel* окружному писарю или городскому бухгалтеру для внесенія погасительной отмѣтки (*annotations bevis*). Не исполненіе этой обязанности влечетъ за собою вторичную оплату, въ случаѣ требованія со стороны ревизоровъ. Если всѣ *debet sedel*, внесенные въ книгу взиманія (*uppbördsbok*), представлены и уплата по нимъ произведена, то окружной писарь или городской бухгалтеръ выдаютъ сборщику квитанцію объ исполненіи имъ обязанности, и наконецъ квитируютъ взносъ суммъ, поступившихъ сверхъ *debet sedel*. Окружной писарь по окончаніи собранія (*uppbördsstämma*) отсылаетъ реестръ губернатору и вмѣстѣ съ короннымъ фохтомъ составляетъ вѣдомость о лицахъ, внесшихъ подати и о внесенныхъ суммахъ (*specielt uppbörds extract*); собранная сумма при этомъ экстрактѣ препровождается въ казначество. Вѣдомость про-

вѣряется земскимъ камериромъ, который о замѣченныхъ погрѣшностяхъ доводитъ до свѣдѣнія губернатора, для принятія мѣръ къ исполненію требованій законовъ и для преслѣдованія виновныхъ.

По общему правилу, отвѣтственность за своевременную полную оплату податей лежитъ на томъ лицѣ, на имя котораго написанъ *debetsedel*. Исключеніе установлено закономъ въ двухъ случаяхъ: 1) Хозяинъ или работодатель отвѣчаетъ за уплату личныхъ податей прислугою или работниками, находящимися у него въ услуженіи въ моментъ составленія мадталнаго реестра. Ему предоставлено право вычитать изъ выдаваемого имъ жалованья сумму, уплаченную вмѣсто нихъ, въ случаѣ просрочки ими внесенія подати; 2) собственникъ горнаго завода, къ которому принадлежит казенный гейматъ, всегда отвѣчаетъ за уплату слѣдующей съ геймата коренной ренты. Особые правила регулируютъ уплату горной десятины (гдѣ она еще сохранилась), вносимой и до сихъ поръ отчасти въ натурѣ.

Если часть ренты выдѣлена въ пользу извѣстныхъ лицъ или учреждений, или если предвидится прекращеніе дохода отъ того или другого источника, или если, наконецъ, то или другое имѣніе освобождается отъ уплаты рентъ или несенія повинностей,—то соотвѣтствующая сумма списывается со счетовъ временно или на всегда. Въ первомъ случаѣ она не исключается изъ основныхъ реестровъ, а во второмъ исключается какъ изъ соотвѣтствующаго реестра, такъ и изъ книги взиманія. Временное исключеніе предписывается губернаторомъ; окончательное—камеральнымъ судомъ. Такого рода списываніе со счетовъ называется *afskrifning* или *ordinarie afkorting*. Отъ этого обыкновеннаго списыванія со счетовъ отличается чрезвычайное (*extraordinarie afkorting*), которое имѣетъ мѣсто тогда, когда по какимъ либо случайнымъ причинамъ казна должна отказаться отъ полученій подати. За-



конъ (Bevillningsstadga 1883 г., ордонансы и циркуляры: 8 декабря 1836 г., 24 апрѣля 1863 г. и 22 декабря 1869 г.) предвидѣть 4 повода къ исключенію изъ счетовъ: 1) въ случаѣ неправильнаго внесенія (för orätt debitering); напр., если кто внесенъ въ списокъ противозаконно (бѣдные, увѣчные, умалишенные, лица безъ вѣсти пропавшія и др.), или если кто два раза или въ двухъ мѣстахъ внесенъ въ податные списки; 2) если податное лицо умерло (för dödsfall, — тогда списываются всѣ слѣдующія съ него личныя подати; 3) по случаю бѣдности (för fattigdom), — исключаются всѣ личныя подати (mantals penningar и bevilling по 2 §) и всѣ штрафы (stammoböter и mantalsskrifningsböter); реальные же налоги не списываются со счетовъ, а для обезпеченія ихъ налагается секвестръ на имущество недоимщика; 4) въ случаѣ неизвѣстности пребыванія лица, обязаннаго къ уплатѣ, если не имѣется другого лица, отвѣстнаго за исполненіе имъ его платежной обязанности.

Всѣ суммы, слѣдующія къ платежу въ казну, но не внесенныя во время собранія плательщиковъ (uppbörds stämman) и не взысканныя до истеченія одного года съ момента внесенія даннаго лица въ податные списки, считаются недоимками (Restantier). Сборщики податей отвѣчаютъ за взысканіе всѣхъ тѣхъ недоимокъ, которыя могутъ быть взысканы безъ примѣненія принудительныхъ средствъ. Всѣ недоимки, для взысканія которыхъ необходимо прибѣгнуть къ принудительнымъ средствамъ, именно — къ наложенію секвестра (qvastad) съ внесеніемъ секвестрованныхъ вещей въ списокъ залоговъ (pantlista), и къ публичной продажѣ съ торговъ (Konkursutredning), или къ судебному преслѣдованію (rättegång), называются lagliga rester.

Всѣ недоимщики, сумма недоимокъ, секвестрованное имущество, мѣстонахожденіе его и т. д. вносятся въ особый реестръ (restlängd), который публикуется общинной управой

и мѣстными пасторами. Затѣмъ онъ отсылается къ губернатору, который опредѣляетъ, какую сумму взыскать принудительнымъ образомъ, какое взысканіе отложить до будущаго года. О невзысканныхъ до истеченія втораго года недоимкахъ сообщается губернатору въ такъ наз. *balans relationerna*<sup>1)</sup>.

Всѣ должностныя лица въ мѣстности обязаны содѣйствовать другъ другу при взысканіи недоимокъ и при преслѣдованіи лицъ, уклоняющихся отъ исполненія платежной обязанности. Взысканіе мелкихъ недоимокъ можетъ быть ввѣрено ленсману или фьердингсману, но взысканіе крупныхъ недоимокъ лежитъ на обязанности фохта. Въ случаѣ объявленія того или другаго лица несостоятельнымъ потребованію его частныхъ кредиторовъ, изъ конкурсной массы удовлетворяется прежде всего казна,—сперва высчитываются требованія ея по реальнымъ налогамъ, затѣмъ недоимки личныхъ налоговъ. Но это преимущество казенныхъ требованій устраняется, если казенныя требованія не предъявлены при объявленіи несостоятельности. Поэтому не только мѣстныя должностныя лица отвѣчаютъ за то, чтобы интересы казны не пострадали, но и адвокакъ-фискаль и ревизоръ Каммеръ-суда также обязаны имѣть неусыпный надзоръ за своевременнымъ предъявленіемъ казенныхъ требованій. Если въ какомъ либо фохтскомъ округѣ сумма недоимокъ превышаетъ 500 кронъ, то губернатору надлежитъ совершить ревизію. Для этой цѣли созываются недоимщики и сборщики и свѣряются окладные листы (*debet sedlar*) первыхъ съ отчетными реестрами вторыхъ. О результатахъ ревизіи и о вѣроятныхъ причинахъ накопленія недоимокъ губернаторъ извѣщаетъ статсъ-канцелярію, которая предписываетъ мѣры и способы къ устраненію недоимокъ, по соглашенію съ уполномоченными

<sup>1)</sup> О предметахъ, которые не отбираются отъ недоимщика въ случаѣ его несостоятельности, мы говорили выше.

отъ риксдага въ правленіи комиссіи погашенія. (Fullmäktige i Riksgäld Kontoret).

Требованія государственной казны къ должникамъ теряютъ свою силу, если они не предъявляются въ теченіе опредѣленнаго срока. Въ Швеціи, уже на основаніи ордонансовъ и циркуляровъ 11 мая 1724, 1739 и 1741 гг., 20 октября, установлена 3 лѣтняя давность (Prescription), по истеченіи которой погашаются требованія казны къ частнымъ лицамъ, обязаннымъ ей платежемъ, и 10 лѣтняя по отношенію къ сборщикамъ и лицамъ, отвѣтственнымъ за своевременную и правильную доставку собранныхъ суммъ въ кассы.

Теченіе давности прерывается такъ наз. *reservations kraf*, подъ которымъ понимается форменное заявленіе компетентнаго въ данномъ случаѣ должностнаго лица (фохта, окружнаго писаря, магистратскаго сборщика), представленное должнику о томъ, что на основаніи замѣчанія ревизіонной палаты камеральнаго суда онъ считается должникомъ казны на опредѣленную сумму. Что же касается требованій казны на основаніи положенія о подоходномъ налогѣ (*bevilling*), то таковыя требованія по истеченіи 5 лѣтъ безусловно и навсегда теряютъ свою силу. Если какія либо подати или сборы, замѣняющіе натуральныя повинности, уплачены на основаніи *debet sedel* и внесены въ кассы, и если плательщикъ считаетъ, что деньги были потребованы съ него незаконно, то ему предоставляется право предъявить въ теченіе 3 лѣтъ требованіе о возвратѣ незаконно взысканной суммы, предъявить такъ наз. требованіе о реституціи (*restitution*). Требованіе реституціи (*ansökning om restitution*) представляется губернатору, который отсылаетъ его на провѣрку въ камеральный судъ, и если сей послѣдній признаетъ просьбу основательной, даетъ предписаніе о выдачѣ требуемой суммы изъ казначейства. Сборщики податей и лица, распоряжающіеся составленіемъ различнаго рода реестровъ и

списковъ, отвѣчаютъ всѣ, начиная съ губернатора и кончая послѣднимъ спеціальнымъ сборщикомъ или *fjerdingsmån*, за еггог—своимъ имуществомъ, за *dolus* и *culpa* не только имуществомъ, но также и въ уголовномъ порядкѣ. Если какой либо сборщикъ собралъ суммы, слѣдующія ко внесенію въ кассу, и разстратилъ ихъ, то съ него взыскивается (независимо отъ уголовного преслѣдованія) вся растроченная сумма, съ начисленіемъ 6<sup>0</sup>/<sub>0</sub> годовыхъ. Если ошибка, подлогъ или растрата открыты при ревизіи счетовъ въ камеральномъ судѣ, то съ виновнаго взыскивается кромѣ того <sup>0</sup>/<sub>0</sub> вознагражденіе въ пользу ревизора.

Поручители за лица, занимающія должность сборщика (высшаго или нисшаго) отвѣчаютъ за пополненіе недостающей суммы, если имущество виновнаго не можетъ покрыть дефицита, но не за уплату пени. Члены магистрата отвѣчаютъ солидарно за погрѣшности и проступки своихъ довѣренныхъ сборщиковъ. Земскій камериръ, земскій казначей и губернаторъ отвѣчаютъ за недочеты сборщиковъ настолько, насколько отъ нихъ зависѣло предупредить неправильное или недобросовѣстное исполненіе обязанностей сборщикомъ. Привлеченіе къ отвѣтственности этихъ лицъ совершается по почину адвокатъ-фискала, на основаніи постановленія камеральнаго суда (*Strafflag. Kap. 6 § 1*, ордонансы 26 августа 1741 г., 12 іюля 1799 г. и 5 октября 1802 г., 26 ноября 1817). Въ случаѣ несостоятельности виновнаго и его поручителей, всѣ привлекаемые лица отвѣчаютъ субсидіарно и *successive*.

Недочетъ въ суммахъ, долженствующихъ поступить въ казну отъ того или другого сборщика, называется *progrigie balans*, и влечетъ за собою весьма тяжкія послѣдствія для сборщика (Правила дѣйствія въ случаѣ замѣченнаго недочета установлены преимущественно регламентомъ 13 ноября 1739 г. и инструкціей камеральному суду 14 ноября 1879 года). Если недочетъ открытъ въ земской конторѣ, при про-

смотря счетовъ, то губернаторъ дѣлаетъ представленіе объ отрѣшеніи виновнаго отъ службы, о наложеніи секвестра на его имущество, о немедленной ревизіи всѣхъ его счетовъ и книгъ, о составленіи вѣдомости всѣхъ недочетовъ, съ изслѣдованіемъ причинъ ихъ, и увѣдомляетъ о своихъ дѣйствіяхъ камеральный судъ, а когда дѣло касается сборщика, назначеннаго отъ магистрата, то—городской судъ (*stadstufvurätt*). Если же недочетъ открытъ камеральнымъ судомъ, то этотъ судъ можетъ, съ утвержденія короля, назначить особаго комиссара для изслѣдованія причинъ недочета. На постановленіе камеральнаго суда о кульпозности недочета, обвиняемый можетъ въ теченіе 30 дней подать протестъ въ *justitie—revisions expeditionen* для окончательнаго рѣшенія дѣла.

Для избѣжанія недочетовъ и огражденія интересовъ казны установлены слѣдующія предупредительныя мѣры: 1) ни одинъ сборщикъ податей не имѣетъ права вступать въ отправленіе должности до внесенія залога или представленія поручителей; 2) сборщики податей не могутъ быть ни опекунами, ни заниматься торговлею или подрядами, казенными и частными; 3) сборщикъ не можетъ приступить къ сбору за текущій годъ до окончанія ревизіи счетовъ истекшаго года; 4) всѣ взносы во время *uppbördsstämman* обязательно должны быть внесены въ *uppbördsbok* и ни въ какомъ случаѣ не вносятся въ какіе либо другія вѣдомости; 5) только та квитанція сборщика признается имѣющею силу, которая снабжена контрольною отмѣткою окружнаго писаря или городского бухгалтера; 6) такъ наз. *uppbörds-extrakt* представляется немедленно, за подписью окружнаго писаря и короннаго фохта, губернатору; 7) Никакія недоимки не слагаются безъ провѣрки вѣдомостей залоговъ и недоимокъ; 8) взносы недоимокъ за истекшій годъ допускаются только послѣ пополненія всѣхъ недоимокъ за текущій годъ; 9) всѣ внесенныя плательщиками суммы должны быть

безъ промедленія времени переданы въ казначейство, 10) отчетныя вѣдомости должны быть немедленно просмотрѣны и провѣрены; 11) въ случаѣ нужды должны быть назначаемы внезапныя ревизіи всѣмъ книгамъ сборщиковъ.

Таковъ порядокъ собиранія главной части государственныхъ доходовъ Швеціи,—податей ординарныхъ и такъ наз. экстраординарныхъ. Что касается порядка собиранія другихъ доходовъ,—таможенныхъ пошлинъ, акцизовъ, почтовыхъ, телеграфныхъ, гербовыхъ, желѣзнодорожныхъ, маячныхъ, лоцманскихъ,—то на нихъ останавливаться не имѣло бы смысла, такъ какъ порядокъ ихъ собиранія не представляетъ ничего особеннаго, отличнаго отъ порядковъ, существующихъ въ другихъ странахъ. Акцизные сборы вносятся прямо въ казначейство, а другіе доходы поступаютъ въ кассы спеціальныхъ сборщиковъ, при совершеніи того дѣйствія, или наступленіи того факта, которые являются поводомъ къ требованію сбора.

Нельзя не признать, что порядокъ взиманія ординарныхъ и чрезвычайныхъ податей, изложенный на предыдущихъ страницахъ, весьма сложенъ. Законъ предписываетъ массу формальностей, начиная съ составленія *deb'terings-grunder* и кончая квитанціями. Отчасти это обусловливается сложностью строя налоговъ и повинностей, замѣняемыхъ денежными взносами; но по мѣрѣ проведенія начатыхъ реформъ бумажное дѣлопроизводство, отнимающее столь много времени и силъ, должно сократиться. Крупнѣйшимъ, повидимому, недостаткомъ является порученіе почти всего дѣла собиранія доходовъ органамъ полиціи. Но этотъ недостатокъ объясняется естественными условіями страны. Въ странѣ обширной, съ негустымъ, разъединеннымъ большими разстояніями населеніемъ, назначеніе спеціальныхъ органовъ финансоваго вѣдомства для собиранія податей было бы сопряжено или съ значительными расходами, еслибы число органовъ было зна-

чительно, или съ большими замедленіями въ доставкѣ суммъ въ кассы, если бы сборщики были назначены въ небольшомъ числѣ и объѣзжали большія пространства. Впрочемъ, случаи злоупотребленія властью при взиманіи податей весьма рѣдки, и потерпѣвшіе если даже ихъ жалобы не будутъ внимательно разобраны администраціей, всегда нашли бы возможность отстоять свои права и интересы въ общинныхъ и провинціальныхъ собраніяхъ или черезъ синдика риксдага. Въ странахъ съ широкимъ живымъ самоуправленіемъ, съ свободною печатью (свободною дѣйствительно, а не призрачно, какъ въ Америкѣ), полиція поневолѣ остается въ рамкахъ своей компетенціи, чувствуя надъ собою недремлющее око гласности и рѣшимости гражданъ недопускать превращенія законныхъ обязанностей въ поводъ къ незаконному вымогательству.

Всѣ суммы, изъятія изъ сферы частныхъ хозяйствъ въ пользу государства или другихъ принудительныхъ союзовъ, поступаютъ въ такъ называемыя публичныя кассы.

Кассы Швеціи распадаются на двѣ крупныя группы: I общія кассы финансоваго вѣдомства, центральныя и мѣстныя; II административныя кассы, которыя въ свою очередь распадаются на два класса: 1) кассы специальныхъ сборщиковъ, т. е. кассы тѣхъ органовъ управленія, которые получаютъ спеціальныя доходы, сопряженные съ вѣдѣніемъ данной отрасли администраціи, напр. таможи, почтовыхъ конторы, телеграфныя конторы, желѣзно-дорожныя станціи; 2) кассы тѣхъ органовъ администраціи, которыя, не получая собственныхъ спеціальныхъ средствъ, должны имѣть въ распоряженіи суммы, необходимыя для веденія порученнаго имъ хозяйства, напр. военное управленіе, адмиралтейство, интендантское управленіе. Характеристическою чертою кассоваго строя Швеціи является существованіе двухъ независимо другъ отъ друга дѣйствующихъ центральныхъ кассъ: 1) кассы королевскаго казначейства (Kongl. Räkenskapskassa),

въ составѣ статсъ-конторы,—и 2) кассы комиссіи государственныхъ доходовъ.

Дѣйствіе, путемъ котораго уполномоченный сборщикъ вноситъ въ кассу собранныя имъ суммы, называется въ Швеціи *leverering*. О *leverering* въ строгомъ смыслѣ слова можно говорить только тогда, если между лицомъ, обязаннымъ къ платежу опредѣленной суммы въ пользу государства, и кассою, ожидающею поступления этой суммы, выступаетъ въ качествѣ принимающаго и отдающаго посредника, сборщикъ. О *leverering* не можетъ быть рѣчи, если моментъ поступления суммы въ кассу совпадаетъ съ моментомъ взиманія сбора, напр. въ таможенныхъ кассахъ, почтово-телеграфныхъ конторахъ. Не употребляется это слово и тогда, когда обязанное къ платежу лицо вноситъ суммы непосредственно въ общую финансовую кассу, напр. при уплатѣ акциза.

Сборщики податей (фохтъ, бухгалтеръ и т. д.) обязаны внести всю собранную ими сумму въ кассу. Въ извѣстныхъ случаяхъ предоставляется имъ право вычета и уплаты во время *uppbördsstämman*, о чемъ рѣчь будетъ ниже.

Мѣстные сборщики обязаны внести собранныя суммы: фохтъ не позже двухъ недѣль, а если мѣстное казначейство очень отдалено—не позже четырехъ недѣль; магистратскіе сборщики въ городахъ, гдѣ имѣются казначейства не позже 8 дней, въ другихъ городахъ—не позже 30 дней послѣ полученія. Продавцы гербовыхъ бумагъ вносятъ собранныя суммы въ казначейство или передаютъ ихъ фохтамъ ежемѣсячно или по четвертямъ года; сборы ординарные вносятся въ казначейство, сопровождаются такъ наз. *reversal'*ами, составляемыми въ двухъ экземплярахъ, въ которыхъ указаны всѣ ренты, пошлины, подати и т. д., за какой годъ собраны и т. д. Одинъ экземпляръ остается у казначея, другой возвращается внесшему сборщику, но получаетъ для него



силу очистительной квитанціи только тогда, когда снабженъ контрольною надписью земской конторы (Инструкціи и циркуляры 1753, 1749, 1730 и 1849 гг.).

Согласно регламенту о собираніи доходовъ (Uppbördsreglement) § 2 и 6, казначей не имѣетъ права получать или хранить казенныя суммы у себя дома. Вся сумма должна быть хранима въ кассовыхъ сундукахъ за тремя ключами, изъ которыхъ одинъ находится въ рукахъ земскаго казначея, другой въ рукахъ земскаго камерира, третій въ рукахъ одного изъ членовъ магистрата. Съ разрѣшенія губернатора, казначей можетъ оставить у себя 3000 кронъ для покрытія мелкихъ текущихъ расходовъ.—Мѣстныя кассы оставляютъ у себя на храненіе только тѣ суммы, которыя необходимы для покрытія мѣстныхъ расходовъ. Весь излишекъ долженъ быть отосланъ въ центральное казначейство (Kongl. Rånte-Kammare), не позже 14 дней по поступленіи суммъ (предписаніе статсъ-конторы 1747 и 1784 гг.). Эта пересылка суммъ, называемая remittering, совершается по письменному приказанію губернатора, снабженному контрольною отмѣткою земской конторы. О совершенной пересылкѣ земскій казначей увѣдомляетъ губернатора, съ предъявленіемъ почтовой квитанціи или росписки земскаго камерира въ томъ, что сумма отправлена на ямскихъ подводахъ. Если въ мѣстности находится контора государственнаго банка, то, въ видахъ избѣжанія пересылки звонкой монеты или билетовъ банка, казначейство имѣетъ право внести въ контору суммы и отправить въ центральное казначейство переводное свидѣтельство (anvisning) или же внести суммы въ мѣстный частный банкъ съ пересылкою такъ наз. почтоваго векселя. Для пересылки суммъ, поступающихъ въ мѣстныя кассы таможеннаго, почтоваго, телеграфнаго и желѣзнодорожнаго вѣдомства, установлены особые сроки (ордонансы 1834, 1873 гг.). Всѣ суммы, поступающія изъ мѣстныхъ кассъ, хранятся

въ центральномъ казначействѣ, или же передаются въ государственный банкъ въ качествѣ депозитовъ или на текущій счетъ.

Такъ какъ для безпрепятственного исполненія государственныхъ расходовъ центральный органъ денежнаго управленія долженъ имѣть всегда свѣдѣнія о имѣющихся въ распоряженіи мѣстныхъ кассъ суммахъ, то циркулярами статсъ-конторы 23 февраля 1747 г., 7 декабря 1784 г., 7 октября 1822 г., 23 августа 1833 г., и инструкцій 31 декабря 1879 г. предписано слѣдующее: ежемѣсячно мѣстные казначейства отсылаютъ въ статсъ-контору вѣдомость о поступившихъ суммахъ (Kalculation) и кассовый инвентарь съ указаніемъ всѣхъ депозитовъ. Кромѣ того, казначей обязанъ къ 15 числу каждаго мѣсяца отсылать въ статсъ-контору такъ наз. суммарный рапортъ, съ указаніемъ суммы, отмѣченной въ кассовомъ инвентарѣ истекшаго мѣсяца, суммъ выданныхъ, суммъ переданныхъ въ центральное казначейство и оставшихся суммъ. Разъ въ годъ: къ 1 февраля, земская контора отсылаетъ въ статсъ-контору вѣдомость всѣмъ сбереженіямъ при исполненіи мѣстныхъ спеціальныхъ штатовъ. Королевское (центральное) казначейство въ свою очередь представляетъ статсъ-конторѣ ежедневно краткую вѣдомость о всѣхъ суммахъ, находящихся въ государственномъ банкѣ въ качествѣ депозитовъ или на текущемъ счету, и еже-недѣльно счетъ всѣмъ доходамъ и расходамъ по каждому титулу и статьѣ росписи. Для покрытія издержекъ на пересылку суммъ и для возмѣщенія убытковъ, могущихъ произойти благодаря ошибокъ въ счетахъ или внесенію фальшивыхъ билетовъ банка, земскій казначей (landtrantmästare) имѣетъ право оставить за собою при отсылкѣ суммъ  $\frac{1}{8}\%$  (такъ наз. remisslage), но изъ спеціальныхъ средствъ этотъ  $\frac{0}{0}$  не долженъ вычитаться (напр. изъ средствъ госпиталей, или изъ суммъ, взысканныхъ путемъ экзекуціи съ част-

ныхъ лицъ). Если по ошибкѣ въ казначейство поступило больше, чѣмъ слѣдуетъ, то лишнія суммы возвращаются, если требованіе о выдачѣ предъявлено до истеченія срока давности, установленнаго для требованій частныхъ или должностныхъ лицъ въ казнѣ.

Изъ указанныхъ выше 4 категорій кассъ три являются кассами прихода-расходными, исключительно же приходныхъ кассъ въ Швеціи не существуетъ.

Обратимся къ порядку расходованія суммъ, находящихся въ кассахъ.

Какъ во всѣхъ государствахъ, такъ и въ Швеціи, наибольшая часть платежей, производимыхъ кассами (за исключеніемъ жалованья служащихъ, выдаваемого въ установленные сроки лицами, спеціально уполномоченными для этой цѣли отъ управленій), дѣлается на основаніи ассигновокъ отдѣльныхъ вѣдомствъ или такъ наз. распорядительныхъ учреждений. Но между тѣмъ какъ во всѣхъ другихъ государствахъ, имѣющихъ правильную кассовую систему, главными распорядителями являются министры, въ Швеціи, начальники департаментовъ (т. е. тѣ же министры), за исключеніемъ министра иностранныхъ дѣлъ, не имѣютъ распорядительной власти по отношенію къ суммамъ, ассигнованнымъ въ росписи на ихъ вѣдомство. Органами—распорядителями являются по отношенію къ суммамъ такъ наз. statsverket'a центральныя учрежденія (centrala embetsverk), подчиненныя руководству министерствъ, и губернаторы. Только одинъ министръ иностранныхъ дѣлъ, который не имѣетъ въ своемъ подчиненіи ни одного центрального учрежденія, является распорядителемъ кредитовъ, внесенныхъ въ 3 титулъ.

Всѣ распоряженія о расходованіи суммъ statsverket'a дѣлаются отъ имени короля. Границы распоряженія кредитами каждаго центрального органа даны титулами бюджета, а для спеціальныхъ расходовъ, до разрѣшенія короля о передвиженіи кредитовъ—статьями въ предѣлахъ титула.

За бюджетомъ въ качествѣ руководствъ, такъ сказать, второй степени являются: 1) спеціальныя штаты, составляемые королемъ въ совѣтъ для каждой отрасли управленія, 2) такъ наз. *allmän författning*, т. е. общія правила о расходованіи казенныхъ суммъ при наступленіи опредѣленнаго факта или совершеніи опредѣленнаго дѣйствія, напр. для покупки матеріаловъ на казенныя надобности, для уплаты вознагражденія вызваннымъ въ судъ въ интересахъ казны и т. д., 3) спеціальныя предписанія (*särskilda föreskrifter*); т. е. ассигновки компететныхъ распорядителей. До реформы системы содержанія военныхъ и гражданскихъ чиновъ на счетъ выдѣленной ренты (*indelta räntorna*) основой для уплаты казенныхъ суммъ являлись такъ наз. *anordningar*, т. е. росписанія о выдѣленныхъ въ пользу служащихъ казенныхъ суммахъ. Теперь *indelta räntorna* сохранились только въ исключительныхъ случаяхъ и платежи по *anordningar* дѣлаются фохтами и окружными писарями во время *uppbördsstämma*, съ представленіемъ отчетныхъ вѣдомостей въ казначейство.

Намъ неоднократно приходилось говорить о томъ, что принципъ единства кассы нарушенъ въ Швеціи учрежденіемъ самостоятельной кассы комиссіи погашенія. Но и въ отношеніи кассъ подчиненныхъ королю этотъ принципъ терпитъ ограниченія. Центральнымъ органомъ денежнаго управленія является статсъ-контора, но цѣлый рядъ органовъ управленія завѣдуетъ исполнѣ самостоятельными суммами, поступающими въ его распоряженіе, и вся его связь съ центральной кассою ограничивается отсылкою излишка послѣ покрытія всѣхъ расходовъ въ королевское казначейство. Къ такимъ учрежденіямъ относятся прежде всего всѣ тѣ, кои получаютъ доходы отъ выдѣленныхъ въ ихъ пользу имуществъ, движимыхъ и недвижимыхъ, какъ-то: церкви кафедральныя и мѣстно-приходскія, университеты, академіи, нѣкоторыя гимназіи, госпитали, богадѣльни; сюда же законъ относитъ

всѣ тѣ органы управленія, кои завѣдуютъ источниками государственныхъ доходовъ, (таможенное почтовое, телеграфно-телефонное, желѣзно-дорожное вѣдомство); наконецъ тѣ которыми ввѣряются государственныя суммы для самостоятельнаго распоряженія ими (управленіе военное, управленіе тюрьмами, лѣсное, интендантское, капитулъ ордена Серафимовъ, статистическое центральное бюро). Всѣ доходы и расходы этихъ учрежденій вносятся въ такъ наз. спеціальныя штаты, но только въ общихъ цифрахъ, и королевскія распоряженія о расходованіи суммъ этихъ учрежденій идутъ непосредственно отъ короля, минуя статсъ-канцелярію, которая получаетъ лишь увѣдомленіе объ общей суммѣ расходовъ, безъ детальнаго указанія ихъ значенія. Такимъ образомъ, центральная касса въ составѣ статсъ-канцеляріи играетъ двойную роль: 1) роль распорядителя суммами, введенными въ роспись и въ спеціальныя штаты; 2) роль передаточной инстанціи по отношенію къ тѣмъ суммамъ, которыя находятся въ непосредственномъ распоряженіи различныхъ учрежденій. Несмотря на это, конечно, статсъ-канцелярія сосредоточиваетъ въ своемъ распоряженіи наибольшую массу суммъ.

На основаніи такъ наз. *regleringsbref* и *dispositionen* исходящихъ отъ короля и контрастигированныхъ начальникомъ департамента финансовъ (о которыхъ мы говорили выше въ I и III главахъ), въ статсъ-канцелярію составляются ежегодно штаты расходовъ по каждому *län* (провинціи). Эти штаты отсылаются къ губернатору, для того чтобы служить руководствомъ для платежей мѣстнаго казначейства. Расходы въ этихъ провинціальныхъ штатахъ распредѣляются по главнымъ титуламъ расходовъ. Въ нихъ выводятся сперва всѣ тѣ расходы, цифра которыхъ напередъ извѣстна въ точности, затѣмъ тѣ, цифра которыхъ не можетъ быть въ точности опредѣлена (канцелярскіе расходы, путевые издержки при разъѣздахъ чиновниковъ и т. д.) Эти штаты яв-

ляются полномочіями, въ силу которыхъ губернаторы становятся распорядителями кредитовъ въ предѣлахъ, указанныхъ въ штатахъ. Кромѣ того статсъ-контора имѣетъ право, въ случаѣ надобности, давать мѣстнымъ казначействамъ спеціальныя предписанія о расходахъ. Въ королевскомъ казначействѣ (Kongl. Räkenskapskontoret) открываются кредиты центральнымъ же органамъ управленія въ размѣрахъ указанныхъ въ regeringsbrevet короля. Центральные органы—распорядители могутъ поручать казначейству черезъ статсъ-контору выдачу по ассигновкамъ суммъ кредиторамъ казны въ столицѣ, или же поручать статсъ-конторѣ переводъ суммъ на мѣстное казначейство для удовлетворенія кредиторовъ на мѣстѣ. Предписаніе о выдачѣ суммъ кредиторамъ казны называется „anordning“.

Расходы изъ центрального казначейства, какъ замѣчено выше, производятся по ассигновкамъ статсъ-конторы по требованію центральныхъ органовъ распорядителей; расходы изъ мѣстныхъ казначействъ—по ассигновкамъ, выданнымъ или статсъ-конторою или губернаторомъ. Ассигновки (anordningar) распадутся на три категоріи: 1) прямая, на имя прямого кредитора казны, 2) сборная, составленная для удовлетворенія служащихъ, командъ и рабочихъ, на имя уполномоченнаго подлежащимъ управленіемъ лица, 3) авансовая. Порядокъ производства платежей по ассигновкамъ тотъ же, что и у насъ, такъ что останавливаться на немъ не представляетъ интереса. О всѣхъ суммахъ, выданныхъ по авансовымъ ассигновкамъ (förskotts eller anticipations anvisning) составляется особый реестръ, который въ январѣ мѣсяцѣ отсылается въ статсъ-контору.

Для требованій кредиторовъ къ казнѣ, основанныхъ на контрактахъ, условіяхъ, обязательствахъ (Kontrakt, särskildt beting, öfverenskommelse eller förbindelse) установлена десятилѣтняя давность, для требованій же, которыя имѣютъ сво-

имъ содержаніемъ уплату жалованья, пенсій, вознагражденія за путевыя издержки и т. д., установлена годичная давность.

Такова система кассъ и денежнаго движенія въ нихъ въ Швеціи. Какъ видно изъ вышеизложеннаго, шведскій организмъ движенія государственныхъ суммъ подчиненъ всецѣло принципу самозамкнутости государственной кассовой системы. Связь ея съ общимъ денежнымъ движеніемъ въ народномъ хозяйствѣ очень слаба, — она ограничивается передачею государственному банку депозитовъ и суммъ на текущій счетъ и пользованіемъ банками, государственнымъ и частными, для перевода суммъ изъ одной мѣстности въ другую.

Финансовая наука нашего времени, преимущественно въ лицѣ Вагнера, Штейна, Филипповича и др., осудила эту особенность и замкнутость. Она выставила на видъ всѣ неудобства, связанныя съ подобной системой, сопряженное съ нею нарушеніе интересовъ какъ казны, такъ и народнаго хозяйства. Она требуетъ установленія вышеуказанной связи путемъ порученія кассоваго дѣла банкамъ „въ качествѣ посредниковъ между финансовымъ и народнымъ хозяйствомъ, — посредника постоянного, а не временнаго, какимъ банкъ бываетъ напр. въ случаѣ порученія ему производства какихъ либо отдѣльныхъ выдачъ или помѣщенія казенныхъ денегъ на текущій счетъ“ (Лебедевъ). Передача кассоваго дѣла банкамъ, или одному крупному банку, дастъ возможность сократить бездѣйствующую наличность, дать выгодное помѣщеніе излишкамъ, превышающимъ средній уровень кассовыхъ платежей, а въ случаѣ кассоваго дефицита — покрыть таковой позаимствованіемъ изъ свободной наличности банка, не прибѣгая къ выпуску бумажныхъ денегъ или къ заключенію публичныхъ краткосрочныхъ займовъ. Всѣ эти хорошія стороны передачи кассоваго дѣла банку сознаются и въ Швеціи, но реформа кассоваго дѣла невозможна до реформы го-

сударственного банка и до измѣненія настоящаго положенія его какъ учрежденія, независимаго отъ главы государства и подчиненнаго единственно риксдагу. Передать же кассовое дѣло частнымъ банкамъ было бы дѣломъ весьма рискованнымъ, такъ какъ они недостаточно прочны, а кромѣ того не стоятъ подъ строгимъ контролемъ государственнаго финансоваго управленія.

Накопленіе бездѣйствующаго излишка въ кассахъ Швеціи стараются предотвратить передачею излишка на текущій счетъ государственному банку (что конечно не достигаетъ цѣли въ полной мѣрѣ); а кассовый дефицитъ предотвращается, въ извѣстной степени, установленіемъ такихъ сроковъ собиранія доходовъ, которые совпадали бы по возможности съ сроками производства платежей. Но это средство конечно не вполне удовлетворительно,—оно примѣнимо только по отношенію къ такимъ доходамъ, которые проистекаютъ отъ прямыхъ реальныхъ налоговъ, арендной платы, личной подати и подоходнаго налога; поступленіе же косвенныхъ налоговъ въ меньшей мѣрѣ можетъ быть приурочено къ опредѣленнымъ срокамъ. Покрытіе кассоваго дефицита выпускомъ напр. „Tresorscheine“, билетовъ государственнаго казначейства, запрещено, всякаго рода кредитные знаки могутъ быть выпущены только банкомъ, слѣдовательно этимъ въ свое время столь излюбленнымъ средствомъ правительство можетъ пользоваться только съ формальнаго разрѣшенія риксдага. Законъ указываетъ только одно средство покрытія кассоваго дефицита: краткосрочный заемъ въ комиссіи погашенія государственныхъ долговъ, которая обязана выдать требуемая статсъ-конторою суммы, съ условіемъ возврата ихъ при первой возможности.

О функціяхъ и организаціи комиссіи погашенія государственныхъ долговъ мы говорили въ III главѣ. Касса комиссіи погашенія стоитъ въ полной независимости отъ цен-



трального казначейства въ составѣ статсъ-конторы. Она имѣетъ свои особенные доходы, а именно: доходъ отъ продажи мелкихъ казенныхъ недвижимостей, доходъ отъ продажи всѣхъ изданій риксдага и получаетъ отъ статсъ-конторы всѣ суммы, оставшіяся послѣ заключенія смѣты предыдущихъ лѣтъ. Наконецъ, въ ея распоряженіе поступаютъ всѣ средства, полученные благодаря заключенію займовъ, внѣшнихъ и внутреннихъ. Расходы изъ кассы комиссіи производятся, по общему правилу, по опредѣленію уполномоченныхъ риксдага, составляющимъ правленіе, или же согласно составленному риксдагомъ росписанію. Сбереженія при исполненіи расходовъ не могутъ быть затрачены на другія цѣли, а причисляются къ средствамъ будущаго года; новое назначеніе можетъ быть имъ дано только съ разрѣшенія риксдага. Въ извѣстныхъ случаяхъ расходы изъ кассы комиссіи погашенія производятся по ассигновкамъ, составленнымъ отъ имени короля, именно, если требуется сумма на покупку лѣсныхъ дачъ для казны и на пособіе населенію въ неурожайные годы <sup>1)</sup>).

Перейдемъ къ организаціи отчетности и государственнаго контроля.

Что кассовая система только тогда правильна, если она соединена съ правильнымъ, сопровождающимъ всѣ операціи кассъ, счетоводствомъ, что такое правильное, систематическое, всеобъемлющее счетоводство есть *conditio sine qua* тщательнаго и точнаго контроля—это ясно всѣмъ и каждому.

Счетныя книги или вѣдомости встрѣчаются уже на первыхъ ступеняхъ развитія финансоваго строя. Изъ перваго тома сочиненія нашего труда читатель усмотритъ, что уже

---

<sup>1)</sup> Въ прежнее время касса комиссіи имѣла несравненно болѣе значенія, такъ какъ до 1879 г. bevillningar въ тѣсномъ смыслѣ слова и, гербовый сборъ поступали въ пользу комиссіи погашенія, которая уже отъ себя передавала ихъ казначейству.

въ средневѣковой Швеціи всѣ органы власти, имѣвшіе дѣло съ казенными суммами и имуществомъ вообще, вели счета поступленіямъ и расходамъ; что со времени организаціи на прочныхъ началахъ центрального и мѣстнаго финансоваго управленія, въ 17 столѣтіи, были предписаны опредѣленные правила счетоводства, и что съ конца 17 столѣтія система счетоводства была поставлена въ прочную связь съ системою контроля<sup>1)</sup>.

Такъ какъ непосредственными распорядителями кредитовъ являются только статсъ-контора и подчиненные ей мѣстные органы, затѣмъ губернаторъ и земская контора, а изъ другихъ административныхъ учрежденій—только органы таможеннаго, почтоваго, телеграфнаго, желѣзнодорожнаго, доменнаго и интендантскаго управленія и наконецъ тѣ учрежденія, которыя имѣютъ въ своемъ распоряженіи специально выдѣленные доходы или фонды, изъ министерствъ же только мин. ин. дѣлъ,—то административное счетоводство имѣетъ очень ограниченное значеніе.

Всѣ правила о счетоводствѣ и отчетности раздѣляются на двѣ группы. Въ первую группу входятъ всѣ правила касающіеся счетоводства по взиманію и собиранію доходовъ; во вторую—всѣ правила касающіяся вообще доходовъ и расходовъ финансоваго управленія.

Главная счетная книга въ статсъ-конторѣ ведется по системѣ двойной бухгалтеріи (на основаніи ордонансовъ 1855, 1877 и 1878 г.); во всѣхъ другихъ отчетныхъ учреждені-

---

<sup>1)</sup> система счетоводства и отчетности установлена цѣлымъ рядомъ законовъ и административныхъ распоряженій (инструкцій, ордонансовъ, циркуляровъ и т. д.). Изъ нихъ главнѣе: циркуляры статсъ-конторы 14 октября 1884 г., 9 февраля и 18 мая 1886 г., 9 марта 1831 г., 6 іюля 1849 г., 23 февраля 1747 г., 30 января и 31 мая 1749 г. и 7 декабря 1784 г.; королевскіе инструкціи и ордонансы: 8 декабря 1876 г., 21 декабря 1850 г., 12 декабря 1879 г., 21 марта 1862 г., 30 октября 1885 г., 1880 и 1831 г., 24 сентября 1886 г., 1 октября 1831 г., инструкціи 4 ноября 1734 г., 28 мая 1688 г., 2 марта 1780 г.

яхъ, въ которыхъ имѣется главная книга (hufvudbok), къ ней примѣняется та же система, но другія счетныя книги составляются и ведутся по системѣ камеральной бухгалтеріи.

Непосредственными сборщиками податей (förste uppbördsman) (окружными писарями съ фохтами или бухгалтеромъ въ городѣ) составляются спеціальныя счеты всѣмъ собраннымъ доходамъ по категоріямъ (къ 31 декабря) за весь истекшій годъ; суммарный счетъ, (къ 30 апрѣля) и балансъ (balansrelation) недоимокъ и дѣйствительныхъ поступленій по тремъ главнымъ рубрикамъ: statsmedel, riksgäldsmedel и diverse verks medel (къ 10 октября); наконецъ два разъ въ годъ, въ 2 августа и 2 февраля, составляются отчетныя вѣдомости о всѣхъ пеняхъ, поступившихъ и долженствующихъ поступить. Наконецъ, тѣ же органы обязаны вести счетъ и составлять отчетныя вѣдомости спеціально о поступленіи подоходнаго налога, о поступленіи пробирной пошлины, больничной подати, земской подати (landstingsskatt) и взносовъ по обязательному взаимному сельскому страхованію (brandstodsmedel). Казначей ведетъ спеціальныя счеты: податей въ пользу рыцарской платы (riddarhusafgiften); возвратныхъ платежей по ссудамъ изъ суммъ коммиссіи погашенія; поступленій гербоваго сбора, по полученіи отчетныхъ вѣдомостей отъ лицъ, имѣвшихъ на рукахъ гербовую бумагу, сборовъ въ пользу тюремнаго управленія и всѣхъ его расходовъ; доходовъ и расходовъ военнаго управленія; спеціальныхъ средствъ лѣснаго вѣдомства, и наконецъ ведетъ счета всѣмъ депозитамъ въ казначействѣ. Сроки представленія отчетныхъ вѣдомостей въ земскую контору различны.

Всѣ поступления и расходы въ казначейство вносятся въ такъ наз. „Koncepträkenskap“, которому подводится итогъ каждый мѣсяцъ. Эти книги къ концу января слѣдующаго за отчетнымъ года вмѣстѣ съ оправдательными документами передаются въ земскую контору. Въ городахъ, гдѣ имѣются

отдѣленія государственнаго банка, мѣстное казначейство пересылаетъ еженедѣльно въ статсъ-контору рапортъ о суммахъ казначейства, внесенныхъ на текущій счетъ, въ городахъ, гдѣ не имѣется отдѣленій, рапорты о состояніи казначейства отсылаются въ статсъ-контору разъ въ мѣсяцъ.

Въ земской конторѣ ведется общая отчетная книга (*landsbok*), специальная отчетная книга по специальнымъ средствамъ, и наконецъ еженедѣльно отсылаются рапорты въ статсъ-контору и періодично-рапорты тѣмъ учрежденіямъ, которыя завѣдываніе своими специальными средствами поручили земской конторѣ.

Кассы специальныхъ сборщиковъ (таможенные, почтовые, желѣзнодорожныя, телеграфно-телефонныя) ведутъ каждая главную книгу по системѣ двойной бухгалтеріи, а всѣ другія книги по системѣ простой бухгалтеріи. Отчетностью онѣ обязаны предъ центральнымъ органомъ своего вѣдомства. Таможенные конторы представляютъ 4 раза въ мѣсяцъ въ главное таможенное управленіе (камеральное бюро его) обзоръ доходовъ за истекшій мѣсяцъ и (въ ревизіонное бюро) журналы о пошлинахъ, поступившихъ въ сухопутныя и морскія таможни, о поступившихъ маячныхъ и лоцманскихъ сборахъ и о товарахъ, поступившихъ въ склады. Изъ этихъ отчетовъ камеральное бюро и ревизіонное бюро составляютъ сводные отчеты для представленія въ финансовый департаментъ. Затѣмъ въ январѣ мѣсяцѣ слѣдующаго за бюджетнымъ года таможенные конторы представляютъ въ камеральное и ревизіонное бюро: журналъ о всѣхъ въ теченіе года поступившихъ пошлинахъ, лоцманскихъ и маячныхъ сборахъ, о конфискованныхъ товарахъ сложенныхъ въ склады (*nederlag* и *transit upplag*) и др. Изъ этихъ счетовъ и журналовъ камеральное бюро составляетъ *hufvudbok*, главную книгу, которая не позже, чѣмъ по истеченіи 4 мѣсяцевъ послѣ окончанія бюджетнаго года, должна быть пред-

ставлена въ камеральный судъ. За несвоевременное представленіе отчетныхъ вѣдомостей виновные подвергаются денежнымъ штрафамъ (1 крона за каждый просроченный день). Такія же спеціальныя отчетныя вѣдомости отсылаются въ соответствующія центральныя управленія почтовыми конторами (вѣдомости доходовъ и расходовъ и о состояніи почтовыхъ сберегательныхъ кассъ), телеграфными конторами, железнодорожными, станціонными смотрителями, органами лѣсного управленія, продавцами гербовой бумаги и марокъ и пробирерами.

Статсъ-контора ведетъ двѣ главныя книги. Одна, *Kassa hufvudbok*, содержитъ въ себѣ всѣ данныя о движеніи суммъ въ королевскомъ казначействѣ. Эта книга со всѣми оправдательными документами (оригинальными отчетами) представляется въ маѣ мѣсяцѣ въ камеральный судъ. Другая такъ наз. главная государственная книга, *rikshufvudbok*, является сводомъ всѣхъ отчетовъ государственнаго управленія и показываетъ состояніе доходовъ, расходовъ, излишекъ или дефицита. Всѣ матеріалы для составленія ея (главнѣйшія изъ нихъ: земскія книги провинцій и главныя книги кассъ спеціальныхъ сборщиковъ) передаются въ статсъ-контору изъ камеральнаго суда. Главная книга (*rikshufvudbok*) должна быть готова къ тому моменту, когда избранные риксдагомъ ревизоры приступаютъ къ ревизіи государственныхъ счетовъ. Въ королевскомъ казначействѣ ведутся кромѣ того: главная книга, спеціальныя книги по отдѣльнымъ фондамъ и генеральная вѣдомость поступленій гербоваго сбора. Всѣ эти книги представляются на ревизію въ камеральный судъ къ концу марта мѣсяца.

Въ комиссіи погашенія государственныхъ долговъ ведется главная книга и спеціальная книга по фондамъ ликвидаціи и погашеній фундированныхъ долговъ (*räkenskap öfver de fonderade statslänens liquidations och amortisements*

fonder). Итоги подводятся къ концу календарнаго года, затѣмъ книги ревизуются ревизорами комиссіи и къ 1 іюля предлагаются ревизорамъ риксдага. Краткія выдержки изъ книгъ печаются въ газетахъ.

Обратимся къ *организациіи контроля*:

Въ Швеціи различаются три вида контроля: 1) низшій или административный. Въ составѣ его опять различаются контроль, или такъ наз. ревизія органовъ, имѣющихъ дѣло съ собираніемъ доходовъ (Första revision af urpbörds redogörelserna), и ревизія отчетности органовъ распорядителей (Första revision af förvaltningsredogörelsen); 2) средній, документальный (Kammarättens öfverrevision), и 3) высшій, политическій, контроль риксдага. Предварительнаго контроля, не смотря на попытки ввести оный въ царствованіе Карла XI, нѣтъ до настоящаго времени.

Для облегченія правильнаго, тщательнаго контроля, законъ предписываетъ 1) всѣмъ органамъ, имѣющимъ дѣло съ собираніемъ и расходованіемъ государственныхъ суммъ, подкрѣплять всѣ записи въ книгахъ указаніями на оправдательные документы, а сами оправдательные документы (verifikation) должны быть сохраняемы въ цѣлости. 2) періодически отправлять въ статсъ-канцелярію и камеральный судъ рапорты о собранныхъ и израсходованныхъ суммахъ, и 3) предписываетъ періодическія инструкціи и срочныя ревизіи (inventeringar), совершаемыя губернаторомъ, земскимъ секретаремъ и камериромъ, или даже, по порученію камеральнаго суда, адвокатъ-фискаломъ <sup>1)</sup>.

Въ низшемъ, административномъ контролѣ Швеціи не проводится яснаго различія между инспекціей и ревизіей. Инспекція и ревизія болѣею частію соединены въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ.

<sup>1)</sup> Ордонансы и циркуляры 1725 г., 27 августа, 30 января 1749 г., 20 декабря 1821 г., 14 октября 1884 г. и регламентъ 13 ноября 1739 г.

Органомъ, провѣряющимъ счета казначейства и счета сборщиковъ податей, является земская контора. Контроль ея ограничивается провѣркою счетовъ и оправдательныхъ документовъ съ формальной точки зрѣнія. Различается суммарный и подробный контроль <sup>1)</sup>. Первый совершается при представленіи отчетныхъ книгъ и вѣдомостей сборщиками податей, второй—послѣ полученія всѣхъ счетныхъ книгъ и отчетовъ. Хотя контрольная дѣятельность чисто \*формальная, тѣмъ не менѣе з. контора въ правѣ и обязана, въ случаѣ замѣченныхъ матеріальныхъ ошибокъ, увѣдомить статсъ-контору черезъ посредство губернатора. Жалобы на заключенія земской конторы подаются въ теченіе 30 дней въ камеральный судъ.

Кассы спеціальныхъ сборщиковъ (таможенные конторы, почтовые, телеграфно-телефонныя, желѣзно-дорожныя, мѣстные органы лѣснаго и интендантскаго управленія) подвергаются контролю высшихъ инстанцій своего вѣдомства, въ составѣ которыхъ имѣются особые ревизіонныя бюро. Такъ какъ таможенные пошлины играютъ весьма важную роль въ бюджетѣ Швеціи, то главное таможенное управленіе имѣетъ функціи контроля, выходящія за предѣлы простой формальной ревизіи или инспекціи. Оно не только провѣряетъ формальную правильность счетовъ, но и матеріальную правильность счетовъ, и матеріальную правильность взиманія таможенныхъ пошлинъ, дѣлая постановленіе о привлеченіи къ отвѣтственности виновныхъ въ нарушеніи таможеннаго тарифа или въ неправильномъ его употребленіи (инстр. глав. тамож. упр. 1 ноября 1878 г.). Обвиненному въ неправильномъ дѣйствіи или ошибокѣ дается 30—45 дневный срокъ для подачи объясненій. Въ случаѣ неосновательности представляемыхъ доводовъ,

---

<sup>1)</sup> Регламентъ 13 ноября 1739 г., циркуляръ 21 сентября 1869 г., ординансъ 6 іюня 1849, циркуляры и ординансы 20 декабря 1729 г., 1733, 1830, 1828, 1816 гг. и 5 іюля 1884 г.

онъ обязанъ уплатить вознагражденіе ревизору, замѣтившему ошибку. Жалобы на постановленія главн. тамож. управленія подаются камеральному суду.

Почти тотъ же порядокъ установленъ для ревизіи счетовъ почтоваго, телеграфнаго и доменнаго вѣдомствъ (инстр. 4 іюня 1886 г., 1 ноября 1878 г. и 19 ноября 1869 г.).

По общему правилу, какъ мы замѣтили выше, всѣ центральныя административныя учрежденія распоряжаются открытыми имъ кредитами только черезъ посредство статсъ-конторы. Но нѣкоторые изъ нихъ получаютъ на руки болѣе или менѣе значительныя суммы для покрытія своихъ текущихъ хозяйственныхъ расходовъ (напр. управленіе тюрьмами, Fångsvårdstygelsen, главныя управленія сухопутныхъ войскъ, флота). Наконецъ, многія учрежденія имѣютъ свои спеціальныя фонды, передаваемыя имъ государствомъ или частными лицами. Низшій контроль надъ движеніемъ всѣхъ этихъ суммъ находится въ рукахъ органовъ распорядителей. По провѣркѣ всѣхъ счетныхъ книгъ и оправдательныхъ документовъ, первыя передаются въ камеральный судъ.

Средній, документальный контроль сосредоточенъ въ рукахъ камеральнаго суда. Судъ этотъ (kamptägrätt), какъ читателямъ уже извѣстно изъ I части нашего труда, (I, стр. 335), учрежденъ Карломъ XI въ 1695 г., подъ первоначальнымъ наименованіемъ kamptägrevisionen. Компетенція его опредѣлена инструкціями 21 іюня 1814 г., 15 октября 1831 г. 14 ноября 1879 г.

Камеральный судъ состоитъ изъ предсѣдателя, 6 камеральныхъ совѣтниковъ, секретаря, нотаріусовъ, актуаріевъ, ревизіонъ-коммиссаровъ и 18 ревизоровъ. При судѣ состоитъ адвокатъ-фискаль. Въ составъ камеральнаго суда входятъ: канцелярія, контора адвокатъ-фискаля и ревизіонное отдѣленіе (revisions afdelningen или Öfver-revisions departementet). Ревизіонный департаментъ въ свою очередь распадается на



3 конторы: 1) *Provins räkenskaps kontor*, ревизующую всѣ счетныя книги и отчетныя вѣдомости, поступающія изъ земской конторы; 2) *Militieräkenskaps kontor*, ревизующую всѣ счета по военно-сухопутному и морскому управленію, и 3) *Civilräkenskapskontor*, ревизующую всѣ отчеты гражданскаго вѣдомства, поступающія отъ центральныхъ органовъ. Функции камеральнаго суда двоякія: 1) онъ является органомъ контроля, 2) органомъ административной юстиціи. Въ этомъ мѣстѣ мы рассмотримъ первую его функцію и порядокъ ея осуществленія.

Въ камеральный судъ должны быть передаваемы (и расpredѣлены по 3 конторамъ ревизіоннаго департамента) всѣ книги земской конторы, со всѣми отчетными вѣдомостями, всѣ отчетныя книги военнаго управленія и всѣ отчетныя книги гражданскаго вѣдомства; только отчетныя книги банка и комиссіи погашенія изъяты изъ контроля суда. Если при провѣркѣ этихъ книгъ окажется, что виновникомъ ошибки или нарушенія закона была одна изъ коллегій, одинъ изъ надворныхъ судовъ или органовъ военнаго управленія, то камеральный судъ обязанъ немедленно довести о томъ до свѣдѣнія юстицъ-канцлера.

Всѣ отчетныя книги и отчетныя вѣдомости провѣряются относительно: 1) правильности выведеннаго баланса; 2) правильности исполненія законовъ о собираніи доходовъ, 3) согласія съ основными руководствами (*debiterings grunder*); 4) формальной правильности записей; 5) правильности цифръ; 6) наконецъ, камеральный судъ долженъ обратить вниманіе на то: „была ли соблюдена польза и право учреждений при управленіи суммами“ (*att offentliga inrättningars rätt och bästa vid förvaltningen blifvit iakttagna*)..

Провѣрка всѣхъ счетовъ должна быть окончена въ теченіе 1 года со времени поступленія счетовъ, и если данъ какой либо поводъ къ замѣчанію, *anmärkning*, о найденныхъ

неправильностяхъ, то отчетное лицо или учрежденіе должны быть извѣщены немедленно, а если на разрѣшеніе камеральнаго суда поступило какое либо замѣчаніе органа низшаго контроля, то камеральный судъ долженъ дать свой отзывъ въ теченіе 2 лѣтъ.

Совокупность всѣхъ дѣйствій, цѣлью которыхъ является провѣрка, съ вышеуказанныхъ точекъ зрѣнія, счетныхъ книгъ и вѣдомостей, называется revisions-processen. Этотъ процессъ проходитъ 2 инстанціи: конторы ревизіоннаго департамента и plenum суда.

Процедура провѣрки близко подходитъ къ порядку разсмотрѣнія дѣлъ въ французскомъ Court des comptes. Ходъ же ревизіоннаго процесса во Франціи Hock <sup>1)</sup> описываетъ слѣдующимъ образомъ: „Das Verfahren des Rechnungshofes ist ganz dem eines Gerichts hofes gleich. Man gewahrt deutlich, dass er historisch aus einem solchen hervorgegangen ist. Jede Rechnung wird bei der kanzlei protokolliert, einem Referendär zur Prüfung und Berichterstattung übergeben, und dessen Ausarbeitung einem Rathe (conseiller maitre) zur Überprüfung anvertraut, der dann in einer Section (chambre) des Hofes darüber Vortrag hält. Die Rechnungserledigung wird in Form einer gerichtlichen Entscheidung (arrêt) gefällt. Legislative Bemerkungen werden in einer legis lativen Section erörtert, gewisse wichtigere und feierliche Akte in einer Sitzung des ganzen Hofes vollzogen. Der Generalprocurator des Hofes hat zu erwägen, ob in einem gegebenen Falle Anzeichen der Verfälschung oder der Veruntreuung vorhanden und daher die Tribunale in Anspruch zu nehmen seien, er macht auf obwaltende Privatrechts fragen aufmerksam, wacht über Beobachtung der Fristen von Seiten der Rechnungsleger und des Hofes, wahrt die Formen des Gesetzes“.

<sup>1)</sup> Die Finanzverwaltung Frankreichs. 1857. стр. 111.

Ревизионный процессъ въ Швеціи идетъ слѣдующимъ порядкомъ: какъ скоро отчетная книга или вѣдомость поступила въ соотвѣтствующую ревизионную контору, то 1) немедленно производится суммарная провѣрка, имѣющая цѣлью узнать, нѣтъ ли недочетовъ или не нанесено ли казнѣ убытку; о результатѣ дается знать въ рленумъ суда; 2) всѣ счетныя книги провѣряются детально, если детальной провѣрки не сдѣлано въ низшихъ инстанціяхъ; 3) всѣ тѣ счетныя книги, которыя уже были подвергнуты детальному контролю, ревизуются съ точки зрѣнія компетентности распорядителей, расходовавшихъ суммы. Эта операція совершается ревизорами, которые о результатѣ работъ извѣщаютъ комиссаровъ. Если комиссаръ не соглашается съ замѣчаніемъ ревизора, то сей послѣдній дѣлаетъ представленіе камеральному суду. За ходомъ этихъ операцій слѣдитъ адвокатъ-фискаль, наблюдая за тѣмъ, чтобы не нарушались интересы казны. Если ревизионная контора покончила ревизию, то онъ съ своей стороны провѣряетъ счета.

Послѣ разсмотрѣнія дѣла въ соотвѣтствующей конторѣ ревизионнаго департамента, оно поступаетъ для доклада въ рленумъ суда, въ руки одного изъ совѣтниковъ. Совѣтникъ обязанъ провѣрить счета и замѣчанія, на нихъ сдѣланныя. Если онъ признаетъ замѣчаніе ревизора неосновательнымъ, то извѣщаетъ его о томъ. Ревизоръ можетъ жаловаться общему присутствію, и въ случаѣ не уваженія жалобы — королю. Если совѣтникъ признаетъ замѣчаніе ревизора основательнымъ, то рефератъ его вноситъ со своимъ докладомъ въ рленумъ. Рленумъ предписываетъ вытребовать объясненіе отъ учрежденія или лица, виновнаго въ ошибкѣ или нарушеніи закона. По полученіи объясненія, судъ постановляетъ свое рѣшеніе; на это рѣшеніе можетъ быть подана жалоба королю.

Всѣ должностныя лица, которыя, участвуя въ ревизіи,

открыли недочетъ, ошибку, нарушение закона и этимъ предупредили нанесеніе ущерба казнѣ, получаютъ въ случаѣ открытія недочета и внесенія недостающей суммы въ казначейство, такъ наз. *observations procent*, т. е. вознагражденіе отъ 5—15% взысканной суммы.

Изъ обзора организаціи и порядка дѣйствій камеральнаго суда видно, что онъ не является *Oberster-Rechnungshof*, въ томъ смыслѣ, въ которомъ понимается это учрежденіе современною наукою финансоваго права. Камеральный судъ не есть вполне самостоятельное, независимо отъ другихъ центральныхъ учреждений стоящее высшее контрольное учрежденіе, онъ является однимъ изъ центральныхъ учреждений, подчиненныхъ департаменту финансовъ и фактически его контроль есть только провѣрка закономѣрности дѣйствій кассъ финансовыхъ и административныхъ, а не провѣрка цѣлесообразности распоряженій государственными суммами. — Фактически высшимъ контрольнымъ учрежденіемъ, провѣряющимъ, существуетъ ли не только формальная гармонія между узаконеннымъ планомъ хозяйства и итогами государственной отчетности, но и гармонія между цѣлями, ради которыхъ было ассигнованы бюджетныя суммы, и характеромъ дѣйствій, затратъ, расходовъ управленія, — является бюджетный комитетъ и ревизоры риксдага, осуществляющіе контрольную функцію риксдага, между тѣмъ какъ палаты риксдага только санкціонируютъ ихъ рѣшеніе.

О функціяхъ бюджетнаго комитета мы говорили во II главѣ этого отдѣла.

Каждый очередной риксдагъ избираетъ 12 ревизоровъ, по 6 отъ каждой палаты, для обревизованія состоянія управленія государственныхъ финансовъ, комиссіи погашенія и банка <sup>1)</sup> согласно постановленіямъ основнаго закона и спе-

<sup>1)</sup> Att enligt reSerinsfomen och särskild instruction granska statsverket, riksgälds kontorets och riksbankens tillstånd, styrelse och förvaltning).

ціальної інструкції. Для исполненія возложеного на нихъ труда, ревизорамъ дается 2-хъ недѣльный срокъ. Ревизоры избирають изъ своей среды предсѣдателя, рѣшающаго дѣло при равенствѣ голосовъ. Всѣ замѣчанія, сдѣланныя ревизорами, со всѣми объясненіями, данными по нимъ заинтересованнымъ учрежденіемъ, передаются въ бюджетный комитетъ, а по разсмотрѣніи ихъ въ комитетѣ представляются для утвержденія или для вторичнаго обсужденія въ plenum палатъ.

Ревизіонная дѣятельность ревизоровъ распадается на 3 части, сообразно 3 объектамъ ихъ дѣйствій: 1) ревизія statsverketå 2) ревизія riksgäldsverketå 3) ревизія банка.

1. *Ревизія statsverketå*. Привѣтельство, чрезъ начальника финансоваго департамента, обязано передать въ руки ревизоровъ всѣ отчетныя книги, вѣдомости, реестры статсъ-конторы и всѣхъ административныхъ учреждений, имѣвшихъ суммы въ своихъ рукахъ, всѣ отчеты о состояніи дѣлъ, поданныхъ королю, и всѣ оправдательные документы: королевскіе ордонансы, указы, протоколы совѣта, спеціальныя предписанія, реестры ассигновокъ. Ревизоры могутъ требовать отъ cadaго учреждения и должностнаго лица объясненій устныхъ и письменныхъ. Въ ихъ засѣданіяхъ участвуетъ одинъ изъ совѣтниковъ статсъ-конторы, по назначенію короля, обязанный давать ревизорамъ всякія объясненія, какія могутъ быть даны на основаніи матеріаловъ, собранныхъ въ рукахъ правительства. Инструкція, составленная риксдагомъ въ 1867 г., предписываетъ ревизорамъ избѣгать погруженія въ детали и стремиться обсуждать характеръ финансоваго управленія въ цѣломъ его объемѣ, въ общихъ чертахъ. Ревизоры обязаны обсудить: согласны ли расходы съ бюджетомъ, финансовыми законами, скрѣплены ли повелѣнія короля о расходованіи государственныхъ суммъ; правильноли, своевременно ли поступали доходы въ кассы государства; исполняли-

ли свои обязанности тѣ лица, которымъ порученъ надзоръ за доходами короны; всѣ ли законныя мѣры приняты для пополненія недочетовъ. Если ревизоры найдутъ какую-либо неправильность, нарушение закона—если напр. допущены расходы сверхъ открытыхъ кредитовъ, или допущено передвиженіе кредитовъ изъ титула въ титулъ; если какое-либо учреждение или должностное лицо отказалось дать требуемое объясненіе или если вообще допущено какое либо нарушение правъ риксдага—то всѣ эти нарушенія отмѣчаются въ протоколѣ и въ особомъ „замѣчаніи“. Это „замѣчаніе“ составляется въ двухъ экземплярахъ; одинъ экземпляръ передается королю; другой, вмѣстѣ съ надлежащими объясненіями, передается уполномоченнымъ въ комиссіи погашенія для напечатанія въ газетахъ. Общій протоколъ и всѣ спеціальныя записки ревизоровъ вносятся въ бюджетный комитетъ и имъ доводятся до свѣдѣнія палатъ. Члены совѣта министровъ имѣютъ право давать по замѣчаніямъ ревизоровъ свои объясненія, дѣлать возраженія. Если ревизоры найдутъ всѣ отчеты правительства въ полномъ порядкѣ или если палаты признаютъ объясненія, данныя министрами, удовлетворительными, то онѣ вотируютъ „décharge“; въ противномъ случаѣ дѣлается представленіе королю о привлеченіи виновныхъ въ нарушеніи законовъ къ отвѣтственности или объ увольненіи ихъ отъ должности.

II. *Ревизія riksgäldsverketa*. Вторымъ объектомъ контрольной дѣятельности ревизоровъ является отчетъ о состояніи комиссіи погашенія (Riksgäldsverket). Уполномоченные правители въ комиссіи (fullmäktige i riksgälds kontoret) представляютъ ревизорамъ отчетъ о состояніи дѣлъ комиссіи за время, истекшее съ момента окончанія послѣдней ревизіи. Обязанности ревизоровъ заключаются въ слѣдующемъ: 1) обсудить (granska) состояніе комиссіи, ея управленіе, 2) обсудить, поступили ли въ распоряженіе ея всѣ средства,

закономъ ей назначенныя, и согласны ли съ записями всѣхъ предписанія о расходованіи ея суммъ, 3) обсудить всѣ ли уполномоченные и служащіе исполняли въ точности лежащія на нихъ законныя обязанности, 4) если окажется какое либо нарушеніе законовъ или инструкцій, то предписать уполномоченнымъ впредь строже наблюдать за ихъ исполненіемъ и увѣдомить о нарушеніи риксдага черезъ бюджетный комитетъ, 5) въ случаѣ надобности вытребовать всѣ матеріалы, необходимыя для изслѣдованія виновности лицъ, нарушившихъ законъ, 6) дать объясненія по всѣмъ вопросамъ, которые будутъ предложены на разрѣшеніе уполномоченными, 7) рассмотреть всѣ жалобы, принесенныя служащими или частными лицами на распоряженія правленія уполномоченныхъ, 8) съ своей стороны дѣлать замѣчанія ревизорамъ относительно улучшеній въ ходѣ внутренняго управленія дѣлами комиссіи. Рапортъ ревизоровъ о совершеніи ими ревизіи печатается въ газетахъ и при открытіи сессіи риксдага поступаетъ въ бюджетный комитетъ. Палаты, выслушавъ доклады бюджетнаго комитета, постановляютъ окончательное рѣшеніе по всѣмъ вопросамъ, возбужденнымъ ревизорами.

III. *Ревизія банка.* Наконецъ, въ качествѣ третьяго объекта контрольной дѣятельности ревизоровъ и риксдага является банкъ и его управленіе. Правленіе уполномоченныхъ (bankofullmäktige) предлагаетъ ревизорамъ: 1) общій отчетъ о состояніи и операціяхъ банка и о работахъ его бумажной фабрики (Tumba pappersbruk), 2) спеціальный отчетъ объ операціяхъ ссуднаго и учетнаго отдѣленія банка и его отдѣленій. (Для ревизіи учетныхъ операцій мѣстныхъ конторъ банка избирается особая комиссія ревизоровъ тоже изъ числа депутатовъ риксдага). Отчетъ банка рассматривается въ томъ же порядкѣ и съ тѣхъ же сторонъ, какъ и отчетъ комиссіи погашенія. Рапортъ ревизоровъ (печатаемый въ газетахъ) поступаетъ въ палаты черезъ банковый комитетъ;

для окончательнаго разрѣшенія всѣхъ возбужденныхъ вопросовъ.

Изслѣдованіемъ понятія „законъ“ въ шведскомъ государственномъ правѣ мы начали этотъ отдѣлъ, разсмотрѣніемъ гарантій законности въ финансовомъ управленіи Швеціи мы его и окончимъ.

Характеристичною чертою современнаго правомѣрно-культурнаго государства является не столько участіе народнаго представительства въ опредѣленіи воли государства, сколько стремленіе установить прочныя правовыя ограниченія административныхъ полномочій. Со времени раздѣленія законодательной и административной функцій, т. е. съ введенія конституціоннаго образа правленія, законодательная власть регламентируетъ право управленія „Права и обязанности органовъ управленія точно устанавливаются закономъ. Отдѣльнымъ лицамъ предоставляется субъективная сфера правъ, въ предѣлахъ которой они, не подчиняясь воздѣйствію административныхъ органовъ, имѣютъ право свободной дѣятельности“ (Г. Мейеръ).

Финансовое управленіе—та область управленія, въ которой интересы государства наиболѣе часто сталкиваются съ интересами частно-хозяйственными, и органы управленія, защищая права государства, легко поддаются искушенію вторгнуться въ сферу правъ частныхъ лицъ, или пренебречь ихъ законными интересами. Рѣшеніе большинства вопросовъ, входящихъ въ компетенцію органовъ финансовой администраціи, зависитъ отъ усмотрѣнія администраціи, законъ только устанавливаетъ виды налоговъ, пошлинъ, общія условія и формы привлеченія того или другаго лица или группы лицъ къ податной обязанности; онъ устанавливаетъ общія условія пользованія государственными учрежденіями—почтою, теле-



графомъ, казенными желѣзными дорогами, предоставляя установленіе подробностей—администраціи. „Когда административный актъ нарушаетъ прямо установленную закономъ грань, можно бы, пожалуй, удовольствоваться контролемъ гражданскихъ и уголовныхъ судовъ. Только тамъ, гдѣ нѣтъ такихъ формальныхъ опредѣленій, чувствуется вполне необходимость особаго административно-судебнаго контроля“ (Коркуновъ, ср. „Очеркъ теорій административной юстиціи“ ж. гражд. и уг. права 1885 г. кн. 1).

Объ адм. юстиціи Швеціи Demombynes (*Constitutions Europeennes*, 1, стр. 123) говоритъ „il n'y a point de juridiction administrative,.... les affaires administratives sont portées devant la juridiction ordinaire“.... „Une cour des comptes vérifie les comptes de l'État et juge les coupables“. Это положеніе Демомбина не выполнѣ вѣрно. Швеція не имѣетъ правильной строго выдержанной системы административной юстиціи, но тѣмъ не менѣе 1) она имѣетъ учрежденіе, которое не только играетъ роль „cour des comptes“ въ узкомъ смыслѣ слова, но и служитъ органомъ охраненія предписаній объективнаго права въ области финансоваго управленія и имѣетъ цѣлью защищать индивидуальную правовую сферу отъ несправедливыхъ вторженій органовъ финансовой администраціи: это—„Kammargätt“, 2) имѣетъ два единоличныхъ органа, задача которыхъ—слѣдить за тѣмъ, чтобы не нарушались права частныхъ лицъ и корпорацій, или законные ихъ интересы, незаконными или пристрастными дѣйствіями органовъ администраціи. Эти органы юстиць-канцлеръ короля и синдикъ риксдага; 3) установленъ опредѣленный порядокъ подачи жалобъ на такіе акты администраціи, примѣненіе которыхъ предоставлено собственному благоусмотрѣнію административныхъ учрежденій, и порядокъ предъявленія исковъ противъ актовъ управленія, регулируемыхъ опредѣленными объективными правовыми предписаніями.

Если нельзя не признать вѣрности положенія Штейна (F. W, 3 изд. I, 462), что въ области финансоваго управленія всѣхъ позже совершилось полное отдѣленіе суда отъ администраціи, то тѣмъ не менѣе, столь же безспорно, что предвѣстниками современныхъ административныхъ судовъ были именно тѣ древнія, полусудебныя, полуадминистративныя учрежденія, которыя носили названія: Court of Exchequer, Cour des comptes, Kammergericht. Таковымъ же ядромъ административной юстиціи является въ Швеціи „Kammargätt“ — камеральный судъ.

Впрочемъ и гораздо ранѣе учрежденія камеральнаго суда въ Швеціи замѣтенъ проблескъ сознанія необходимости обезпечить права частныхъ лицъ и прочно организованныхъ группъ лицъ, общины, области, сотни, округа—отъ вторженій государственной администраціи, и опредѣлить порядокъ разрѣшенія спора о правѣ гражданъ и границахъ права органовъ управленія. Куріи гражданъ и крестьянъ въ 1650 г. подали прошеніе королевѣ Христинѣ, и въ числѣ 12 пунктовъ петиціи находился слѣдующій: „чтобы, согласно древнимъ законамъ, созывался ежегодно въ каждомъ округѣ такъ наз. Råfsteting, съ участіемъ выборныхъ лицъ отъ всѣхъ сословій, для обсужденія всѣхъ дѣлъ по нарушенію законовъ королевства, правъ казны, свободы народа и королевской присяги“.

Объ организаціи этого „Råfsteting“ мы точныхъ свѣдѣній не имѣемъ. Судя по намекамъ крестьянской куріи, это было періодично созываемое присутствіе, состоящее изъ представителей мѣстныхъ жителей и коронныхъ должностныхъ лицъ. Какова была его компетенція, въ точности мы тоже сказать не можемъ. Не имѣемъ мы свѣдѣній и о томъ, когда прекратилось созваніе этого присутствія. По всей вѣроятности, существованіе этого административно-судебнаго органа прекратилось еще въ эпоху уніи, когда пало значеніе долж-

ности лагмана, когда иноземные властители, короли уніи, стремились ввести въ Швецію феодальные порядки, и когда между свободными крестьянами и королемъ встали крупные землевладѣльцы, стѣсня вольности первыхъ и органичивая власть вторыхъ.

Учрежденіе герцогствъ Густавомъ Ваза и графствъ и баронствъ Ерикомъ XIV окончательно оттѣснило нѣшіе классы, бывшіе плательщиками налоговъ, отъ непосредственныхъ сношеній съ государственною властью. Охраною законовъ пользовались богатые, могущественные вельможи, бюргеры городовъ, имѣвшіе свою собственную юрисдикцію. Королевское управленіе распространяло свою власть только на *patrimonium principis* „*konungens fateburg*“. Королевскія распоряженія опредѣляли только въ общихъ чертахъ характеръ и порядокъ администраціи, предоставляя опредѣленіе деталей вассаламъ, взимавшимъ налоги, устанавливавшимъ пошлины, сосредоточивавшимъ въ своихъ рукахъ полицію и благосостоянія, и безопасности. Карлъ IX возстановилъ отчасти могущество королевской центральной администраціи, Густавъ II Адольфъ стремился возстановить силу законовъ, поправленныхъ въ угоду высшимъ классамъ. Споры о правѣ въ области финансоваго управленія и полиціи благосостоянія (*Kammar och allmänna hushållnings ärenden*) рѣшались, согласно уставу о судопроизводствѣ 1615 г., надворными судами, а апелляціонной инстанціей являлся высшій королевскій судъ. Но вскорѣ подданные лишились этой судебной охраны своихъ правъ по отношенію къ администраціи. Административная юстиція передана въ руки коллегій“, т. е. административныхъ учреждений. Гарантія безпристрастнаго и однообразнаго примѣненія административныхъ предписаній достигалась отчасти самостоятельнымъ положеніемъ, коллегіальной организаціею, инстанціями и формами дѣлопроизводства административныхъ учреждений. Но насколько эта гарантія была шатка, насколько

ко она стояла въ полной зависимости отъ правовыхъ понятій и политическихъ воззрѣній того сословія, представители котораго засѣдали въ этихъ коллегіяхъ,—это доказано угнетеніемъ низшихъ классовъ въ эпоху Христины, Карла X и опекуновъ Карла XI. Ненависть низшихъ классовъ къ дворянству дала Карлу XI возможность провести редукцію государственныхъ земель и рентъ, т. е. отчужденныхъ въ пользу частныхъ лицъ реальныхъ налоговъ.

Потерявъ свою экономическую силу, аристократія утратила свое вліяніе и въ администраціи. Монархъ сталъ дѣйствительно шефомъ управленія; сеймъ безмолствовалъ; король фактически находился въ положеніи, которое давало ему право во всякое время уничтожать изданныя имъ предписанія или же дѣлать ихъ примѣненіе ничтожнымъ въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ это казалось нужнымъ. Карлъ пользовался этимъ правомъ такъ, какъ онъ считалъ необходимымъ пользоваться имъ въ интересахъ государства, а не въ интересахъ своихъ частныхъ,—таковыхъ онъ не имѣлъ! Возможности конкуренціи съ интересами публичными и публичнымъ правомъ—интересовъ частно-гражданскихъ и права частного онъ не допускалъ во все и только одно право онъ признавалъ за народомъ, только до этого права не касался,—то было право самообложенія. Но народъ не имѣлъ случая имъ воспользоваться: Король правда не ставилъ новыхъ требованій къ народу и его податнымъ силамъ; за то разъ установленные налоги, прямые и косвенные, и пошлины взыскивались въ полной мѣрѣ. Регализмъ, введенный Густавомъ Ваза, былъ сильнымъ средствомъ въ рукахъ просвѣщеннаго деспота. Все служило фискальнымъ цѣлямъ: торговля и промышленность, фабрики, ремесла, горные рудники, рыбныя ловли. Сельское же хозяйство уже потому не могло не стоять подъ сильнымъ давленіемъ государственной власти, потому что государство было крупнѣйшимъ поземельнымъ собственникомъ:

податные и казенные гейматы были ничѣмъ инымъ, какъ казенными землями, отданными въ болѣе или менѣе долго-срочную аренду земледѣльцамъ. Но хозяйство арендаторовъ подвергалось контролю со стороны правительства не только въ интересахъ государственнаго хозяйства въ строгомъ смыслѣ слова. Всѣ отношенія между фискомъ и его арендаторами имѣли двоякій характеръ: характеръ гражданско-правовой и характеръ государственно-полицейскій. Нельзя было указать точной границы, до которой доходятъ гражданско-правовыя претензіи государства и его гражданско-правовыя обязательства, и за которой эти претензіи получаютъ характеръ-публично-правой. Между тѣмъ, по вѣрному замѣчанію Штейна, только ясное сознаніе этой границы становится основою всего публичнаго права финансоваго управленія. Отсутствіе этой строгой границы приводитъ къ невозможности отдѣленія административной юстиціи отъ системы охраны правъ фиска. Двойственность характера отношеній государства къ обязаннымъ въ его пользу податями и повинностями подданнымъ отразилась по необходимости и на томъ органѣ, которому былъ порученъ надзоръ за ненарушимостью интересовъ и правъ казны и за закономѣрностью дѣйствій органовъ власти—камеральномъ судѣ, учрежденномъ послѣ успѣшнаго окончанія редуccionнаго дѣла. Далѣе, такъ какъ въ то время не умѣли проводить яснаго различія между государствомъ и государственными учрежденіями или органами, то жалобы на несправедливость, незаконность распоряженія получали характеръ жалобъ на дѣйствія финансоваго должностнаго лица, а разсмотрѣніе жалобъ носило характеръ не суда надъ распоряженіемъ, какъ безличнымъ выраженіемъ воли государственной власти, а суда надъ исполнителемъ. Слѣдовательно *kammarrätt* получилъ характеръ судебного органа, 1) рѣшавшаго гражданско-правовые споры между фискомъ и подданными, 2) разсматривавшаго споры о закономѣрности ад-

министративнаго распоряженія, и 3) судившаго виновныхъ за нарушеніе правъ и превышеніе власти. Разбирательство дѣлъ этого рода составляло такъ наз. „*Kamerala processen*“. Что касается коллегіей, въ рукахъ которыхъ оставалась опредѣленная юрисдикція, то онѣ рѣшали вопросы 2 и 3 рода; дѣла же перваго рода рѣшались въ первой инстанціи въ особыхъ судахъ (напр. горныхъ), а во второй—въ надворныхъ судахъ.

Произволъ администраціи „эпохи Карла XII“ побудилъ законодателей „эпохи свободы“ передать часть административной юстиціи опять въ руки обыкновенныхъ судовъ. Юрисдикція камеральнаго суда съуживается въ ихъ пользу; административно судебныя функціи органовъ администраціи подвергаются точному опредѣленію.—Отдѣлъ о судопроизводствѣ въ Уложеніи Швеціи 1734 г., ст. 26—27, постановляетъ слѣдующее: „Дѣла касающіяся общественнаго хозяйства въ государствахъ и разныхъ доходовъ казны, равно какъ и тѣ, кои относятся до званій и должностей, какъ высшихъ, такъ и нисшихъ, и до погрѣшностей по онымъ учиненныхъ, имѣютъ быть изслѣдованы и рѣшаемы тѣми на коихъ король возложить попеченіе и наблюденіе за симъ (*prófves och dömes af them, som Konungen vård osh insecnde thes öfver betrodt hafver*), сообразно сказанному въ особыхъ узаконеніяхъ“.—„Если кто пожелаетъ принести въ уѣздѣ жалобу на короннаго фохта, ленсмана или сборщика доходовъ за причиненную ему несправедливость при какой либо экзекуціи или сборѣ податей, или же наложеніемъ самопроизвольныхъ поборовъ, неравенствомъ къ нарядѣ станціонныхъ лошадей и другими повинностями, или о томъ, что таковые произвели противузаконную продажу заклада и о многомъ тому подобномъ (*sic!*); то имѣетъ онъ учинить сіе въ герадскомъ судѣ того мѣста, гдѣ преступленіе произошло, или тамъ, гдѣ жительствоетъ самъ жалобщикъ. Въ городѣ пос-

тупать въ подобныхъ дѣлахъ по предписанному въ главѣ V § 1 (т. е. жалобы подаются въ кемнерскій судъ, *Kämnersrätt*). Тому, кто не доволенъ будетъ рѣшеніемъ суда, дозволяется принести на оное жалобу въ Гофгерихтъ въ продолженіе времени, опредѣленнаго ниже сего въ главѣ XXV § 5. Однако же ландсгевдингъ въ подобныхъ дѣлахъ властенъ немедленно исправить то, что возможно. будетъ, и доставить обиженному правосудіе“. Эти постановленія устава 1734 г. заключаютъ въ себѣ много неяснаго. Что такое дѣла, касающіяся общественнаго хозяйства, разнаго званія должностей? какъ опредѣлить понятіе „несправедливость“? Яснаго различія между законами и административными распоряженіями не проводилось; къ тому же именно эта эпоха ввела, не давъ точнаго опредѣленія, туманное понятіе права экономическаго законодательства. Ясно, что на такихъ шаткихъ основахъ не могла установиться система административной юстиціи; а такъ какъ эта эпоха была періодомъ полнаго развитія полицейскаго государства, вторгавшагося во всѣ сферы частной дѣятельности; такъ какъ наконецъ эта же эпоха была эпохою господства и борьбы партій, вытѣснявшихъ другъ друга по очередно изъ парламента и администраціи,— то столь же ясно, что о правовомъ контролѣ надъ дѣятельностью органовъ полиціи или финансоваго управленія рѣчи быть не могло. Произволъ царствовалъ въ администраціи, и его нельзя было побороть учрежденіемъ цѣлаго ряда спеціальныхъ административныхъ судилищъ, въ родѣ: почтовыхъ судовъ (*Posträtt*), замковыхъ и дворцовыхъ судовъ (*borgs och slotts rättorna*), рыночныхъ судовъ (*hallrät*), канцелярскаго суда (*kanslirätt*) и горныхъ судовъ (*bergsdomstol*). Обыкновенные же суды были сами пронижены партійнымъ духомъ и были въ стачкѣ съ продажными чиновниками, купившими свою должность за дорогую цѣну. „Учрежденіе о канцеляріи“ 1719 г. (*Kansliordning*) учредило новую должность юстицъ-

канцлера, обязанность котораго заключалась въ наблюденіи за исполненіемъ фискалами и всѣми должностными лицами всѣхъ ихъ обязанностей и за строгой законностью ихъ дѣйствій. О всѣхъ замѣченныхъ закононарушеніяхъ онъ долженъ былъ извѣщать риксдагъ. Но и этотъ генераль-прокуроръ не стоялъ на высотѣ своего призванія, а былъ тѣмъ же слугою партій, какъ и всѣ, его надзору подчиненные, чиновники.

Обезпеченіе законности управленія и отдѣленіе суда отъ администраціи—такова была одна изъ тѣхъ великихъ задачъ, къ осуществленію которыхъ стремились законодатели риксдага 1809 года. Въ мотивахъ къ формѣ правленія 1809 года, сказано: „Конституціонный комитетъ старался создать власть управляющую, дѣйствующую въ извѣстныхъ формахъ, сохраняя за ней единство при рѣшеніи дѣлъ и силу для ихъ исполненія, власть законодательную, дѣйствующую медленно и осторожно, но въ то же время достаточно твердую и сильную на случай необходимаго сопротивленія; власть судебную, самостоятельно дѣйствующую подъ законами, но не самовластвующую надъ ними. Онъ старался организовать взаимодѣйствіе этихъ властей такимъ образомъ, что бы онѣ другъ друга контролировали и удерживали“.—Въ исполненіе этихъ принциповъ § 47 ф. пр. постановляетъ: „Надворные суды въ государствѣ и всѣ другія судилища должны судить на основаніи законовъ и законныхъ постановленій; коллегіи государственныя, земское провинціальное управленіе, всѣ вообще административныя учрежденія, всѣ вообще высшія и нисшія должностныя лица должны завѣдывать порученными имъ дѣлами согласно инструкціямъ, регламентамъ и предписаніямъ, которыя уже изданы или впредь будутъ издаваться“. Нельзя не признать, что формулировка этого принципа формы правленія нѣсколько странная: какъ будто бы административныя распоряженія являются единственно правовою основою дѣятельности



органовъ администраціи, а законъ непосредственнаго отношенія къ нимъ не имѣеть!

Законодатели 1809 г. предполагали передать всю юрисдикцію въ руки судовъ и отнять ее у администраціи. Но это ихъ предположеніе фактически не осуществилось. Подобно тому какъ законодательная функція не осуществляется въ полномъ объемѣ королемъ и риксдагомъ совмѣстно (право экономического законодательства въ рукахъ короля!), такъ судебная функція не отошла всецѣло къ судамъ. Правомѣрное государство 19 столѣтія не было въ состояніи отказать отъ наслѣдства, переданнаго полицейскимъ государствомъ 17—18 столѣтій; кромѣ того, условія, въ которыхъ дѣйствовала администрація, требовали сохраненія административной юстиціи, существованіе которой почиталось законодателями 1809 г. нарушеніемъ принципа раздѣленія властей. Судебная функція, т. е. функція установленія конкретныхъ правовыхъ положеній и точнаго опредѣленія правовыхъ отношеній въ отдѣльныхъ случаяхъ, въ 17—18 ст. была раздѣлена между общими судами, спеціальными судами и административными учрежденіями. Спеціальныя суды постепенно почти всѣ были упразднены (Psträtt въ 1836 г. Borg och slottsrätt въ 1844 г., hallrätt и bergsdomstol въ 1846—1850 г., kanslirätt въ 1870 г.), сохранились только: церковныя консисторіи, военныя суды, и суды межевыя. Теперь можно сказать, что различіе между общими судами съ одной стороны, спеціальными судами и административной юстиціей съ другой совпадаетъ съ различіемъ между общимъ закономъ (allmänlag) и экономическимъ закономъ (ekonomiska lag); т. е. всѣ тѣ случаи, которые могутъ быть подведены подъ постановленія общихъ законовъ, входятъ въ компетенцію общихъ судовъ; всѣ тѣ дѣла, которыя подходятъ подъ постановленія экономическихъ законовъ, входятъ въ компетенцію спеціальныхъ судовъ и административныхъ

учреждений, при чемъ послѣднія дѣйствуютъ подѣ контролемъ обыкновенныхъ судовъ.

Административная юстиція въ наше время построена въ Швеціи на слѣдующихъ принципахъ: 1) въ первой инстанціи она вѣрена органу администраціи (губернатору); 2) во второй и третьей инстанціи—обыкновеннымъ судамъ: надворному суду и высшему суду короля (*Konungens högste domstol*). Въ области финансоваго управленія во II инстанціи съ обыкновеннымъ судомъ конкурируетъ камеральный судъ, а въ 3-й государственнѣй совѣтъ<sup>1)</sup>. Органами правоваго контроля надѣ администраціей являются кромѣ того юстицъ-канцлеръ короля, синдикъ риксдага и конституціонный комитетъ риксдага.

Послѣ этого, какъ намъ кажется необходимаго, историческаго объясненія, обратимся теперь, къ административной юстиціи въ области финансоваго управленія. Замѣтимъ еще разъ, что и въ наше время въ Швеціи не проводится строгаго различія между защитой правъ казны и рѣшеніемъ дѣлъ по претензіямъ казны и на казну, между рѣшеніемъ правовыхъ споровъ въ области управленія и привлеченіемъ къ отвѣтственности, гражданской и уголовной, чиновниковъ финансоваго вѣдомства. Затѣмъ, не смотря на то, что реформа 1862 г. вызвала къ жизни мѣстное самоуправленіе—организациія административной юстиціи не сообразована съ измѣнившимся характеромъ административнаго строя. Таковы главные недостатки организации шведской административной юстиціи.

Вся совокупность дѣйствій, имѣющихъ цѣлью рассмотре-

---

<sup>1)</sup> Литература по вопросу объ организации шведской административной юстиціи: Rabenius: *omden administrativa rättskipningen* (въ журналахъ 2 съѣзда сѣверныхъ юристовъ 2 dra nordiska juristmöbets förhandlingar år 1875. Bl. № 3. Uppström. *Om konungens Befallnings hafvandes s. K. domsrätt* (журналъ Намана XVI), Uppström; *Om domstolarnes inrättning och dermed sammanhängande ämnen*, 1884).

ніе жалобы на нарушеніе частныхъ интересовъ (*besvärsmål*) или обсужденіе иска по поводу нарушенія права (*ansökningsmål*), называется камеральнымъ процессомъ (*kamerala processen*). Камеральный процессъ является частью административнаго процесса. Объектомъ камеральнаго процесса (*mål*), могутъ быть дѣла, имѣющія отношенія къ доходамъ государства, публично правовымъ повинностямъ, распоряженію государственнымъ имуществомъ или имуществомъ общественныхъ учреждений. Съ точки зрѣнія формы, или способа возникновенія и рассмотрѣнія вопроса можно различать (слѣдуя изложенію Линде и Рабеніуса): 1) дѣла исполнительныя, *verkställighetsmål*; инициатива при этихъ дѣлахъ принадлежитъ органамъ управленія, считающимъ нужнымъ разрѣшить примѣнимость данныхъ законовъ, распоряженій или предписаній къ тому или другому дѣлу; 2) дѣла исковыя (*Besvärsmål*), т. е. иски по нарушенію правъ частныхъ лицъ дѣйствіями органовъ финансоваго управленія, или по поводу отказа въ правосудіи въ нисшихъ инстанціяхъ; 3) *civilmål*, гражданскіе иски, претензіи къ фиску, рассматриваемые въ камеральномъ судѣ по правиламъ гражданского судопроизводства; 4) *Ansökningsmål* жалобы и прошенія на нарушенія частныхъ интересовъ и озащитѣ оныхъ; 5) *Underställningsmål*, жалобы по дѣламъ, не рѣшеннымъ въ низшихъ инстанціяхъ, но подлежащихъ ревизіи въ высшихъ инстанціяхъ; 6) *Kriminella mål*, т. е. обвиненія должностнаго лица въ нарушеніи закона, небрежности, произволѣ или своекорыстіи. По внутреннему содержанію, всѣ дѣла дѣлятся на слѣдующія категоріи: 1) дѣла по оцѣнкамъ и раскладкамъ (*Taxerings och värderingsmål*) повинностей и налоговъ, 2) дѣла отчетныя, ревизіонныя, контрольныя, 3) дѣла о движеніи по службѣ, 4) дѣла экономическія, по жалованію, по пенсіямъ, 5) Спеціальныя дѣла, рѣшаемыя въ различныхъ коллегіяхъ; такъ напр. въ каммеръ-коллегіи рѣшаются дѣла, от-

носящіяся къ поземельнымъ книгамъ, ямской повинности, дорожной повинности, по рыночнымъ таксамъ; въ камеральномъ судѣ—всѣ дѣла, касающіяся: недоимокъ, возврата суммъ, составленія манталъныхъ реестровъ; въ доменномъ управленіи: дѣла по арендамъ, пользованію казенными лѣсами и т. д.

Для того, чтобы быть органомъ административной юстиціи, должностное лицо или учрежденіе должно имѣть 3 качества: *habilitet*, *jurisdiktion*, *kompetens*. Подъ *habilitet* понимается совокупность извѣстныхъ субъективныхъ качествъ: возрастъ, неопороченность судомъ, образовательный цензъ; подъ *jurisdiction* понимается закономъ данное правомочіе на разсмотрѣніе прошеній и дѣлъ административной юстиціи; подъ *kompetens*—опредѣленный кругъ вѣдомства, матеріально или территоріально ограниченный. Въ понятіе *jurisdiction* входятъ слѣдующія правомочія: 1) право изслѣдованія юридическаго характера даннаго дѣла, 2) право объявленія, что считать правомъ въ данномъ случаѣ и 3) право исполненія рѣшенія (*execution*). Первые два правомочія обыкновенно сосредоточиваются въ рукахъ одного должностнаго лица или учрежденія, но право экзекуціи всегда отдѣляется. Такъ камеральный судъ, коллегіи, губернаторъ имѣютъ право рѣшенія и изслѣдованія, но не право экзекуціи; коронный фохтъ имѣетъ право экзекуціи, но не право изслѣдованія и рѣшенія. Юрисдикція въ камеральномъ процессѣ называется „*vård och inseende hafva*“.

Въ камеральномъ процессѣ, какъ и въ гражданскомъ, различаются стороны, *parterna*, но онѣ не всегда равноправны: если одной изъ сторонъ является казна, то она пользуется значительными привиллегіями. Въ процессѣ разсмотрѣнія жалобъ различаются жалобщикъ и объясняющій (*klagande och förklarande*); въ процессѣ обсужденія иска—истецъ (*sökande*) и объяснитель (*förklarande*). Стороны могутъ

вести свои дѣла лично или черезъ уполномоченныхъ; если же одной изъ сторонъ является казна или община, или земство, или корпорація, то дѣло всегда должно быть ведено черезъ уполномоченныхъ. Интересы казны всегда защищаются адвокатъ-фискаломъ камеръ-коллегіи или камеральнаго суда, въ рѣдкихъ случаяхъ—особыми комиссарами.

Ходъ процесса слѣдующій. Такъ какъ камеральныя дѣла (*Kamerala mål*) требуютъ всегда объясненія съ технической—административной стороны, то въ случаѣ предъявленія жалобы или иска всегда требуется предварительно передача дѣла на объясненіе компететнаго должностнаго лица или учрежденія. Объясненіе можетъ быть вытребовано не только до разсмотрѣнія въ низшей или второй инстанціи, т. е. губернаторомъ или коллегіей, но и въ высшей, т. е. совѣтомъ короля или высшимъ судомъ. Послѣ полученія объясненія начинается движеніе дѣла. Первая инстанція—губернаторъ, вторая—камеральный судъ или камеръ-коллегія, третья—совѣтъ короля. Во всѣхъ инстанціяхъ процессъ—суммарный. Только въ томъ случаѣ, если причиною возникновенія процесса является претензія казны къ должностнымъ или къ частнымъ лицамъ, или наоборотъ, претензія частныхъ или должностныхъ лицъ къ казнѣ,—дѣло поступаетъ непосредственно въ камеральный судъ и разбирается здѣсь по правиламъ гражданскаго судопроизводства. Апелляція на рѣшеніе камеральнаго суда подается королю въ совѣтъ, и не иначе какъ по предъявленіи залога правой апелляціи (*revisions killing*) и съ соблюденіемъ обыкновеннаго апелляціоннаго срока (*fatalier*), т. е. 30 дней. Такъ какъ камеральный процессъ есть процессъ суммарный, то въ отличіе отъ гражданскаго и уголовнаго процесса 1) не требуется формальнаго вызова въ судъ (*citation, stämning*). Процессъ начинается съ момента предъявленія жалобы, прошенія, протеста (со стороны органа администраціи), послѣ чего ком-

петентное учрежденіе или должностное лицо требуетъ объясненія и мнѣнія того учрежденія или лица, дѣйствія котораго дали поводъ къ жалобѣ, или объясненія отъ частнаго лица (физическаго или юридическаго), если дѣло начато органомъ администраціи, съ указаніемъ срока представленія мнѣнія или объясненія и съ угрозою рѣшенія дѣла по своему усмотрѣнію, если срокъ не будетъ соблюденъ. Если дѣло касается юридическаго лица, общины, земства, то о предьявленіи жалобы или протеста дѣлается публикація съ церковной каедрой. 2) стороны не обязаны являться лично для разбирательства дѣла, а могутъ вести дѣло письменно; впрочемъ онѣ могутъ требовать устнаго пренія и допроса; 3) самое разбирательство дѣла въ большинствѣ случаевъ—устное, только въ камеръ-коллегіи и камеральномъ судѣ референты предьявляютъ письменныя мнѣнія. 4) Въ большинствѣ камеральныхъ дѣлъ предварительное слѣдствіе и изслѣдованіе дѣла поручено одному органу, а произнесеніе приговора и рѣшенія другому. Такъ изслѣдованіе споровъ по исполненію дорожной повинности, повинности содержанія постоянныхъ дворовъ, ямской повинности, лежитъ на обязанности окружнаго суда (hägradsrätt), а рѣшеніе дѣла зависитъ отъ губернатора; вопросъ о риксдагѣ податей изслѣдуется земскою конторой, а рѣшается камеръ-коллегіей, 5) Если дѣло дошло до совѣта короля, то требуется мнѣніе того органа, на рѣшеніе котораго принесена жалоба. Нужно замѣтить, что хотя въ камеральномъ процессѣ установленъ 30 дневный апелляціонный срокъ, тѣмъ не менѣе не всегда пропускъ его уничтожаетъ право обращенія къ высшимъ инстанціямъ. Это право восстанавливается, если доказано, что обстоятельства, при которыхъ началось дѣло, измѣнились.

Доказательствами въ камеральномъ судѣ признаются: 1) официальные акты предварительнаго изслѣдованія, 2) протоколы оцѣночныхъ и провѣрочныхъ комиссій, протоколы

объ осмотрѣ на мѣстѣ и 3) собственное признаніе. Въ камеральномъ судѣ прибѣгаютъ иногда къ вызову и допросу свидѣтелей и требованію присяги. Если же какой либо изъ другихъ органовъ административной юстиціи признаетъ необходимымъ допросить свидѣтелей, то этотъ допросъ совершается обыкновеннымъ судомъ, который протоколы о допросѣ препровождаетъ къ органу административной юстиціи. По изслѣдованіи и разсмотрѣніи дѣла должно быть дано рѣшеніе, но имѣющій право рѣшенія долженъ соблюсти правила, установленныя въ уставѣ о судопроизводствѣ (Rättegångs balken Cap. XX, §§ 2—3). „Если дѣло находится въ судѣ и поступило уже къ разсмотрѣнію, то судья и тогда еще имѣетъ дать тяжущимся совѣтъ къ примиренію, буде дѣло такого рода, что сіе дозволено быть можетъ. Ежели они примирятся, то судъ имѣетъ сіе утвердить и выдать на то выпись изъ протокола. Никакое примиреніе, изустно предъ судомъ учиненное, не можетъ быть утверждено до тѣхъ поръ, доволѣ тяжущіеся не признаютъ, что оное въ протоколъ въ точности внесено“. Губернаторъ (Ландсгевдингъ) не властенъ привести мировую сдѣлку въ исполненіе во время продолженія производства дѣла въ судѣ, доволѣ таковая сдѣлка не будетъ одобрена судьей. „Казенный стряпчій (адвокатъ-фискаль или спеціальный комиссаръ) не властенъ уступить посредствомъ мировой сдѣлки какую либо часть правъ казны, также не могутъ двѣ тяжущіяся стороны учинить сіе въ отношеніи права третьяго (или другого какого либо) лица, ниже селянинъ не властенъ приступить къ сему въ отношеніи обложенной оброкомъ земли, по случаю спора между сосѣдами одного села, или между таковыми же разныхъ главныххъ селеній“. Если примиреніе не состоялось и если все тщательно разсмотрѣно, то имѣющій право рѣшенія—даетъ „utslag“. Рѣшеніе должно быть произнесено въ теченіе опредѣленнаго времени. О днѣ произнесенія рѣшенія дѣлается объявленіе,

затѣмъ объявляется рѣшеніе. Въ послѣднемъ указывается, что аппелляція можетъ быть подана въ такой-то срокъ и въ такое-то учрежденіе; оно отсылается къ губернатору для przeprowadенія къ заинтересованнымъ сторонамъ и для уплаты гербоваго сбора. Если въ дѣлѣ участвовало юридическое лицо—община или земство, церковь, приходъ,—то рѣшеніе прочитывается въ мѣстной церкви съ каеэдри.

Какъ мы уже замѣтили выше, на постановленіе низшей инстанціи въ камеральномъ судопроизводствѣ можетъ быть подана въ теченіе опредѣленнаго срока аппелляція или, вѣрнѣе, прошеніе объ измѣненіи рѣшенія во вторую, а на рѣшеніе второй—въ третью инстанцію. Второй инстанціей является: камеральный судъ, надворные суды и каммеръ-коллегія; третьей—король въ совѣтѣ (или высшій судъ). Аппелляціонный срокъ обыкновенно не превышаетъ 30 дней, исключеніе допущено для сѣверныхъ провинцій (Norrbotten, Vesterbotten, Jemtland, Vester norrland)—45 дней; для подачи аппелляціи юридическими лицами — 45 дней, для дѣлъ по подоходному налогу и рыночнымъ таксамъ назначаются спеціальные сроки. Если мы говоримъ объ аппелляціи, то нужно замѣтить, что подъ этимъ словомъ не понимается аппелляція въ смыслѣ, принятомъ въ обыкновенномъ (гражданскомъ или уголовномъ) судопроизводствѣ (*vad*). Шведское законодательство въ камеральномъ процессѣ допускаетъ только: жалобу, прошеніе объ уничтоженіи рѣшенія или прошеніе о вторичномъ изслѣдованіи. Подача аппелляціонной жалобы не пріостанавливаетъ приведенія въ исполненіе постановленія низшей инстанціи; напротивъ, просящій о перевершеніи дѣла долженъ вмѣстѣ съ жалобой доставить свидѣтельство объ исполненіи состоявшагося постановленія. Теченіе аппелляціоннаго срока начинается съ момента извѣщенія сторонъ о постановленіи рѣшенія. При подачѣ жалобы требуется представленіе залога или поручительства для-



покрытія убытковъ, которые казна или другая сторона могутъ потерпѣть. Въ уголовныхъ дѣлахъ (brottmål) требуется представленіе двухъ поручителей (если виновный не подъ арестомъ), а также квитанціи казначейства о внесеніи штрафа или свидѣтельства о бѣдности. Жалоба всегда должна быть представлена въ слѣдующую инстанцію; обходъ инстанцій не допускается. Приведеніе въ исполненіе рѣшеній по камеральнымъ дѣламъ лежитъ на обязанности губернатора, который долженъ принять необходимыя для того мѣры. Если губернаторъ находитъ нужнымъ, то можетъ прибѣгнуть къ помощи гражданскаго суда, для принужденія осужденнаго къ исполненію рѣшенія; но судъ можетъ отклониться отъ участія, если признаетъ рѣшеніе незаконнымъ.

Мы уже замѣтили выше, что въ область административной юстиціи въ Швеціи входитъ и разсмотрѣніе жалобъ на дѣйствія должностныхъ лицъ. Но потерпѣвшій отъ дѣйствія должностнаго лица не можетъ отъ себя начать дѣло о наказаніи виновнаго или о взысканіи съ него убытковъ, нанесенныхъ его дѣйствіемъ. Онъ долженъ обратиться къ адвокатъ-фискалу камеральнаго суда или камеръ-коллегіи, отъ которыхъ зависитъ начать преслѣдованіе виновнаго. За правильностью дѣйствій адвокатъ-фискаловъ наблюдаетъ юстиць-канцлеръ короля. Сей генераль-прокуроръ обязанъ, въ случаѣ надобности, принудить фискала вступить за нарушенныя права частнаго лица. Если же юстиць-канцлеръ не исполнитъ своей обязанности, если онъ откажетъ частному лицу въ защитѣ, то потерпѣвшій можетъ обратиться къ синдику риксдага. Синдикъ риксдага по прошенію потерпѣвшаго, или по собственному усмотрѣнію, если замѣтитъ нарушеніе права частныхъ лицъ администраціей, можетъ понудить юстиць-канцлера къ привлеченію виновныхъ къ отвѣтственности и обязанъ о всѣхъ таковыхъ нарушеніяхъ и злоупотребленіяхъ извѣстить риксдагъ, для вытребованія объясненій отъ правительства.

Таковъ въ общихъ чертахъ сложный строй камеральнаго процесса въ Швеціи. Главные недостатки ея системы административной юстиціи, отражающіеся и на части этой системы, камеральномъ процессѣ, это—неясность отношеній судебной власти къ административной и отсутствіе самостоятельнаго высшаго административнаго суда. Этотъ недостатокъ сознавался уже въ 1854 г., когда въ риксдагъ былъ внесенъ проектъ учрежденія Regeringsrätt т. е. высшаго административнаго суда; но проектъ не былъ принятъ. Королевскій совѣтъ до сихъ поръ остается высшимъ рѣшителемъ всѣхъ административныхъ судебныхъ дѣлъ. Совѣтъ заваленъ дѣлами этого рода и, не смотря на честность и добросовѣстность отношеній къ дѣлу его членовъ, такое соединеніе судебныхъ функцій съ административными служить помѣхой установленію незыблемыхъ гарантій законности въ управленіи.

