

336 P
Т 40

Г. И. ТИКТИН

ОЧЕРКИ ПО ОБЩЕЙ ТЕОРИИ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ
И СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА

ПРОБЛЕМА
ОБЩЕТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ (ГОСУДАРСТВЕННЫХ)
И МЕСТНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

ОДЕССА

1928

561137 ✓

Г. И. ТИКТИН

Очерки по общей теории
публичных финансов
ОСНОВНЫЕ
ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
ПРИНЦИПЫ И СИСТЕМЫ
ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА

ПРОБЛЕМА ОБЩЕТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ
(ГОСУДАРСТВЕННЫХ) И МЕСТНЫХ
ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

GEORG TIKTIN

DIE GRUND-ORGANISATIONSPRINZIPIEN
UND -SYSTEME
DER ÖFFENTLICHEN WIRTSCHAFT

PROBLEM DER TERRITORIALEN
ZENTRALISATION UND DEZENTRALISATION
DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN



336

У26В

Тіктін Григорій Ісаакович

працював з 1923 по 1930

ОТДЕЛЬНЫЙ ОТТИСК

ИЗ ЗАПИСОК ОДЕСЬКОГО ИНСТИТУТА
НАРОДНОГО ГОСПОДАРСТВА*

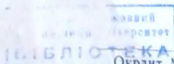
(.Господарство та Право*)

Изд. 1928 г., т. I.

Настоящая работа представляет собою вторую часть труда, озаглавленного: «Очерки по общей теории публичных финансов. Опыт построения теоретической финансовой науки на публично-экономической основе». Первая часть этого труда, посвященная предмету и основоположениям финансовой науки, помещена была в «Журнале Научно-Исследовательских кафедр в Одессе», т. II, № 2, 1926, и выпущена также отдельным оттиском. Первая часть названных Очерков сокращенно цитируется в настоящей работе: Очерки, I.

§ 1. Господствующее воззрение на проблему (формальной) организации публичного хозяйства. Традиционное учение о «государственных» и «местных финансах» и его недостатки.

Понимая под «финансовым хозяйством» в финансово-научном смысле слова сингулярное хозяйство определенно квалифицированного субъекта, именно «принудительного» или «публичного», «политического союза» (см. Очерки, I, § 1), господствующее сингуляристическое учение усматривает в множественности «финансовых хозяйств» естественный, необходимый результат множественности «принудительных союзов». Исходя из факта существования «принудительных союзов» различных видов — между- и сверхгосударственных союзов, «государства» и «местных (самоуправляющихся)» или «коммунальных союзов» («общин») «нижнего» («местные», сельские и городские, «общины») и «высшего» («союзы», охватывающие более крупные территориальные подразделения государства: «волости», «округа», «уезды», «губернии», «области») «порядка» — как из данной предпосылки, господствующее учение считает самоочевидным, не требующим никакого обоснования, что каждый из этих союзов имеет «свои задачи», «свои потребности», производит «свои расходы» и покрывает их «своими доходами», короче: ведет «свое финансовое хозяйство»: где есть особый «принудительный союз», там есть и особое «финансовое хозяйство», и наоборот, раз есть особое «финансовое хозяйство», то есть и особый «принудительный союз». В частности «местное финансовое хозяйство», «местные финансы» имеют с точки зрения господствующего учения своим основанием и даже необходимым



Окрит. № 502. Тип. «Известия». Зак. № 3331 — 500 экз.

своим условием «местное» или «коммунальное», «общинное», в отличие от «государственного» или «правительственного», «управления» или «местного самоуправления» в административно-научном смысле слова: «местные финансы» по господствующему учению ни что иное, как финансы «общин», «коммунальных управлений», «местных самоуправлений», «самоуправляющихся организмов»¹⁾. При этом отдельные, различные по субъекту, «финансовые хозяйства», как одного и того же вида и порядка, так и различных, рассматриваются не как составные элементы некоторой одной, единой системы, одного, целого порядка, а как отдельные, обособленные, самостоятельные и замкнутые по существу, органически не связанные единицы, определенные взаимоотношения между которыми лишь возможны, но не вытекают с необходимостью из их природы, а финансово-научная проблема этих взаимоотношений сводится обычно к вопросу о «финансовом восполнении», «пособиях» со стороны одних «союзов» другим или о «финансовом сотрудничестве» между ними, или же ставится, более широко, но еще более характерно для сингуляристического воззрения, как проблема «финансового разграничения», «финансового примирения» «публичных союзов» различного порядка²⁾.

¹⁾ См. Lorenz von Stein, *Lehrbuch d. Finanzwissenschaft*. T. I. 5 изд. Leipzig, 1885. Стр. 50—89. Adolph Wagner, *Finanzwissenschaft*. T. I. 3 изд. Leipzig, 1883. §§ 33—48. F. Frh. v. Reitzenstein (L. v. Jolly—O. Trüdinger), *Kommunales Finanzwesen*. Статья в *Handbuch d. Polit. Ökonomie*, под ред. G. v. Schönberg'a T. III/2. 4 изд. Tübingen, 1898. §§ 1—7. Richard v. Kaufmann, *Die Kommunal финансы*. T. I. Leipzig, 1906. Русск. перев. В. И. Браудо. Т. I. СПб., 1910. Предисловие и введение, §§ 1—2. В. Н. Твердохлебов, *Местные финансы*. Од., 1919. Стр. 1—6. То же, 2 изд. М., 1927. Стр. 5—8. М. А. Сиринов, *Местные финансы*. М., 1926. Стр. 5—8.

²⁾ Такая более широкая постановка данной проблемы, именно как проблемы «финансового примирения» («Finanzausgleich») встречается уже в новейшей, послевоенной литературе. Но и в этой литературе проблема ограничивается специально вопросами «финансового примирения в федерациях» (точнее говоря: между сложным, федеративным государством и входящими в его состав партикулярными государствами), финансовые же взаимоотношения между (унитарным) «государством» и входящими в его состав «местными союзами» по-прежнему рассматриваются исключительно под углом зрения «финансового восполнения» или, реже, «финансового сотрудничества». Понимание того, что организационная проблема публичного хозяйства представляет собою в основе теоретически единую проблему и что вопросы «финансового примирения в федерациях» и «финансового восполнения (пособий) государства местным союзам» возникают лишь для конкретно-исторического исследования, почти совершенно отсутствует. Единственное исключение в этом отношении составляет работа И. Попича (Johannes Popitz, *Finanzausgleich*, в *Handbuch d. Finanzwissenschaft*, под ред. W. Gerloff'a и F. Meisel'я. T. II. 1927. Стр. 338—375), посвященная общей проблеме «финансового примирения». Но и этот автор подходит к проблеме с узкой, чисто сингуляристической точки зрения.

Этому взгляду вполне соответствует и господствующая финансово-научная систематика: живущие своею особою, замкнутою жизнью «финансовые хозяйства» «публичных союзов» различных видов требуют раздельного изучения: проблемы «государственных» и проблемы «местных финансов», а по учению некоторых авторов также проблемы «сверхгосударственных» («федеральных») («и проблемы «междугосударственных») финансов составляют содержание особых отделов финансово-научной системы, причем центральное место отводится отделу «государственных финансов», тогда как прочие отделы составляют обычно лишь известный придаток к первому³⁾.

³⁾ В старой литературе, особенно среди представителей германской фритредерской школы (Фаухер, Михаелис, Браун), господствовал взгляд на «общину» как на «чисто хозяйственный союз», как на чисто хозяйственную по существу организацию. См. об этом подробнее Н. Цитович. *Местные расходы Пруссии в связи с теориею местных расходов*. Киев, 1898. Часть I, гл. I, § 2. С этой точки зрения на «общину» отсутствует основание собственно для включения «общинного хозяйства» в круг ведения финансовой науки. Основание это появляется лишь с признанием, что «община» есть «публичный союз». Но первоначально «община» не признается полностью «публичным союзом». Так, по К. Г. Рау «хозяйство общины многими своими сторонами принадлежит к финансам, — это в малом виде государственное хозяйство; — по другим своим сторонам оно походит на обширное частное хозяйство» (Основные начала финансовой науки. Т. I. Перев. с 5-го нем. изд. А. Корсака. СПб., 1867. § 18, прим. в. Проблемы местных финансов Рау касается лишь вскользь в учении о расходах, §§ 38, 53—55). Того же взгляда еще В. Фокке, который считает, что «хозяйство общины», хотя и подлежит ведению финансовой науки, но не в полной мере, «Государственное хозяйство не ограничено кругом потребностей, покрываемых из непосредственных государственных средств, и с полным основанием новейшая наука о государственном хозяйстве распространяется на хозяйства более мелких политических союзов, самоуправляющихся организмов. Каждая деятельность, направленная на достижение признанных государством целей, должна рассматриваться как государственное хозяйство, независимо от того, осуществляется ли она непосредственно государством, или этими входящими в состав государства в качестве членов союзами. Но иначе обстоит дело с задачами, которые себе ставят общины в частности и которые выходят за пределы общих государственных задач, как-то: освещение, украшение, очистка улиц, городское строительное дело, водоснабжение, удаление нечистот и др. Эти, представляемые собственному усмотрению самоуправляющихся организмов, предметы..... лежат вне сферы государственной деятельности, и новейшая наука о государственном хозяйстве строго говоря идет слишком далеко, желая включить в круг своего ведения все хозяйство общин, округов и т. д. и применяя к общинному хозяйству начала, не гармонирующие с началами, значимыми для государственного хозяйства (начало услуги и возмездия и пр.), и могущие притязать на значимость лишь для особых целей общин. Государственное хозяйство может распространяться лишь на деятельность, направленную на государственные цели, и на затрачиваемые на эти цели средства. Все остальное есть частное хозяй-

Между тем в действительности уже то соответствие между «принудительной» или «политической организацией» и системой «финансовых хозяйств», из которого исходит господствующая доктрина, не является необходимым. Возможны особые «принуди-

ство или должно быть рассматриваемо так же, как последнее..... Конечно, невозможно отчетливо разграничить при затрате средств, предназначенных для различных целей — государственных и не государственных —, что затрачивается на потребности того и другого рода, невозможно взимать для тех и других особые сборы и применять к ним особые принципы... Ничего другого не остается, как причислить коммунальные хозяйства в полной мере к финансовому хозяйству. Причина возникающей при этом нелепости лежит в том, что правительства остререгаются те отрасли управления, которые осуществляют государственные цели, но лежат в руках самоуправляющихся организаций, относятся на счет государства, дабы не обременять этим государственных бюджетов..... Поэтому это неприятное дело сваливают на общины. Но поданные должны нести бремя в том и другом случае с тою лишь разницею, что это бремя в последнем случае часто распределяется менее равномерно и менее справедливо» (W. Vocke, Grundzüge d. Finanzwissenschaft, Leipzig, 1894. Стр. 4—5). Лишь после того, как Л. ф. Штейн усмотрел в «самоуправляющихся организациях» такие же «публичные лица», какими являются «государства», и нашел, что «организация их финансов тем совершеннее, чем более она усваивает порядки и правоотношения государственных финансов» (Lorenz v. Stein, Lehrbuch d. Finanzwissenschaft, T. I. 5 изд. Leipzig, 1885. Стр. 56), а Ад. Вагнер по существу отверг доктрину старой фритредлерской школы (Ad. Wagner, Finanzwissenschaft, T. II. 2 изд. Leipzig, 1890. § 182), проблемы «местных финансов» окончательно включены были в круг ведения финансовой науки, но получили в ее системе место придатка к учению о «государственных финансах». Эта систематика прочно держится до самого последнего времени: см. Handbuch d. Finanzwissenschaft, под ред. W. Gerloff и F. Meißel, 1926—27. Точно также Л. ф. Штейну и Ад. Вагнеру принадлежат заслуга обоснования включения в финансово-научную систему учения о «финансах государственных объединений» (Л. ф. Штейн касается и проблем «международных финансов»).

Но в господствующей сингуляристической доктрине не получал все же вполне определенного решения вопрос о круге «публичных союзов», хозяйства которых подпадают под признаки «финансового хозяйства» и составляют предмет изучения финансовой науки. Так, Ад. Вагнер, различая три вида субъектов финансового хозяйства — «государство», «государственные объединения» и «самоуправляющиеся организации», относит еще к последним лишь территориальные, общетерриториальные «союзы» (Ad. Wagner, Finanzwiss., I. 3 изд. Стр. 93—94). Но уже у Лоренца ф. Штейна вся область «самоуправления» („Selbstverwaltung“), в отличие от «правительства» („Regierung“), делится на «две большие, существенно различные, основные формы»: 1) «собственно самоуправляющиеся организации» („eigentliche Selbstverwaltungskörper“) и 2) «общества» („Vereinswesen“), причем «самоуправляющиеся организации» делятся в свою очередь на «три основные формы»: а) «земство» („Land“), б) «общину» („Gemeinde“) и в) «корпорацию» („Körperschaft“) (Lorenz v. Stein, Lehrb. d. Finanzwissenschaft, T. I. 5 изд. Стр. 57—58). В то время, как «земство» и «община» являются общетерриториальными союзами, та форма, которую

тельные союзы, не имеющие своих «финансовых хозяйств» или «финансов», и наоборот, особые «финансовые хозяйства», особые «финансы», за которыми не видно никакого особого «государства» или вообще «публичного союза». Так, Британская Империя, если смотреть на нее, согласно авторитетному, встречающемуся в литературе взгляду, как на федерацию (союзное государство)⁴), представляет пример государства, сложного государства, не имеющего своего «финансового хозяйства», своих «финансов». Наоборот, в до-военное время бесспорно существовали, наряду с «финансами» Австрии и «финансами» Венгрии, особые Австро-Венгерские «финансы», а между тем б. Австро-Венгерская монархия, согласно весьма компетентному, представленному в литературе, мнению, была реальною униєю и не представляла собою особого государства сложного состава⁵). Равным образом не является, в частности, необходимым и то соответствие между «коммунальным управлением», «местным самоуправлением» и «местными финансами», какое принимает господствующая теория. «Местные финансы» столь же возможны без «местного самоуправления» (напр., «земские финансы» в неземских, лишенных самоуправления, губерниях б. Российской Империи), сколь и «местное самоуправление» без «местных финансов»⁶) (напр., отсутствие «окружных финансов» при наличии «окружного самоуправления» во Франции)⁷). Перед приведенными фактами бессильна господ-

Л. ф. Штейн называет «корпорацию», представляет собою известную предметно-целевую организацию (там же. 1. 5 изд. Стр. 59—60). (Под «обществами» — „Vereinswesen“ — Л. ф. Штейн разумеет «административные общества», т. е. «общественные предприятия», которые «выполняют известную функцию управления на основе собственного капитала и вместе с тем создают путем выполнения этой функции доход для своих членов»; главные примеры их представляют: железные дороги и эмиссионные банки. Там же. 1. 5 изд. Стр. 60—61). Равным образом уже Э. Закс различает «общие» или «территориальные союзы» и «союзы специальные или личные» (Emil Sax, Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft. Wien, 1887. § 69: стр. 419). Деление «местных союзов» как субъектов «финансового хозяйства» на 1) «общетерриториальные», «общие» или «коммунальные союзы в тесном смысле слова» и 2) «специальные» или «целевые» является ныне наиболее распространенным. См. R. v. Kaufmann, там же. Т. I. Введение, § 2. В. Н. Твердохлебов, там же. § 1. 2 изд. § 2.

⁴) См. барон С. А. Корф, Автономные колонии Великобритании. СПб., 1914. Стр. 446—450.

⁵) Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 3 изд. Berlin, 1914. Стр. 754—759. См. также Julius Hatschek, Allgemeines Staatsrecht. Ч. III. Leipzig, 1909. Стр. 23—28. Пущк. перев. под ред. М. А. Рейснера. Ч. III. Рига (1913). Стр. 27—33.

⁶) Н. И. Лазаревский, Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Административное право. Ч. I. СПб., 1910. Стр. 47 и прим. 2.

⁷) Félix Moreau, Manuel de droit administratif. Paris, 1909. Стр. 253—264.

ствующая сингуляристическая доктрина со своим неизменно субъектным подходом. Она в сущности должна останавливаться и перед современной советской системой местных финансов, так как советская местная административная организация едва ли подойдет под обычное административно-научное понятие «коммунального управления» или «местного самоуправления»⁸). Быть-может, с точки зрения административно-научного формалистического построения, для которого исходным является понятие «местного союза», «коммунального управления», «местного самоуправления», система территориальной финансовой децентрализации при отсутствии «местного самоуправления» вообще не поддается конструкции и должна быть рассматриваема как государственная организация наравне с системой территориальной финансовой централизации. Но совершенно ясно, что для финансовой науки такой взгляд был бы не только не обязателен, но и совершенно недопустим.

На самом деле та множественность различных по виду «финансовых хозяйств», которую господствующее учение ошибочно принимает за естественный, необходимый результат соответствующей множественности «принудительных союзов», есть проявление, одно из проявлений, и притом чисто формальное, формально-правовое, субъектное, сочетания различных, противоположных организационных принципов в публичном хозяйстве: принципа централизации и принципа децентрализации. Иначе говоря: проблема финансовых субъектов, проблема множественности финансовых субъектов различного рода и степени есть составная часть значительно более глубокой, широкой и сложной финансово-научной проблемы: проблемы (формальной) организации публичного хозяйства, и притом организации не только территориальной, но и предметно-целевой. И вот эта проблема, охватывающая ряд весьма сложных и трудных финансово-научных вопросов, затеняясь и даже вовсе скрываясь от сингуляристического взора, оставалась вместе с тем до сих пор, во всяком случае во всей своей целостности и полноте, без всякой научной разработки⁹). Но тем более отчетливо, тем более целостно и полно, тем более значительно встает она перед публично-экономически ориентированной финансовою наукою.

⁸) См. С. Стучка, Учение о государстве и конституции РСФСР. М., 1922. Стр. 252. С. А. Котляревский, Финансовое право СССР. ЛГР., 1926. Стр. 119.

⁹) Более специальная критическая оценка господствующего сингуляристического учения о «государственных» и «местных финансах», критика важнейших отдельных положений, заключающихся в этом учении, дается в нижеследующих параграфах (в примечаниях).

§ 2. Опыт решения основной организационной проблемы публичного хозяйства в общем виде. Общий обзор основных организационных (формальных) принципов и систем публично-хозяйственного порядка.

Публичное хозяйство в том смысле, в каком оно понимается в настоящем труде (см. Очерки, I, §§ 2—5), и в частности та его система, которая называется системой публичных финансов (см. там же, § 5) и которая только и будет иметься в виду во всех построениях, составляющих предмет настоящей работы, может быть различно формируемо, организуемо. Наиболее основное и общее значение из организационных форм публичного хозяйства, публично-хозяйственного порядка, имеют формы, в которых выражается централизованность (единство, общность, нераздельность, целостность) этого порядка, мыслимого в известных, за исходное взятых, максимальных пределах его распространения — распространения территориального, личного (лично-группового) и предметно-целевого. Принцип централизации (единства, нераздельности, общности, целостности) и принцип децентрализации (множественности, раздельности, специализированности, дифференцированности) являются двумя основными противоположными формальными, организационными принципами, последовательное проведение которых придает публично-хозяйственному порядку характер определенной по роду организационной системы.

Но в то время как принцип централизации, в виду необходимой предпосылки определенности максимальных пределов распространения публично-хозяйственного порядка, как исходной, не допускает различной степени своего проведения: возможен лишь один предел, один центр, принцип децентрализации допускает различную, меньшую или большую, степень своего осуществления: всякое недостижение мыслимого, взятого за исходное, максимума будет уже проявлением децентрализации, а расстояние от предела, от центра может быть различным. Конечно, всякое сокращение этого расстояния будет представлять собою движение к центру, в централизационном направлении, ослабление децентрализации, как и всякое удлинение его — движением от центра, в децентрализационном направлении, усиление децентрализации. Но понятие централизационного движения (направления, тенденции), как означающего перемещение в сторону центра, но не непременно в самый центр, нужно именно отличать от принципа централизации, а понятие децентрализационного движения, как означающего перемещение в направлении от центра (к периферии), но не непременно начиная от самого центра — отличать от принципа

децентрализации¹⁰⁾. Таким образом, возможна лишь одна система централизации, но множество систем децентрализации публично-хозяйственного порядка, различающихся между собою или дифференцированных по степени, причем степень децентрализации находится в прямом соотношении с расстоянием от центра (чем дальше расстояние от центра, тем выше степень) и в обратном соотношении с объемом («масштабом») распространения децентрализованной организации (чем шире объем распространения, тем ниже степень децентрализации)¹¹⁾.

¹⁰⁾ В том же по существу смысле, какой заключается в выражениях: централизационная и децентрализационная тенденции, можно говорить о централизационной и децентрализационной организации, придавая этим выражениям более широкий смысл сравнительно с терминами: централизация (централизованная организация) и децентрализация (децентрализованная организация) определенной степени. Централизационная организация не означает непременно централизации, она означает лишь организацию, по объему своего распространения более широкую сравнительно с некоторою данною организацией, т. е. либо собственно централизацию, либо децентрализацию в сравнительно большем объеме, иначе: относительно низшей степени. Точно также децентрализационная организация есть выражение для обозначения организации децентрализованной или более децентрализованной (децентрализации относительно высшей степени) по сравнению с некоторою данною организацией.

¹¹⁾ Тот максимальный объем распространения публично-хозяйственного порядка, в пределах которого этот последний мыслится как система централизации, можно примерно, для наглядности, иллюстрировать на образе исторической «государственной» организации (напр., на образе СССР) (точно так же, как для иллюстрации различных по степени систем децентрализации публично-хозяйственного порядка в основном, территориальном, отношении можно брать административные подразделения известного исторического «государства» — напр. «Союзную Республику», «область», «губернию», «уезд» или «округ», «волость» или «район», «город»). Но было бы совершенно неправильно прямо и просто понимать под централизованным организационно-публичного хозяйства «государственную» организацию, организацию в «государственном масштабе», просто отождествлять ту и другую. Это значило бы привносить в абстрактно-теоретическое финансово-научное построение, в генерализирующее финансово-научное образование понятий чуждые ему конкретные черты, составные части исторической действительности, неизбежно мысленно опускаемые в этом построении (ср. Очерки, I, § 2, стр. 10). Стоящая в этом отношении перед финансовою наукою проблема заключается в том, может ли быть рассматриваемая, характеризуемая как централизованный публично-хозяйственный порядок та или иная историческая «государственная» организация. Но проблема эта, конечно, историко-научного, реалистического характера. По отношению к современности решение ее представляет особые трудности в связи с мощным и широким развитием междугосударственных организаций. Представляется спорным, не превратился ли и в отношении, публично-хозяйственно значимом, центр из пределов «государственных» в пределы «междугосударственных», так что «государственная» организация, организация в «государственном мас-

С точки зрения господствующей сингуляристической доктрины, усматривающей в множественности «финансовых хозяйств» естественное следствие множественности «публичных союзов», и в частности, в «финансах местных (или целевых) союзов» необходимый результат существования таких «союзов», «местных (территориальных) (или целевых) самоуправляющихся организмов», вопрос о функциях, выполняемых системою децентрализации публично-хозяйственного порядка, не составляет в сущности никакой особой финансово-научной проблемы¹²⁾. Между тем, если централизованная, всесторонне центра-

штабе, уже должна быть рассматриваема как система децентрализации низшей степени. Отрицать наличие известных публично-хозяйственных значимых черт в современных междугосударственных организациях не приходится. Однако, публично-хозяйственные черты современной междугосударственной организации настолько еще бледны, незначительны сравнительно с государственною организацией, что едва ли представлялось бы целесообразным рассматривать эту последнюю как децентрализованную организацию публично-хозяйственного порядка. Но сохранение за государственной организацией сферы публично-хозяйственной централизации при признании существенных публично-хозяйственных черт в междугосударственной организации обязывает к соблюдению двух условий. Во-первых, историко-научное, реалистическое построение, как историко-типологическое, так и индивидуализирующее, в той мере, в какой оно рассматривает современную государственную организацию как область централизации публичного хозяйства, т. е. в основной, главной своей части, должно вовсе отвлечься от наличия каких бы то ни было публично-хозяйственных элементов в междугосударственном общении. Во-вторых, эти последние элементы не должны быть игнорируемы. Напротив, они должны быть специально изучаемы, но могут найти себе место лишь в дополнительной, придаточной, части, как совершенно особое построение исторической тенденции к перемещению максимальных пределов, центра публично-хозяйственной организации за пределы «государства».

¹²⁾ См. напр. Р. ф. Кауфман, там же. I. §§ 1—2, где необходимость «местных» или «коммунальных принудительно-коллективных хозяйств» выводится просто из невозможности «чисто централизованного управления». Правда у некоторых, относительно немногих, авторов встречаются известные рассуждения на данную тему. Но при этом вопрос не ставится в той общности и теоретической принципиальности, как это сделано в тексте, исследование ограничивается обычно разбором сравнительных достоинств и недостатков хозяйственной деятельности «государства» и «местных союзов» или, большей частью, «государственных» и «местных расходов» или «покрытия расходов государством» и «местными союзами», причем анализ ведется при посредстве не ясных, не определенных наперед, научных понятий, не различается принципиальная и практическая сторона вопроса и не только привносятся в рассуждение частно-хозяйственные соображения и доводы «справедливости», но этим последним придается даже решающее значение, публично-экономическая же точка зрения затухивается и даже вовсе оставляется без внимания. Встречающиеся в литературе учения по данному вопросу сведены в работе проф. Н. М. Цытовича, Местные расходы в Пруссии в связи с теориею местных

лизуемая организация публично-хозяйственного порядка не требует в сущности особого обоснования, то, наоборот, вопрос о функциях системы децентрализации публично-хозяйственного порядка, точнее говоря: о функциях, выполняемых этой системой в составе смешанной, централизованно-децентрализованной, публично-хозяйственной организации, — потому что система всесторонней децентрализации публично-хозяйственного порядка логически невозможна —, составляет бесспорно особую, весьма важную и вместе с тем трудную, финансово-научную проблему. В конкретных, исторических условиях весьма важная функция системы децентрализации бесспорно заключается в приспособлении публично-хозяйственной организации к многообразию природных, политико-социальных, национальных и культурных условий, в пределах которых строится эта организация. Но для абстрактно-теоретического построения данная проблема ограничивается вопросом об экономических, экономически полезных функциях системы децентрализации. Эти функции сводятся к двум основным, которые наиболее общим образом могут быть определены так: 1) функция размельчания, раздробления публично-хозяйственной организации и приближения ее к интересам более тесных общественных кругов ради возможно большего стимулирования и наилучшего использования членов общества, как активных деятелей этой организации, — и как органических, фундаментальных функционеров публичного хозяйства, и как публичных работников (см. Очерки, I, стр. 22) —, на пользу коллективного дела, и 2) функция дифференциации публично-хозяйственных условий существования общества, внесения известного неравенства в эти условия ради преодоления относительно низкого общего, среднего уровня индивидуалистических, частично-хозяйственных условий благосостояния общества, как тормазма на пути его общего, равномерного публично-хозяйственного развития. Функции эти можно сокращенно условно назвать: первую — стимулирующую, вторую — дифференцирующую. Если для выполнения системой децентрализации публично-хозяйственного порядка своей дифференцирующей функции не имеет существенного значения степень децентрализации (объем ее распространения), то свою стимулирующую функцию она должна отправлять с тем большим

расходов. Киев, 1898. Ч. I, гл. I. Развиваемая автором этой (иррасной в своем роде и до сих пор вполне сохранившей, в теоретической части, свое значение) работы «теория местных расходов» (там же, ч. I, гл. III) представляет собою, по сравнению с предшествующими учениями, значительный шаг вперед и ни в какой мере не превзойдена последующими работами. Но и она не лишена вышеотмеченных недостатков.

успехом, чем выше степень ее (или чем менее обширен объем ее распространения). Принципы и системы децентрализации различных областей и сторон публичного хозяйства, схема которых дана ниже в этом же параграфе и специальному разбору которых посвящены нижеследующие параграфы, в различной мере служат выполнению этих двух основных, наиболее общим образом формулированных, функций системы децентрализации публично-хозяйственного порядка в ее целом. При этом в зависимости от того, служит ли принцип или система организации известной стороны публичного хозяйства выполнению той или другой основной функции непосредственно, или же косвенно, — т.е. как необходимое или вспомогательное средство или как следствие, последовательный результат проведения системы децентрализации в некоторой другой стороне публичного хозяйства —, можно различать: 1) первичную, основную, самоцельную и 2) посредствующую, производную, консективную функцию принципов и систем децентрализации многообразных сторон публичного хозяйства.

Публично-хозяйственный порядок может быть организован по принципу централизации или по принципу децентрализации, в последнем случае в меньшей или большей степени децентрализованно, в одном из следующих трех различных отношений: 1) территориально (территориально-групповом), 2) личном, лично-групповом и 3) предметно-целевом. Соответственно этому должно различать: 1) принципы территориальной, территориально-групповой, 2) принципы личной, лично-групповой, и 3) принципы предметно-целевой организации, централизации и децентрализации, публично-хозяйственного порядка, а между формами и целями системами, получающимися в результате осуществления этих принципов, нужно отличать: 1) территориально-централизованные, иначе: общетерриториальные, от территориально-децентрализованных, иначе: местных, 2) в лично-групповом отношении централизованные, иначе: общенародные, от децентрализованных в том же отношении, иначе: групповых, и 3) предметно (в целевом отношении)-централизованные, иначе: общие, от предметно (в целевом отношении)-децентрализованных (специализированных). Изложенное выше о различных по степени системах децентрализации относится к каждому из трех различных отношений, в которых может быть проведен принцип децентрализации: территориальному, лично-групповому и предметно-целевому. Степень децентрализации в каждом из этих трех отношений тем выше, чем больше (и тем ниже, чем меньше) расстояние от центра, общетерриториального, общенародного или общепредметно-целевого, и, наоборот, тем выше, чем меньше (и тем ниже, чем больше) объем распространения организации, т.е. размер того

территориального района или численность тех групп или кругов предметов-целей, на которые распространяется данная децентрализованная организация¹³⁾.

От отношения — территориального, лично-группового, предметно-целевого —, в котором публично-хозяйственный порядок организуется по тому или иному принципу, по той или иной системе, нужно отличать организуемую область и сторону публично-хозяйственного порядка¹⁴⁾. Можно различать две области публично-хозяйственной организации — организации в том, другом или третьем отношении — и соответственно этому два основных вида организационных принципов (и систем): 1) принципы организации собственно удовлетворения публичных потребностей в широком смысле слова, иначе: принципы административно-финансово- или, просто, административно-о-

¹³⁾ Так, например, применительно к нашим современным условиям, низшей по степени системой территориальной децентрализации публично-хозяйственного порядка будет система Союзно-Республиканской, а высшей — система Волостной (Районной) (а в некоторых местностях — Сельской) и Городской децентрализации (ср. прим. 11).

¹⁴⁾ Эти, столь, казалось бы, явно различные понятия — понятие организуемой области известного порядка и понятие отношения, в котором проводится организация, — не редко, однако, смешиваются, как то видно на примере учения Леона Дюги. «Сказать, что услуга (service) становится или должна стать публичной услугою, это значит сказать, что данная услуга будет организована правителями (les gouvernants) и что она будет функционировать под их контролем. Но это не значит необходимо, что агенты, на которых она будет возложена, и блага (les richesses), которые будут предназначены на нее, будут поставлены под непосредственную и прямую зависимость от правителей. Напротив, увеличение числа публичных услуг требует децентрализации этих услуг, все большей и большей. Эта децентрализация может осуществляться в различных формах... Таковы децентрализация территориальная (régionale), децентрализация имущественная (patrimoniale), которая заключает в себе предназначение автономного имущества (patrimoine autonome) для ведения определенной публичной услуги (становящейся при этом un service public patrimonialisé или décentralisé), децентрализация служебная (fonctionnariste), которая предполагает предоставление техническим должностным лицам руководящей роли, и, наконец, концессия (concession), предполагающая эксплуатацию услуги частным лицом под контролем правителей» (Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, I. Paris, 1911. Страница 103). Противопоставлять, как то делает Дюги, «территориальную децентрализацию» и «децентрализацию имущественную», это и значит допускать вышеуказанное смешение, потому что «имущественная децентрализация» равно возможна как в территориальном, так и в групповом, а также в предметно-целевом отношении. Вместе с тем становится неправильным и поставление в ряд с «территориальной» и «имущественной» «служебной децентрализацией», так как эта последняя представляет собою децентрализацию управления в предметно-целевом отношении, а между тем возможна децентрализация управления, и не территориальная, и не предметно-целевая, а лично-групповая, но эта последняя вообще не фигурирует в схеме Дюги.

ганизационные, и 2) принципы организации покрытия публичных потребностей в широком смысле слова, иначе: принципы чисто-финансово- или, просто, финансово-организационные (Ср. Очерки, I, стр. 47—49). В пределах каждой из этих двух областей можно различать ряд сторон публично-хозяйственной организации и соответственно этому ряд организационных принципов (и систем). Принципы эти изображены в виде схемы.

Схема

рассматриваемых в последующих параграфах основных организационных принципов публично-хозяйственного порядка.

I. Принципы административно-организационные или принципы организации удовлетворения публичных потребностей в широком смысле слова.

1. Принципы организации (удовлетворения) публичных потребностей в тесном смысле слова.

2. Принципы организации административного установления или законодательства или организации нормирования (регулирования) публичных затрат.

3. Принципы организации административного исполнения или управления или организации администрирования публичных затрат.

II. Принципы финансово-организационные или принципы организации покрытия публичных потребностей в широком смысле слова.

4. Принципы организации покрытия публичных потребностей в тесном смысле слова или организации публично-финансовых фондов.

5. Принципы организации бюджетного порядка (бюджета).

6. Принципы организации публично-финансового строя.

7. Принципы организации форм образования публично-финансовых фондов различного рода и различной степени.

8. Принципы организации финансового установления или законодательства или нормирования (регулирования) покрытия публичных потребностей.

9. Принципы организации бюджетного установления.

10. Принципы организации (порядка) финансового исполнения или управления в широком смысле слова или администрирования покрытия публичных потребностей:

а) порядка финансового управления (администрирования) в тесном смысле слова,

б) исполнительно-кассового порядка

и в) финансово-контрольного порядка.

Каждая сторона публично-хозяйственного порядка может в свою очередь слагаться из одной или нескольких организационных задач (или предметов).

К противоположности между принципом централизации и принципом децентрализации сводится основное, элементарное организационное различие форм публично-хозяйственного порядка: в этом смысле данные принципы, как и соответствующие им системы и формы организации публично-хозяйственного порядка, носят элементарный характер. Но известная публично-хозяйственная организация, известный публично-хозяйственный порядок, в определенных максимальных — территориальных, личностно-групповых или предметно-целевых — пределах мыслимый, может в данных максимальных пределах представлять собою централизованную организацию не во всем своем многообразии, не во всей своей многосторонности, не во всей своей широте и полноте, иначе говоря: известное разнородное или разностепенное сочетание организационных систем, т. е. сочетание разнородных элементарных организационных принципов, принципа централизации и принципа децентрализации, или же разностепенных систем децентрализации¹⁵. Сочетания эти могут быть: 1) горизонтальными, экстенсивными, либо 2) вертикальными, интенсивными, комплементарными. Под горизонтальными или экстенсивными сочетаниями нужно разуметь применение различных по роду или степени организационных систем к различным, — т. е. различными конкретными, качественными или количественными, признаками определенным, — публичным затратам и их покрытию, а тем более к удовлетворению или покрытию различных публичных потребностей. Вертикальные или интенсивные или комплементарные сочетания характеризуются применением различных по роду или степени систем к организации одних и тех же, — т. е. одними и теми же конкретными, качественными или количественными, признаками определенных, — публичных затрат. Они могут быть: 1) внешними, разносторонними или 2) внутренними, односторонними, но разнородными. Внешние вертикальные сочетания представляют собою применение различных по роду или степени систем к организации различных сторон (одной и той же области или различных областей) одних и тех же публичных затрат. Они по самому своему определению являются разносторонними. Но поскольку та или иная сторона публично-хозяйственного порядка охватывает не одну, а ряд организационных задач (предметов), возможны и

внутренние, разнородные и разностепенные, вертикальные сочетания, под которыми нужно понимать применение различных по роду или степени систем к организации различных задач или предметов известной стороны одних и тех же публичных затрат. Таким образом, эти сочетания являются односторонними, но разнородными. Возможность вертикальных сочетаний, в отличие от горизонтальных, не следует себе представлять, как неограниченную. Не всякое вертикальное, разнородное или разностепенное, сочетание возможно или целесообразно: проведение централизационной системы (системы собственно централизации или системы децентрализации относительно низшей степени) в организации известной стороны (или одной определенной задачи) публично-хозяйственного порядка не всегда будет совместимо или целесообразно с проведением децентрализационной системы (системы децентрализации вообще или децентрализации относительно высшей степени) в организации другой стороны (той же или другой области) (или другой задачи) этого порядка, поскольку дело касается одних и тех же публичных затрат. Иначе говоря, между системой организации известной стороны (или задачи) публично-хозяйственного порядка и однородною или разностепенною системой организации некоторой другой стороны (или задачи) этого порядка, поскольку дело касается одних и тех же публичных затрат, может существовать или, наоборот, отсутствовать функциональная связь: связь основания и следствия (соотношение первичной или основной и консеквтивной или последующей функции) или связь цели и средства (соотношение самоцельной и посредствующей или служебной функции или же соотношение главной и вспомогательной функции)¹⁶.

Современный исторический публично-хозяйственный порядок является наиболее сложным по своим организационным формам, представляет наибольшее многообразие разнородных и разностепенных организационных принципов и систем, из трех вышеуказанных отношений, в отношении именно территориальном. Вследствие этого территориально-организационные принципы и системы публично-хозяйственного порядка получают первостепенное значение, и им должно быть

¹⁵ Для избежания повторений или специальных всякий раз ссылки, при специальном разборе в нижеследующих параграфах принципов и систем организации отдельных сторон публичного хозяйства, в котором будет соблюдаться последовательность, соответствующая вышеприведенной схеме (см. стр. 13), применительно к каждому виду организационных принципов и систем будут рассматриваться вертикальные внешние разносторонние сочетания принципов и систем данного вида с принципами и системами выше стоящих на схеме видов, иначе говоря, с видами, в порядке изложения предшествующими, уже рассмотренными.

¹⁶ Всестороннее, сплошь децентрализованный публично-хозяйственный порядок ex definitione исключается.

уделено основное место в теоретической разработке. Обнаруживая до самого последнего времени в своем развитии в одних своих сторонах централизационную, а в других, наоборот, децентрализационную тенденцию в отношении территориально-организационном, новейший исторический публично-хозяйственный порядок в отношении лично-групповом и предметно-целевом проявляет последовательно централизационную тенденцию. Лишь в самое последнее время проблема предметно-целевой децентрализации публично-хозяйственного порядка приобретает актуальное значение, чего, однако, нельзя пока сказать о проблеме децентрализации этого порядка в отношении лично-групповом. В соответствии с изложенным, эта первая основная часть работы об организационных принципах и системах публично-хозяйственного порядка посвящается принципам и системам территориально-организационным. Проблема предметно-целевой организации публично-хозяйственного порядка составит содержание особой работы, имеющей появиться в дополнение к настоящей. Не изложению принципов и систем административной территориальной организации публично-хозяйственного порядка должно предшествовать учение о понятиях территориальной связанности или локализованности и территориального распределения (концентрации и децентрации) публичных затрат и учреждений, а также локализуемости или территориальной делимости публичных потребностей, а изложению принципов и систем финансовой территориальной организации того же порядка—учение о понятиях территориальной связанности или локализованности источников покрытия публичных потребностей и публично-финансовых фондов.

§ 3. Территориальная связанность (локализованность) и территориальное распределение (концентрация и децентрация) публичных затрат и учреждений. Территориальная делимость (локализуемость) публичных потребностей.

Всякая публичная затрата, т. е. затрата реальных средств и личных сил, вызываемая публичною потребностью, является всегда определено локализованною, т. е. связанною с определенным территориальным пунктом. При этом публичные затраты, как и те хозяйственно-технические единицы, в которых публичные затраты определенного вида получают свое оформление, иначе: публичные учреждения, могут быть различным образом распределены по территории. Распределение их может выражаться либо в известной, большей или меньшей, степени концентрации, т. е. в сосредоточении в одном (полная) или немногих (неполная концентрация)

пунктах, либо в деконцентрации, т. е. в рассеянии по всей территории, рассеянии, более или менее равномерном. От территориального распределения и рассеяния публичных затрат нужно отличать территориальную, количественную и качественную, дифференциацию публичных затрат. Так, напр., в случае наличия в каждой определенной, одинаковой по пространству или числу жителей, части территории известного публичного учреждения, напр., лечебного или просветительного (учебного) заведения, но при различном количестве реальных и личных средств, затрачиваемых в различных частях территории, и при различном качественно-техническом уровне этих средств, налицо будет вполне равномерное, но количественно и качественно территориально-дифференцированное распределение публичных затрат. /

Но если публичные затраты являются всегда определено локализованными и определено территориально распределенными, то публичные потребности не всегда, однако, требуют для своего удовлетворения определенной локализации и определенной территориальной рассеянности публичных затрат и публичных учреждений. В этом отношении можно различать три вида потребностей, различных по своему характеру или по условиям технической организации своего удовлетворения: 1) (абсолютно) локализуемые или территориально делимые, 2) относительно локализуемые или относительно территориально делимые и 3) (абсолютно) не локализуемые или территориально неделимые.

Абсолютно локализуемые или, просто, локализуемые, иначе: территориально делимые потребности, это потребности, требующие для своего удовлетворения не только определенного пространственного отношения затрат к субъектам, носителям потребности, но и строго определенной локализации затрат. Они требуют вместе с тем даже для минимального своего удовлетворения определенного территориального рассеяния, территориальной деконцентрации и притом равномерной деконцентрации публичных учреждений. Таковы, например, потребности в пище, одежде, жилище, врачебной помощи, личной и имущественной охране.

Относительно локализуемые или относительно территориально делимые потребности это потребности, хотя и требующие для своего удовлетворения определенного пространственного отношения затрат к носителям потребности, но допускающие, во всяком случае для некоторой ограниченной (минимальной) меры своего удовлетворения, не строго определенную локализацию затрат, т. е. допускающие известный выбор пунктов локализации затрат в определенных широких территориальных пределах. Вместе с тем эти потребности,

для полноты своего удовлетворения требующие территориальной децентрализации публичных учреждений, в известных случаях даже равномерной, для удовлетворения своего в некоторой ограниченной (минимальной) мере допускают и неравномерную децентрализацию и даже известную степень концентрации публичных учреждений. Пример относительно локализуемых или относительно территориально делимых потребностей представляют потребности в средствах сообщения и сношения, в просветительных и других культурных благах, отчасти в благах санитарных, поскольку потребность в этих последних удовлетворяется превентивной, на большое пространство оказывающую свое действие, организацией.

Абсолютно нелокализуемыми или, просто, нелокализуемыми, иначе: территориально неделимыми можно считать потребности, которые по характеру своему или по условиям технической организации своего удовлетворения не требуют не только никакой определенной локализации соответствующих затрат, но и никакого вообще определенного пространственного отношения затрат к субъектам, носителям потребности. Вместе с тем эти потребности не требуют и никакого определенного территориального распределения публичных учреждений: самое полное удовлетворение их возможно и при децентрализации, равномерной или неравномерной, и при концентрации любой степени. Такова, например, потребность в территориальной охране, поскольку она удовлетворяется превентивной организацией: удовлетворение такой потребности по существу не зависит от того, как распределены по территории охранительные учреждения: вооруженные силы, войсковые части. С другой стороны, недостаточное количество средств, затрачиваемых в каком-либо одном пункте локализации данных затрат, будет означать неполноту удовлетворения, недостаток организации удовлетворения данной потребности не только для населения данного пункта, но и для населения всей данной территории.

§ 4. Основные принципы и системы территориальной организации удовлетворения публичных потребностей в широком смысле слова или административной (административно-финансовой) территориальной организации (централизации и децентрализации) публично-хозяйственного порядка. (I) Принципы и системы территориальной организации (удовлетворения) публичных потребностей в тесном смысле слова. Территориально-централизованные (общетерриториальные, «обще-государственные», «государственные») и -децентрализованные (местные) потребности.

Первое место в ряду основных принципов административно-финансовой или, просто, административной территориальной организации публично-хозяйственного порядка должно быть отведено принципам территориальной организации, централизации и децентрализации, удовлетворения публичных потребностей или, короче, территориальной организации публичных потребностей.

Под принципом территориальной централизации (удовлетворения) публичной потребности нужно понимать принцип, в силу которого объективные условия удовлетворения известной потребности для населения всей данной территории не дифференцированы в территориальном отношении, по местностям, по районам, т. е. не различаются, в зависимости от принадлежности членов общества к населению той или другой части данной территории. Потребность, к организации удовлетворения которой применяется данный принцип, будет территориально-централизованной или общетерриториальной, «общегосударственной», «государственной»¹⁷⁾ потребностью. Примером строго территориально-централизованной потребности будет потребность в начальном обучении при условии повсеместной однородности и одинаковой на пространстве всей данной территории густоты школьной сети, а также территориальной, количественной и качественной, недифференцированности соответствующих затрат.

Принцип территориальной децентрализации (удовлетворения) публичной потребности заключается в том, что объективные условия удовлетворения известной потребности для населения известной территории дифференцированы в территориальном отношении, т. е. различны для населения различных частей территории. Потребность, к организации удовлетворения которой применяется такой принцип, будет территориально-децентрализованной или местной потребностью. При этом возможны различные по степени системы территориальной децентрализации потребности, различные по степени местные потребности (см. выше, стр. 8, 11). Так, напр., применительно к территориальному делению СССР территориально-децентрализованной, местной потребностью низкой степени будет «Союзно-республиканская потребность», т. е. потребность, объективные условия удовлетворения которой различны от одной Союзной Республики к другой, но территориально не дифференцированы в пределах каждой из этих Республик, а территориально-децентрализованной, местной потребностью высшей степени будет «Волостная» («Районная») (или даже «Сельская») и «Городская» потребность: потребность, объективные условия удовлетворения кото-

¹⁷⁾ См. выше, прим. 11.

для полноты своего удовлетворения требующие территориальной децентрализации публичных учреждений, в известных случаях даже равномерной, для удовлетворения своего в некоторой ограниченной (минимальной) мере допускают и неравномерную децентрацию и даже известную степень концентрации публичных учреждений. Пример относительно локализуемых или относительно территориально делимых потребностей представляют потребности в средствах сообщения и сношения, в просветительных и других культурных благах, отчасти в благах санитарных, поскольку потребность в этих последних удовлетворяется превентивной, на большое пространство оказывающую свое действие, организацией.

Абсолютно нелокализуемыми или, просто, нелокализуемыми, иначе: территориально неделимыми можно считать потребности, которые по характеру своему или по условиям технической организации своего удовлетворения не требуют не только никакой определенной локализации соответствующих затрат, но и никакого вообще определенного пространственного отношения затрат к субъектам, носителям потребности. Вместе с тем эти потребности не требуют и никакого определенного территориального распределения публичных учреждений: самое полное удовлетворение их возможно и при децентрации, равномерной или неравномерной, и при концентрации любой степени. Такова, например, потребность в территориальной охране, поскольку она удовлетворяется превентивной организацией: удовлетворение такой потребности по существу не зависит от того, как распределены по территории охранительные учреждения: вооруженные силы, войсковые части. С другой стороны, недостаточное количество средств, затрачиваемых в каком-либо одном пункте локализации данных затрат, будет означать неполноту удовлетворения, недостаток организации удовлетворения данной потребности не только для населения данного пункта, но и для населения всей данной территории.

§ 4. Основные принципы и системы территориальной организации удовлетворения публичных потребностей в широком смысле слова или административной (административно-финансовой) территориальной организации (централизации и децентрализации) публично-хозяйственного порядка. (1) Принципы и системы территориальной организации (удовлетворения) публичных потребностей в тесном смысле слова. Территориально-централизованные (общетерриториальные, «обще-государственные», «государственные») и -децентрализованные (местные) потребности.

Первое место в ряду основных принципов административно-финансовой или, просто, административной территориальной организации публично-хозяйственного порядка должно быть отведено принципам территориальной организации, централизации и децентрализации, удовлетворения публичных потребностей или, короче, территориальной организации публичных потребностей.

Под принципом территориальной централизации (удовлетворения) публичной потребности нужно понимать принцип, в силу которого объективные условия удовлетворения известной потребности для населения всей данной территории не дифференцированы в территориальном отношении, по местностям, по районам, т. е. не различаются, в зависимости от принадлежности членов общества к населению той или другой части данной территории. Потребность, к организации удовлетворения которой применяется данный принцип, будет территориально-централизованной или общетерриториальной, «общегосударственной», «государственной»¹⁷⁾ потребностью. Примером строго территориально-централизованной потребности будет потребность в начальном обучении при условии повсеместной одноступенности и одинаковой на пространстве всей данной территории густоты школьной сети, а также территориальной, количественной и качественной, недифференцированности соответствующих затрат.

Принцип территориальной децентрализации (удовлетворения) публичной потребности заключается в том, что объективные условия удовлетворения известной потребности для населения известной территории дифференцированы в территориальном отношении, т. е. различны для населения различных частей территории. Потребность, к организации удовлетворения которой применяется такой принцип, будет территориально-децентрализованной или местной потребностью. При этом возможны различные по степени системы территориальной децентрализации потребности, различные по степени местные потребности (см. выше, стр. 8, 11). Так, напр., применительно к территориальному делению СССР территориально-децентрализованную, местную потребностью низшей степени будет «Союзно-республиканская потребность», т. е. потребность, объективные условия удовлетворения которой различны от одной Союзной Республики к другой, но территориально не дифференцированы в пределах каждой из этих Республик, а территориально-децентрализованную, местную потребностью высшей степени будет «Волостная» («Районная») (или даже «Сельская») и «Городская» потребность: потребность, объективные условия удовлетворения кото-

¹⁷⁾ См. выше, прим. 11.

рой различны от одной Волости (Района) к другой (другому) (или от района одного «Сельсовета» к району другого) и от одного Города к другому, и территориально не дифференцированы лишь в пределах каждой Волости (Района) (или района каждого Сельсовета) и каждого Города¹⁸⁾.

Деление потребностей на общетерриториальные и местные, собственно говоря, применимо лишь к кругу потребностей территориально абсолютно или относительно делимых. Потребности территориально неделимые являются вместе с тем необходимо централизованными, потому что, если бы даже размер и качественнo-технический уровень затрат, вызываемых этими потребностями, был территориально дифференцирован или же налицо была концентрация или неравномерная децентрация учреждений, то и это не означало бы территориальной дифференциации объективных условий удовлетворения этих потребностей. Лишь потребности территориально, абсолютно или относительно, делимые могут быть либо общетерриториальными, либо местными, той или иной степени.

¹⁸⁾ Изложено в тексте учение, различающее общетерриториальные, «государственные» публичные потребности, в смысле территориально-централизованных, и публичные потребности местные, в смысле территориально-децентрализованных, не имеет ничего общего с господствующим воззрением на различие между «государственными» и «местными» «потребностями» или «задачами». Согласно одному из этих воззрений, являющемуся наиболее ходячим и считающемуся совершенно бесспорным, различие между «государственными» и «местными потребностями» или, в другой, более распространенной, но по существу, по смыслу не отличающейся от первой, формулировке, между «государственными» и «местными задачами» сводится к различию субъектов, т. е. «публичных союзов» — носителей этих «потребностей» или «задач»: первые представляют собою «потребности» или «задачи государства», а вторые — «потребности» или «задачи местных союзов». Столь же распространенным и не вызывающим споров является признание, что данному и вполне ему соответствующее воззрение на различие между «государственными» и «местными расходами»: под «государственными расходами» понимают «расходы государства», а под «местными» — «расходы местного союза», считая эти понятия столь же однозначными, самоочевидными, не требующими определения, сколь и понятия «потребности» или «задачи» государства и «местного союза». Воззрения эти получили выражение как в позитивном праве — в нормах, определяющих круг «задач» (или «расходов») «публичных союзов» известного порядка: «задач государства» (обычно «задач сложных государств» или «федераций», реже, наоборот: «задач» входящих в «федерацию» «партикулярных государств») и «задач местных (самоуправляющихся) союзов» — так и в литературе: в учениях о распределении «задач» между «сложным государством», с одной стороны, и входящими в его состав «партикулярными государствами», с другой стороны, и между «государством», с одной стороны, и «местными союзами», с другой: см. Albert Hensel, *Der Finanzausgleich im Bundesstaat*. Berlin, 1922. Страницы 16—18, П. В. Микеладзе, *Очерки финан-*

Тот или иной принцип территориальной организации публичной потребности, принцип централизации или принцип децентрализации, не означает определенного территориального распределения, определенного территориального расселения публичных учреждений. Централизация потребности не означает непременно деконцентрации публичных учре-

совой организации союзных и федеральных государств. ЛГР., 1926. Стр. 6—12. F. Frhr.v. Reitzenstein (L. v. Jolly—O. Trüdinger), *Das Kommunale Finanzwesen*, Введение и отд. 1—II passim. Handbuch d. Polit. Ökonomie, под ред. G. v. Schönberg'a, 4 изд., T. III/2. Tübingen, 1898. Richard v. Kaufmann, *Die Kommunal Finanzen*. T. I. Leipzig, 1906. Введение и отд. 1, гл. 1—II passim. Русск. перев. В. И. Браудо, Т. I. СПб., 1910. В. Н. Твердохлебов, *Местные финансы*. Одесса, 1919. Гл. 1 passim. То же, 2 изд. М., 1927. Гл. I, М. А. Сиринюв, *Местные финансы*. М., 1926. Стр. 5—18. (В этой последней работе вопрос о «распределении задач между государством и общинами» даже не затрагивается от вопроса о «распределении расходов»). Между тем, не смотря на всю свою видимую бесспорность, самоочевидность, понятия «потребности» или «задач государства» и «потребности» или «задач местного союза» являются экономически совсем неопределенными, многосмысленными, а потому и совершенно непригодными для выражения сколько-нибудь определенных экономически значимых организационных особенностей публичных потребностей. В самом деле, под «потребностью» или «задачей государства» можно с одинаковым основанием понимать: 1) «потребность» или «задачу», определяемую, устанавливаемую, регулирующую исключительно «государством» или в порядке «государственного законодательства» в полном объеме, или 2) «потребность» или «задачу», частично, в основных чертах, определяемую, устанавливаемую, регулирующую «государством» или в порядке «государственного законодательства», или 3) «потребность» или «задачу», удовлетворяемую или осуществляемую под наблюдением или контролем «государства», или 4) «потребность» или «задачу», удовлетворяемую или осуществляемую непосредственно «государством» или в порядке активного «государственного управления», или 5) «потребность» или «задачу», относимую на счет «государства» или вызывающую «государственный расход». Точно также под «потребностью» или «задачей местного союза» можно понимать либо 1) «потребность» или «задачу», определяемую, устанавливаемую, регулирующую исключительно «местным союзом» или в порядке «местного законодательства» в полном объеме, либо 2) «потребность» или «задачу», определяемую, устанавливаемую, регулирующую «местным союзом» или в порядке «местного законодательства» лишь частично, т. е. в пределах, незаполняемых в порядке «государственного законодательства», либо 3) «потребность» или «задачу», удовлетворяемую или осуществляемую под наблюдением или контролем «местного союза», либо 4) «потребность» или «задачу», удовлетворяемую или осуществляемую органом «местного союза» в порядке централизованного деконцентрированного управления (см. ниже, в § 6), либо 5) «потребность» или «задачу», удовлетворяемую или осуществляемую «местным союзом» в порядке территориально-децентрализованного местного управления или местного самоуправления, либо 6) «потребность» или «задачу», относимую на средства «местного союза» или вызывающую «местный расход». Совершенно очевидно, что любая «потребность» или «задача» по одному из указанных признаков мо-

жений. Она совместима и с концентрацией, даже с высшей степенью концентрации публичных учреждений. Такое совмещение возможно прежде всего в отношении неделимых потребностей, что само собою ясно. Но оно возможно и при относительно делимых потребностях. Так, напр., если на всю территорию имеется очень небольшое число университетов или даже один, но доступ к ним принципиально равно открыт для населения всех частей территории, то налицо будет сочетание централизованной потребности с известной степенью или даже с высшей степенью кон-

жет быть «государственной» и в то же время по другому «местною». Еще более многозначными и столь же неприемлемыми являются понятия «государственного» и «местного расхода» в смысле «расхода государства» и «расхода местного союза». С понятиями этими может быть связано не менее семи совершенно различных значений: 1) употребление средств территориально-централизованного, «государственного», или, наоборот, территориально-децентрализованного, местного публично-финансового фонда, 2) употребление средств территориально-централизованного, «государственного» бюджета, или, наоборот, территориально-децентрализованного, местного бюджета, 3) употребление средств, юридически закрепленных за территориально-централизованным, «государственным» финансовым субъектом, или, наоборот, за территориально-децентрализованным, местным финансовым субъектом, 4) употребление средств, определяемых, регулируемых в централизованно, «государственно»-законодательном порядке, или, наоборот, в порядке местного законодательства, 5) употребление средств, администрируемых в порядке централизованного, «государственного» управления, или, наоборот, в порядке «местного (само)управления», 6) употребление средств на удовлетворение «потребностей» или осуществление «задач», регулируемых в централизованном, «государственно»-законодательном порядке, или, наоборот, в порядке местного законодательства, 7) употребление средств на удовлетворение «потребностей» или осуществление «задач», администрируемых в порядке «государственного» управления, или, наоборот, в порядке «местного (само)управления». Иначе говоря, господствующее учение, оперируя понятиями «государственной» и «местной потребности» или «задачи» («расхода») в смысле «потребности» или «задачи» («расхода») «государства» и «местного союза», как вполне однозначными, в действительности не различает, смешивает, как то станет вполне ясным из последующего изложения, принципы организации многочисленных различных сторон публично-хозяйственного порядка, принципы, не находящиеся между собою в однозначной функциональной связи.

По другому воззрению признаком различия «государственных» и «местных» «потребностей» или «задач» является важность потребности или задачи или же значительность интереса, представляемого удовлетворением потребности или выполнением задачи. Согласно этому воззрению «государственные потребности» или «задачи» это «потребности» или «задачи» «государственного интереса (или значения)», а «местные» — «потребности» или «задачи» местного интереса (или значения). Правда, в последнее время в литературе становится преобладающим мнение, что трудно или даже невозможно провести различие между «потребностями» или «задачами» государственного значения (или интереса) и «потребностями» или «задачами» местного значения (или интереса) (см. v. Reitzenstein, там же. Стр. 22, В. Н. Твердохлебов,

центрации публичных учреждений, как бы ни был несовершенен в данном случае, при условии, конечно, больших размеров территории, проводим принцип централизации потребности. Не просто проведение принципа централизации, а лишь последовательное и рациональное его проведение означает в применении к относительно делимым потребностям децентрализацию, и притом равномерную децентрализацию, публичных учреждений¹⁹). Только в отношении делимых потребностей централизация потребностей не совместима с концентрацией и даже с неравномерной децентрализацией публичных учреждений (см. выше, на стр. 19 пример с однопотипною школою). Равным образом и децентрализация потребности не означает определенного распределения публичных учреждений. Она не может означать полной, равномерной децентрализации публичных учреждений. Но она может в такой же мере означать неравномерную децентрализацию, в какой и концентрацию, даже концентрацию высшей Местные финансы. Стр. 4—5, 2 изд. Стр. 6—7). Но не смотря на это, понятия «государственных», в смысле представляющих «государственный интерес», и «местных», в смысле представляющих «местный интерес», «потребностей» или «задач» продолжают прочно держаться не только в кругу идей политических и практических деятелей, но и в научных построениях. Даже авторы, отвергающие данное деление, вследствие трудности его проведения, как Ф. фон Райтценштейн, неизменно оперируют понятиями «задач государственного» и «местного значения» (см. v. Reitzenstein, там же. Стр. 22—24). Да и взгляд на трудность или даже невозможность проведения данного деления высказывается собственно не в отношении всех вообще «публичных потребностей» или «задач управления», а лишь в отношении круга «потребностей» или «задач местных союзов», «потребности» же или «задачи государства» неизменно рассматриваются как выражение чисто «государственного интереса». Недостаток этого второго учения заключается, однако, не только в трудности или невозможности проведения данного деления «потребностей» или «задач», но и в основной его идее. Различные публичные потребности представляют, конечно, различное объективное значение для массы членов общества. По различию этого значения совокупность потребностей можно изобразить в виде известной скалы последовательно возрастающего или убывающего значения. Но совершенно очевидно, что провести в такой скале черту, которая отделила бы две резко различные по значению группы потребностей — «государственные» и «местные» —, было бы ничем не обоснованным, чисто искусственным приемом.

19) Отсюда вытекает, что избыточное публичное (налоговое) обременение постоянного населения крупных культурных центров, в которых концентрируются многочисленные публичные учреждения, имеет полное экономическое основание. Но основание это заключается не в том, что жители таких пунктов, как в большей мере пользующиеся особыми, «монопольными» публичными благами, должны и больше «за них платить», а в том, что они извлекают сравнительно с прочим населением особые побочные частные выгоды от местонахождения таких учреждений, т. е. сберегают те расходы, какие должны производить жители других местностей, если желают получить доступ к лишь в крупных центрах расположенным публичным благам.

степени. Так, например, если на всю территорию имеется только один университет, доступ в который открыт лишь для населения пункта локализации данного учреждения, то налицо будет сочетание децентрализованной потребности с высшей степенью концентрации публичных учреждений.

Неограниченная возможность горизонтальных (односторонних) сочетаний разнородных и разностепенных систем организации (удовлетворения) публичных потребностей, т. е. одновременное применение к различным потребностям или к различным учреждениям разнородных принципов или различных по степени систем децентрализации, не требует особых пояснений (см. выше, на стр. 14, где говорится о таких сочетаниях, горизонтальных и вертикальных, вообще). Что же касается вертикальных сочетаний систем организации публичных потребностей с инородными или иностепенными системами организации других сторон публично-хозяйственного порядка, то об этом будет речь ниже, в связи с рассмотрением этих последних.

Самоцельная, первичная функция системы территориальной централизации публичных потребностей самоочевидна. Что же касается системы территориальной децентрализации публичных потребностей, то она равным образом выполняет самоцельную, первичную функцию, имеющую дифференцирующее значение. Внося территориальную дифференциацию в объективные условия удовлетворения известной публичной потребности, создавая в этом отношении известное неравенство для населения различных районов данной территории, она служит такою ценою средством преодоления некоторого относительно низкого общего, среднего уровня частично-хозяйственного благосостояния населения, уровня, при котором создание объективно равных, территориально недифференцированных условий сколько-нибудь достаточного удовлетворения данной потребности для населения всей территории было бы в данное время экономически непосильным. Она дает возможность, не ожидая подъема общего, среднего уровня благосостояния населения, создать для населения хотя бы некоторых районов, в пределах наличной экономической посильности, объективные условия сколько-нибудь достаточного удовлетворения известной потребности. При этом определенный выбор таких публично-хозяйственно благоприятствуемых районов не предпринимается рассматриваемой системой. Она может, но не должна непременно, проводиться так, что территориальная дифференциация условий удовлетворения данной потребности приводится в соответствие, в прямое соотношение с территориальной дифференциацией в условиях благосостояния населения. Но такой выбор до известной степени предпринимается проведением системы децен-

трализации в организации некоторых других сторон публично-хозяйственного порядка, именно в организации публично-финансовых фондов и административного установления (см. ниже, §§ 5 и 8). Таким образом, системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов и административного установления могут быть рассматриваемы, как выполняющие известную служебную функцию по отношению к системе децентрализации публичных потребностей (см. ниже, §§ 5 и 8). Однако, первые две системы выполняют и некоторую первичную, самостоятельную функцию (см. ниже, там же), вследствие чего система децентрализации публичных потребностей в свою очередь оказывается выполняющею также известную вторичную, консеквтивную функцию в отношении этих систем.

Из изложенного вытекает два основных положения, которые могут быть сформулированы в виде двух абстрактных динамических схем, абстрактных процессов (законов) развития публично-хозяйственной организации: 1) процесса распространения системы территориальной централизации публичных потребностей от потребностей более важных на потребности последовательно все менее важные и 2) процесса, даже закона, роста, распространения системы территориальной централизации публичных потребностей по мере поднятия общего, среднего уровня индивидуалистических условий благосостояния общества²⁰⁾.

§ 5. (2) Принципы и системы территориальной организации административного установления (законодательства) или нормирования (регулирования) публичных затрат (назначения и размера публично-финансовых расходов). Территориальная централизация и децентрализация административного установления. Территориально-централизованно- (в «общегосударственном», «государственном» порядке) и -децентрализованно- (в местном порядке) нормируемые (регулируемые) публичные затраты. Территориальная административная автономия и гетерономия. Территориальная административно-установительная автокефалия и гетерокефалия.

От принципов территориальной организации (удовлетворения) публичных потребностей нужно отличать принципы территориальной организации, централизации и децентрализации, порядка коллективизации потребностей, т. е. порядка определения назначения и размера публичных затрат (иначе: назначения и ве-

²⁰⁾ Ср. Н. М. Цытович, там же. Стр. 246—248.

личия публично-финансовых расходов)²¹⁾, а также их организационных форм (системы публичных учреждений), короче: административно-установительного или -законодательного порядка²²⁾.

Принцип территориальной административно-установительной (- законодательной) централизации заключается в том, что вопросы о назначении и размере публичных затрат (о назначении и величине публично-финансовых расходов), а также их организационных формах подлежат решению непосредственно «центра», т. е. органа с общетерриториальной компетенцией или во всяком случае могут быть решаемы (предрешаемы или в полном объеме перерешаемы) таким органом по его усмотрению. Таким образом, принцип территориальной административно-установительной централизации не исключает непосредственного решения данных вопросов, поскольку они касаются затрат, локализуемых в известной части территории, — не центром (концентрированная централизация), а — органами с территориально ограниченной, именно данной частью территории ограниченной, компетенцией (деконцентрированная централизация административно-установительного порядка). Но он непременно предполагает наличие у центрального органа ничем не ограниченного права решения (предрешения или перерешения в полном объеме) по своему усмотрению данных вопросов.

Принцип территориальной административно-установительной (- законодательной) децентрализации заключается в том, что вопросы о назначении и размере публичных затрат, локализуемых в известной части территории (о назначении и величине публично-финансовых средств, подлежащих расходованию на затраты, локализуемые в пределах известной части территории), а также их организационных формах подлежат решению местного органа, т. е. органа не только с территориально ограниченной, именно данной частью территории ограниченной, компетенцией, но и не зависящего в решении данных вопросов от центра, т. е. имеющего исключительное право

²¹⁾ В условиях публично-финансовой системы (см. Очерки, I, § 5, особ. стр. 25, а также стр. 46—47) вопрос о назначении и размере публичных затрат решается в форме определения назначений (целей) подлежащих употреблению, расходованию — денежных в условиях завершенной публично-финансовой системы — публично-финансовых средств и размера этих средств по каждому назначению.

²²⁾ Понятие административного законодательства (и его организации, централизации и децентрализации) в этом узком, чисто финансово-научном смысле слова, не нужно смешивать с понятием административного законодательства (и его организации) в государственно- и административно-научном и -правовом смысле слова.

решения этих вопросов по своему усмотрению без указаний центра. От принципа территориальной административно-установительной децентрализации нужно отличать принцип территориальной административной автономии, под которым нужно понимать принцип, в силу которого составляющие содержание административного законодательства вопросы о публичных затратах, локализуемых в пределах известной части территории, подлежат решению органа, характеризующегося не только территориально ограниченной своей компетенцией и своей независимостью от центра в решении данных вопросов, но и связью своего состава с местным населением, с населением данной именно части территории. Таким образом, территориальная децентрализация административного установления возможна в виде территориальной административной автономии. Но это не является необходимым: территориальной административной автономии может и не быть, и тогда налицо будет децентрализация в виде территориальной административной гетеромии²³⁾.

²³⁾ От проводимого, таким образом, здесь деления публичных затрат на 1) затраты, по принципу территориальной централизации устанавливаемые, и 2) затраты, по принципу территориальной децентрализации — и в частности, по принципу территориальной автономии — устанавливаемые, нужно отличать встречающееся в позитивном праве и литературе деление «задач местных союзов» и вместе с тем «расходов» этих «союзов»: на «обязательные» и «факультативные». См. v. Reitzenstein, там же. Стр. 22—23 (здесь указаны и те позитивные законодательства, в которых впервые проведено было данное деление). Richard v. Kaufmann, там же. I, стр. 14—18, 27—28. Русск. пер., I, стр. 16—22, 31—33. В. Н. Твердохлебов, там же. Стр. 12. 2 изд. Стр. 12, М. А. Сиринов, там же. Стр. 14—15. Понятие «потребности» или «задачи местного союза», как и понятие «расхода местного союза», лишено, как уже разъяснено выше (см. прим. 18), определенного содержания: оно выражает, что в области публично-хозяйственного порядка проводится принцип территориальной децентрализации, но не указывает в какой именно стороне этого порядка проводится данный принцип. Что же касается понятий «обязательных» и «факультативных задач» или «расходов» «местных союзов», то они имеют отчасти, в одном отношении более или менее определенный смысл, именно поскольку они выражают коренное различие в организационном принципе или организационной системе, проводимых в определенной стороне публично-хозяйственного порядка, именно в той, которая в тексте называется административным установлением или законодательством. Встречающиеся в литературе указания на отсутствие резкой грани между «обязательными» и «факультативными» «задачами местных союзов» в связи с тем, что «свобода местных союзов» в деле выбора «факультативных задач» также ограничена, встречая пределы в «общих культурных и хозяйственных условиях народа или эпохи» (Richard v. Kaufmann, там же. I, стр. 18. Русск. перев., стр. 21), грешат непониманием ор-

Принцип, по которому вопросы, составляющие содержание административного законодательства, подлежат решению местного населения, населения той части территории, в пределах которой локализируются данные затраты, по началу всенародного

ганизационной природы данного деления «задач местных союзов». Точно также не понимают организационного, узко организационного, относящегося к одной определенной стороне публично-хозяйственного порядка—к административному законодательству—, характера деления «задач (и расходов) местных союзов» на «обязательные» и «факультативные» те авторы, которые, как М. А. Сиринюв, усматривают в этом делении, как позитивно-правовом положении, «недоверие государства местному самоуправлению, местам», «противоречие идее местного хозяйства» (М. А. Сиринюв, Местные финансы. М., 1926. Стр. 14—15). Представители таких взглядов не отдают себе отчета в том, что они тем самым отрицают вообще принцип территориальной централизации административного законодательства в применении к публично-хозяйственному порядку, а не только в применении к «задачам местных союзов», ведь еще большим «недоверием местам», еще большим «противоречием идее местного хозяйства», чем отнесение «задач» к числу «обязательных задач местных союзов», нужно тогда считать отнесение задачи к числу: «задач государства», т. е. проведение принципа централизации не только в организации административного законодательства, но и в организации других сторон публично-хозяйственного порядка. Недостаток понятий «обязательной» и «факультативной» «задачи (расхода) местного союза» заключается в другом. Он заключается в том, что остается без определения другая сторона публично-хозяйственного порядка, в организации которой проводится система децентрализации публично-хозяйственного порядка в сочетании: с системой централизации (или с системой децентрализации относительно низшей степени) административно-законодательного порядка при «обязательном» характере «задачи» или «расхода», и с одностепенной системой децентрализации административно-законодательного порядка при «факультативном» характере «задачи» или «расхода». В самом деле, если кака-либо «задача» (или «расход»), например, «округа» («окружного союза») квалифицируется в одном случае, как «обязательная», а в другом—наоборот, как «факультативная», то это значит, что предмет и размер публичных затрат определяется в первом случае центром или местным же органом относительно низшей степени, а во втором самим «окружным» органом. Но при этом остается неопределенным, по какому, собственно организационному признаку данная затрата в том и другом случае, как в случае «обязательности», так и в случае «факультативности», характеризуется именно как «задача окружного союза», т. е. в какой именно стороне публично-хозяйственного порядка в том и другом случае проводится принцип децентрализации в «окружном масштабе». Такою стороною, конечно, может быть административное управление (см. ниже, § 6), и тогда понятия «обязательной» и «факультативной» «задачи окружного союза» будут означать сочетание систем децентрализации административного управления в «окружном масштабе»: первое понятие—с системой централизации (или с системой децентрализации относительно низшей степени) административного законодательства, а второе понятие—с одностепенной системой децентрализации административного законодательства. Но это вовсе не является необходимым (см. выше, прим. 18, где специально критикуется поня-

голосования (вечевому) или по началу представительства (с применением избрания или жребия), короче: принцип территориальной административно-законодательной автокефалии,—будучи одним из возможных способов и обеспечения той независимости органа от центра, в которой заключается сущность принципа административно-законодательной децентрализации, и осуществления той связи состава органа с местным населением, в которой заключается сущность принципа административной автономии, быть-может, наиболее совершенным, наиболее действительным способом,—не является, однако, необходимым признаком ни понятия законодательной децентрализации, ни понятия автономии²⁴). Как территориальная децентрализация административного установления поощре, так, в частности, и территория «задач местных союзов». Другой недостаток, другая неопределенность понятий «обязательных» и «факультативных» «задач (и расходов) местных союзов» заключается в том, что, как показано ниже в тексте, автономия может быть более или менее глубокою или полною, вследствие чего, если случаи отсутствия автономии подойдут всегда под понятие «обязательной задачи (или расхода)», а случаи наличия полной или глубокой автономии—всегда под понятие «факультативной задачи (или расхода)», то случаи наличия неполной, неглубокой автономии равно подойдут как под понятие «факультативной», так и под понятие «обязательной задачи (или расхода)».

Еще менее определенным, чем рассмотренное деление, является, также встречающееся как в позитивных законодательствах, так и в литературе, деление «задач местных союзов» на «переданные» (или «предпорученные») и «собственные» (или «самостоятельные»), которому придают, однако, различный смысл. Так, у Адольфа Вагнера это деление по существу тождественно с делением «задач местных союзов» на «обязательные» и «факультативные» (Adolph Wagner, Finanzwissenschaft. I. 3 изд., § 46). Но другой смысл оно имело в старом французском праве, где оно восходило (не к закону 18 июля 1837 года, как то утверждает v. Reitzenstein, там же, стр. 23, а) к декрету 14 декабря 1789 г. см. Félix Moreau, Manuel de droit administratif. Paris, 1909. Стр. 264. H. Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif. 6 изд. Paris, 1910. Стр. 173—174). Третий смысл оно имеет у некоторых авторов по государственному праву (см. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre. Berlin, 1914. Стр. 645—646).

²⁴) Термин «автокефалия» («самовозглавление») встречается, хотя и несколько в ином смысле, у Макса Вебера (Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Sozialökonomik. Ч. III. Tübingen, 1922. Стр. 26—27). Но Макс Вебер не различает законодательной и исполнительной автокефалии (см. ниже). Ср. по вопросу о соотношении между децентрализацией (автономиею) и способом образования состава органа также L. Duguit, Traité de droit constitutionnel. Т. I. Paris, 1911. Страница 457 и Н. И. Лазаревский, Лекции по русск. госуд. праву. Т. II, ч. I. СПб., 1910. Стр. 39, прим. 1, стр. 45—46. При этом нужно иметь в виду, что оба последних ученых, как и большинство авторов по государственному и административному праву, собственно говорят не о принципах законодательной децентрализации и автономии, а о принципах децентрализации управления и

альная административная автономия мыслима и без территориальной административно-установительной автокефалии, в виде территориальной административно-установительной гетерокефалии. Для понятия законодательной децентрализации существенное значение имеет не то, как образуется, из кого состоит и в каком отношении к местному населению вообще находится решающий орган с территориально ограниченной компетенцией, а имеются ли налицо условия, обеспечивающие самостоятельность, независимость от центра решений такого органа, а эту независимость можно себе представить обеспеченной и помимо автокефалии, при наличии гетерокефалии, например, посредством наделения правом несменяемости в отношении центра лиц, входящих в состав органа по назначению центра. Для понятия же автономии существенное значение имеет не то, как собственно образуется орган с территориально-ограниченной компетенцией и независимый в своих решениях от центра, а в каком отношении находится состав такого органа к местному населению, так что и автономии можно себе представить без автокефалии, как гетерокефалию, например, в виде органа, составляемого из лиц, подлежащих назначению центра непременно из числа местных жителей и, конечно, пользующихся при этом правом несменяемости в отношении центра.

Нужно различать: (1) степень или систему установительной децентрализации, и в частности, автономии и автокефалии, (2) ее чистоту или неприкосновенность, (3) ее широту или ее распространение вширь (по горизонтали), (4) ее глубину или полноту или ее распространение вглубь (по вертикали) и (5) ее финансовые пределы. Вопрос о широте и глубине установительной децентрализации есть вместе с тем вопрос о сочетаниях различных по роду и степени систем организации административного законодательства, сочетаниях горизонтальных (односторонних) и вертикальных (внутренних, односторонних, но разнородных).

Возможны различные по степени системы децентрализации административного законодательства. Степень (система) административно-установительной децентрализации выражается в ее расстоянии от «центра» и вместе с тем в размере территориального района, на который распространяется компетенция местного органа: она прямо пропорциональна расстоянию от центра и обратно пропорциональна району компетен-

самоуправления, не проводя различия между теми и другими принципами, как это делается в настоящем труде. Дюги, как и многие другие, не проводит различия и между децентрализацией и самоуправлением (и автономией) (см. также ниже, в § 6, прим. 28, где о том же говорится применительно к самоуправлению).

ции (см. выше, стр. 19). Территориальная установительная децентрализация (местный законодательный орган) (относительно) высшей (большей) степени означает (относительно) большую децентрализацию (относительно более децентрализованный орган, т. е. с меньшим районом компетенции), а территориальная установительная децентрализация (местный законодательный орган) (относительно) низшей (меньшей) степени — (относительно) меньшую децентрализацию (относительно менее децентрализованный орган, т. е. с большим районом компетенции). При наличии установительной децентрализации известной степени или, иначе, в известном территориальном объеме («масштабе»), напр., «областном» или «губернском», но при отсутствии установительной децентрализации относительно высшей степени или, иначе, в меньшем территориальном объеме, например, в «уездном» или «окружном», данная организация, представляющая собою вообще и безотносительно говоря систему установительной децентрализации, по отношению к известному сравнительно меньшему району, в данном примере по отношению к «уезду» или «округу», должна быть характеризуема — конечно, не как система централизации, но — как система централизационной организации административного установления. Такая система централизационной организации может быть опять-таки либо системой концентрично-централизационной, либо системой деконцентрично-централизационной организации, в зависимости от того, отсутствуют ли, беря тот же пример, органы с компетенцией, пределами «уезда» или «округа» ограниченной, и зависящие в своих решениях от «губернских» или «областных» местных органов, или же, наоборот, такие органы налицо.

Чистота или неприкосновенность, ненарушимость децентрализации административного законодательства выражается в степени самостоятельности, независимости от центра (или от местного органа относительно низшей степени) местного органа (известной степени) в его решениях по вопросам о назначении и размере публичных затрат, а также их организационных формах, а чистота административной автономии, кроме того, — и в крепости связи этого органа с местным населением. Чистота децентрализации административного законодательства может нарушаться, во-первых, тем или иным соучастием центра (или местного органа относительно низшей степени) в решении данных вопросов. Конечно, если центру (или органу относительно низшей степени) принадлежит ничем не ограниченное право предрешения или перерешения в полном объеме вопросов, подлежащих решению «местного» органа (известной степени), то об установительной децентрализации (данной степени) вообще не может быть речи. Но если центру (или местному органу относительно низшей степени) принадлежит только право

утверждения решений местного органа (известной степени) и притом право частичного перерешения, ограниченное право внесения поправок, изменений, то установительная децентрализация (данной степени) будет налично, но она будет менее чистой, нежели в случае, если центр (или местный орган относительно низшей степени) не имеет ни в какой мере права перерешения, т. е. имеет лишь право вето, а в этом последнем случае установительная децентрализация будет все же менее чистой, чем в случае, когда решения местного органа (известной степени) вовсе не требуют утверждения центра (или местного органа относительно низшей степени). Во-вторых, чистота административно-законодательной децентрализации (известной степени) может нарушаться наличностью известной подчиненности и подответственности местного органа (известной степени) центру (или местному органу относительно низшей степени). Конечно, прямая и полная, всесторонняя подчиненность известного органа с территориально ограниченной компетенцией центру (или местному органу с компетенцией относительно менее территориально ограниченной) вовсе не совместима с понятием законодательной децентрализации. О нарушении чистоты установительной децентрализации можно говорить собственно лишь в случае, если известный орган, будучи поставлен в отношении некоторых вопросов из области административного законодательства, подлежащих его ведению, в положение не зависимое от центра (от менее децентрализованного местного органа), в отношении других вопросов из той или другой области, входящих в его же компетенцию, не пользуется такою независимостью, иначе говоря, в случае совмещения в одних лицах положения местного, децентрализованного органа (известной степени) с положением деконцентрированно-централизованного органа (или деконцентрационно-централизованного органа), т. е. в случае не специализированности, не дифференцированности местной административно-установительной организации (известной степени) (см. также ниже, в § 6, где то же излагается применительно к организации управления). В-третьих, автономия — но не административно-законодательная децентрализация вообще — нарушается слабостью связи не зависимого от центра местного органа с местным населением. О слабости такой связи можно говорить при порядке назначения состава местного органа центром, хотя и из числа местных жителей, но без требования от кандидатов достаточного ценза оседлости. Наконец, чистота административно-законодательной децентрализации, в форме административно-законодательной автокефалии, нарушается тем или другим воздействием центра (или местного органа относительно низшей степени) на исход выделения местного органа (данной степени) местным населением

Широта административно-законодательной децентрализации или ее распространение вширь (по горизонтали) выражается в объеме, численности тех видов публичных потребностей, видов различных публичных затрат, на которые она распространяется. Так, например, в случае предоставления местному органу решения вопросов о назначении, размере и организационных формах публичных затрат в области «внутреннего управления», административно-установительная децентрализация будет более широкою, нежели в случае предоставления местному органу решения тех же вопросов только в области здравоохранения и народного просвещения, и более узкою сравнительно со случаем предоставления местному органу решения этих вопросов в области не только «внутреннего управления», но и «внутренней охраны». Всякое сужение объема рассматриваемой децентрализации (известной степени) означает горизонтальное (одностороннее) сочетание системы территориальной административно-установительной децентрализации (известной степени) с системой территориальной административно-установительной централизации (или с системой территориальной административно-установительной децентрализации относительно низшей степени).

Глубина или полнота административно-законодательной децентрализации или ее распространение вглубь (по вертикали) выражается в объеме или численности тех отдельных вопросов, задач, которые в целом составляют содержание административного установления и решение которых предоставлено местному органу известной степени. Так, в случае предоставления местному органу решения вопросов о назначении и размере или о назначении и организационных формах или о размере и организационных формах известных публичных затрат, административно-установительная децентрализация будет более глубокою или более полною, нежели в случае предоставления местному органу решения только вопроса о назначении или только вопроса о размере или только вопроса об организационных формах публичных затрат, и менее глубокою или менее полною, чем в случае предоставления местному органу решения вопроса и о назначении, и о размере, и об организационных формах публичных затрат. Всякое ограничение полноты административно-установительной децентрализации (известной степени) означает вертикальное (внутреннее, одностороннее, но разнопредметное) сочетание системы территориальной административно-установительной децентрализации (известной степени) с системой территориальной административно-установительной централизации (или с системой

территориальной административно - установительной децентрализации относительно низшей степени²⁵⁾. Само собою разумеется, что относительно глубокая, полная децентрализация может сочетаться с децентрализацией относительно узкою, тесною, а относительно неглубокая, неполная, поверхностная, тощая, пустая — с относительно широкою, объемлющею.

Наконец, всякая децентрализация административного установления встречает известные финансовые пределы, т. е. пределы, полагаемые ей как территориальною организациею публично-финансовых фондов, на счет которых относятся данные публичные затраты, так и территориальною организациею финансового установления, т. е. порядка установления способов образования таких фондов (см. об этом ниже, в учении о той и другой организации, §§ 8 и 13).

Что касается вертикальных внешних разносторонних сочетаний принципов и систем территориальной организации административного установления, то в этом месте будет идти речь лишь о сочетаниях этих принципов и систем с принципами и системами территориальной организации удовлетворения публичных потребностей, как рассмотренными уже выше. Сочетания же принципов и систем территориальной организации административного установления с принципами и системами организации других сторон публичного хозяйства будут рассматриваться ниже, при изложении этих последних (см. выше, на стр. 15 общее замечание по этому вопросу). Принцип централизации потребностей необходимо предполагает проведение, с известною степенью полноты во всяком случае, принципа административно-установительной централиза-

ции. Но принцип децентрализации потребностей не предполагает непременно принципа децентрализации административного установления: он совместим и с принципом административно-установительной централизации. Система административно-установительной децентрализации известной степени не совместима не только с системою централизации потребностей, но и с системою децентрализации потребностей относительно низшей степени. Наоборот, система децентрализации потребностей известной степени совместима не только с системою административно-установительной децентрализации относительно низшей степени, но и с системою административно-установительной централизации. Иначе: административно-установительная децентрализация может быть проведена в той же или в меньшей степени, но не может быть проведена в большей степени, чем децентрализация потребностей.

Принцип территориальной административно-установительной централизации выполняет, во-первых, служебную, посредствующую функцию, именно функцию необходимого средства осуществления принципа территориальной централизации потребностей. Во-вторых, он выполняет самостоятельную организационную функцию: объединяя в одном органе решение вопросов о назначении и размере публичных затрат, территориальная централизация административного установления не только упрощает публично-хозяйственную организацию и тем самым способствует ее экономической рационализации, но и выполняет чрезвычайно важную функцию фактора, благоприятствующего ограничению совокупности локализуемых в пределах всей данной территории публичных затрат и, вместе с тем, охране совокупности локализованных в тех же пределах организаций хозяйственных или производительных сил как источников покрытия этих затрат.

Точно также принцип территориальной административно-установительной децентрализации выполняет как служебную, посредствующую, так и первичную, самостоятельную функцию. Прежде всего принцип территориальной административно-установительной децентрализации может служить вспомогательным средством к осуществлению принципа территориальной децентрализации публичных потребностей (см. выше, на стр. 24 о функциях этого последнего принципа). Поскольку проводится принцип территориальной децентрализации публичных потребностей, т. е. устанавливается территориальное неравенство, территориальная дифференциация в условиях удовлетворения известной публичной потребности, принцип территориальной децентрализации административного установления, при условии проведения его как принципа территориальной административной автономии, может служить целесообраз-

²⁵⁾ Абсолютно широкая и абсолютно полная, иначе говоря, нераздельно господствующая в публичном хозяйстве административно-законодательная децентрализация, в частности административная автономия, в узком финансово-научном смысле, вполне мыслима, при условии, если, конечно, отделиться от территориально-централизованных потребностей, необходимо предполагающих территориально-централизованную организацию административного законодательства (см. ниже). Но, конечно, представляя себе такой нераздельно децентрализованный в административно-законодательном отношении публично-хозяйственный порядок, необходимо допустить, что в какой то другой его стороне проводится принцип централизации, так как всесторонне децентрализованный публично-хозяйственный порядок *ex definitione* исключается (см. выше, стр. 7, где разъясняется понятие централизации и обосновывается возможность лишь одного единого центра и в др. месте, стр. 14, где специально говорится об этом).

16 ным вспомогательным средством к приведению территориальной дифференциации в условиях удовлетворения известной потребности в соответствии с существующей территориальной дифференциацией в социально-хозяйственных условиях благосостояния населения. Самоцельная функция системы территориальной административно-установительной децентрализации обусловлена проведением ее в форме административно-установительной автокефалии и имеет стимулирующее значение: участие местного населения в решении вопросов о назначении и размере публичных затрат усиливает его готовность к несению жертв для покрытия данных затрат, готовность, от которой зависит не только правильное функционирование публично-финансовой системы, но и величина ее издержек. Если система территориальной децентрализации административного установления не предполагает непременно проведения системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов — необходимые финансовые пределы (см. выше, стр. 34) ей могут быть поставлены и при системе территориальной централизации фондов (см. ниже) —, то необходимым условием выполнения данной системой той и другой своей экономически полезной функции, и, следовательно, дифференцирующей, и самоцельной, стимулирующей, является проведение одностепенной системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов (см. ниже, § 8).

§ 6. (3) Принципы и системы территориальной организации административного исполнения (управления) или администрирования публичных затрат. Территориальная централизация и децентрализация административного исполнения (управления). Территориально-централизованно- (в «общегосударственном», «государственном» порядке) и -децентрализованно- (в местном порядке) администрируемые публичные затраты. Территориальное административное самоуправление и территориальная административно-исполнительная децентрализация без самоуправления. Территориальная административно-исполнительная автокефалия и гетерокефалия.

От принципов территориальной организации административного установления (законодательства) нужно отличать принципы территориальной организации, централизации и децентрализации, основанного на актах административного установления (законодательства) порядка конкретных и индивидуальных решений и действий по осуществлению публичных затрат, по устройству и приведению в действие публичных учреждений — по выбору подлежащих затратам реальных средств и личных сил, по охране первых и руководству, направлению вторых —, коро-

че: порядка административного исполнения или управления²⁶⁾.

Под принципом территориальной централизации административного исполнения или управления нужно понимать принцип, в силу которого публичные затраты, публичные учреждения находятся в ведении, в высшем управлении «центра», т. е. органа с общетерриториальной компетенцией, непосредственно (концентрированная централизация) или при посредстве подчиненных ему органов с территориально ограниченной, известной частью территории ограниченной, компетенцией (деконцентрированная централизация административного управления)²⁷⁾.

Принцип территориальной административно-исполнительной децентрализации заключается в том, что публичные затраты, публичные учреждения, в известной части территории локализованные, находятся в ведении, в высшем управлении местного органа, т. е. органа не только с территориально ограниченной, именно данной частью территории ограниченной, компетенцией, но и независимого в своих решениях и действиях от территориального административного центра, т. е. не обязанного и не управомоченного в своих действиях следовать указаниям центра. Принцип территориальной административно-исполнительной децентрализации не означает непременно принципа территориального административного самоуправления, понятие которого предполагает приращение к признакам, существенным для понятия административно-исполнительной децентрализации, еще признака нали-

²⁶⁾ Это узкое, чисто-финансово-научное, понятие административного управления или исполнения (и его организации) не нужно смешивать с государственно- и административно-научным и -правовым.

²⁷⁾ «Ошибочно иногда называли децентрализацию систему, заключающуюся в распространении полномочий местных агентов правительства (*agents locaux du gouvernement*), таких, как во Франции префекты. Правильно было замечено, что умножать полномочия местных агентов правителей означает не децентрализацию, а то, что можно было бы назвать деконцентрацией» (*Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel*, T.I. Paris, 1911, стр. 450). Иное понятие «деконцентрации управления» у Г. Бертелеми, который существенный признак «децентрализации» в отличие от «деконцентрации» усматривает в выборности состава органа, так что достаточно, по его мнению, обратить должность французского префекта в выборную, чтобы этот орган из «деконцентрированного» стал «децентрализованным» (*H. Berthélemy, Traité de droit administratif*, 6 изд. Paris, 1910, стр. 87). Между тем выборность состава органа, как и вообще самовозглавление или автокефалия, совместимы как с деконцентрированной централизацией, так и с децентрализацией (см. выше, на стр. 28 по вопросу о децентрализации административного законодательства и ниже, здесь же).

чия связи органа, с территориально ограниченной компетенцией и независимого от центра, с местным населением. Территориальная административно-исполнительная децентрализация возможна и без самоуправления²⁸). От упомянутого выше (стр. 29) принципа территориальной административно-законодательной автокефалии нужно отличать принцип территориальной административно-исполнительной автокефалии, т. е. принцип выделения состава местного исполнительного органа местным населением соответствующего территориального района. Принцип административно-исполнительной автокефалии находится в таком же точно по существу отношении к принципам административно-исполнительной децентрализации и административного самоуправления, в каком принцип законодательной автокефалии к принципам административно-законодательной децентрализации и административной автономии (см. выше, на стр. 29). Административно-исполнительная децентрализация, как и административно-установительная децентрализация, возможна либо в форме автокефалии, либо в форме гетерокефалии.

Территориальная административно-исполнительная децентрализация, и в частности административное самоуправление и административно-исполнительная автокефалия, как и административно-установительная децентрализация, различается: (1) по степени (системе), (2) по чистоте или неприкосновенности, (3) по широте и (4) по глубине.

Степени (системы) административно-исполнительной децентрализации различаются в том же смысле, по тому же признаку, что и степени децентрализации других сторон публично-хозяйственного порядка (см. выше, на стр. 19) и в частности административного законодательства (см. выше, на стр. 30).

Чистота или неприкосновенность административно-исполнительной децентрализации блюдет

²⁸) Взгляд, что существенными признаками самоуправления являются независимость от центра и связь с местным населением органа управления, является довольно распространенным и в государственно-правовой литературе. См. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, T. I. Paris, 1911. Стр. 451—452, 456—457. Н. И. Лазаревский, Лекции по русскому государственному праву. Т. II/I. СПб., 1910. Стр. 39 и 51. Но весьма редко в государственно-правовой литературе проводится различие как между самоуправлением и децентрализацией управления, так и между самоуправлением и автономией (см. выше, прим. 24, где о том же говорится применительно к автономии), и под именем «самоуправления» обычно смешивают собственно самоуправление и автономию. Лишь некоторые весьма немногие авторы проводят различие между принципом самоуправления и принципом автономии (см., напр., Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3 изд. Berlin, 1914. Стр. 633. Барон С. А. Корф, Автономные колонии Великобритании. СПб., 1914. Стр. 439—442).

и нарушается в зависимости от тех же по существу условий, какие указаны были выше для того же свойства административно-установительной децентрализации. В частности соучастие центра (или местного органа относительно низшей степени) в административном управлении может выражаться в тех же формах, в каких проявляется соучастие центра (или местного органа относительно низшей степени) в области административного установления, так что изложенное выше (см. стр. 31) по вопросу о значении этих форм для меры чистоты административно-установительной децентрализации применимо и к административно-исполнительной децентрализации. Характер до известной степени особой формы соучастия центра (или местного органа относительно низшей степени), применимой специально к организации административного управления или, во всяком случае, наиболее приспособленной к этой организации, носит надзор за правомерностью действий местных органов. Но эта форма сама по себе, поскольку она не создает зависимости местных органов от центра (или от местных органов относительно низшей степени), ни в какой мере не нарушает чистоты административно-исполнительной децентрализации. Что же касается соучастия центра (или местного органа относительно низшей степени) в форме надзора за целесообразностью действий местных административно-исполнительных органов, то, конечно, эта форма нарушает чистоту децентрализации и в частности самоуправления²⁹). Но мера этого нарушения различна в зависимости от того, имеет ли центр (или местный орган относительно низшей степени) право перерешения вопросов, составляющих содержание административного управления (и если имеет, то в каком объеме), или же лишь право утверждения (вето) (ср. с изложенным выше, на стр. 31 по вопросу о том, как отражается на чистоте законодательной децентрализации наличие у центра права перерешения и объем этого права). Подобно административно-законодательной децентрализации (см. выше, на стр. 32), административно-исполнительная децентрализация нарушается, далее, совмещением в одних лицах положения местного органа (известной степени) с положением деконцентрированно-централизованного (или деконцентрационно-централизационного) органа³⁰). Наконец, вполне аналогич-

²⁹) Ср. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, T. I. Paris, 1911. Стр. 456. С. А. Котляревский, Власть и право. М., 1915. Стр. 326—327.

³⁰) «Будучи обязаны повиноваться центральной власти в значительном количестве дел, французские и прусские органы местного самоуправления (в отличие от английских) становятся склонными действовать сообразно с центральными идеями во всех вопросах, с которыми им приходится иметь дело, даже хотя бы некоторые из них непосред-

но с административного автономиею и административно-установительного автокефалиею, административное самоуправление, — но не административно-исполнительная децентрализация вообще, — нарушается слабостью связи независимого от центра местного органа с местным населением, а административно-исполнительная автокефалия — наличием у централизованного (или децентрализованного органа относительно низшей степени) известных прав воздействия на исход выделения местным населением состава местного исполнительного органа.

Равным образом, аналогично широте и глубине (полноте) административной автономии (см. выше, на стр. 33), можно различать широту и глубину (полноту) административно-исполнительной децентрализации. Широта административно-исполнительной децентрализации (известной степени) ограничивается одновременным применением системы централизации (или системы децентрализации относительно низшей степени) к организации административного управления в отношении части публичных затрат, а полнота или глубина — одновременным применением системы централизации (или системы децентрализации относительно низшей степени) к организации части тех решений и действий, которые в целом составляют содержание административного управления, например, к организации подбора личных сил (при сохранении системы децентрализации вообще или системы децентрализации данной степени в отношении выбора подлежащих затрате реальных средств). Ограничение широты децентрализации административного управления означает горизонтальное (одностороннее), а ограничение полноты ее — вертикальное (внутреннее, одностороннее, но разнородное) сочетание разнородных или разностепенных систем административно-исполнительной организации.

По вопросу о вертикальных внешних сочетаниях принципов территориальной организации управления, и прежде всего с принципами территориальной организации административного установления, необходимо иметь в виду, что для понятия централизации административного исполнения совсем не существенно, чтобы вопросы о назначении, размере и организационных формах публичных затрат, находящийся в управлении центра, решались непременно центром же. Понятие централизации административного управления, иначе говоря, не предполагает непременно проведения принципа централизации в области административного законодательства. Равным образом и для понятия административно-исполнительно касались только местных интересов» (Перси Аш'лей, Местное и центральное управление. Перевод с английского под ред. проф. В. Ф. Дерюжинского. СПб., 1910. Стр. 6).

нительной децентрализации (известной степени) не является существенным, чтобы соответствующее административное законодательство было организовано по системе децентрализации же (той же степени). Таким образом, как принцип централизации административного управления, так и принцип децентрализации административного управления совместим и с принципом централизации административного законодательства, и с принципом децентрализации административного законодательства, а любая степень административно-исполнительной децентрализации совместима с любой степенью административно-установительной децентрализации³¹). В том же по существу соотношении находятся принципы организации административного управления с принципами организации удовлетворения потребности.

Принципы территориальной организации административного исполнения должны быть рассматриваемы как выполняющие прямую самоцельную организационную функцию в публично-хозяйственном порядке. Если функция системы административно-исполнительной централизации заключается во внесении общетерриториального единства, однообразия и простоты в порядок действий, составляющих содержание административного управления или исполнения, и тем самым в благоприятствовании экономической рационализации публично-хозяйственного порядка³²), то функция — не системы территориальной

³¹) Исходя из различия «переданных обязательных» и «факультативных задач местных союзов» (см. выше, на стр. 27 прим.), Рихард Ф. Кауфманн приходит к выводу, что лишь в отношении первых может идти речь о «самоуправлении», что лишь в отношении «переданных обязательных задач» «местные союзы» являются «самоуправляющимися организациями», потому что «бесцельно было бы применять понятие самоуправления к хозяйственному союзу, преследующему исключительно по собственной свободной воле цели, которые он сам себе поставил» (Richard von Kaufmann, Die Kommunal Finanzen. T. I. Leipzig, 1906. Стр. 16. Русск. перев. В. И. Браудо. Т. I. СПб., 1910. Стр. 19). Таким образом, с точки зрения Кауфмана сочетание принципа административного самоуправления с принципом автономии является невозможным, так как само понятие административного самоуправления необходимо предполагает административно-законодательную централизацию. Несостоятельность этого взгляда видна уже из того, что осуществление «целей местного союза», которые он «по собственной свободной воле сам себе ставит», посредством действий его же органов вовсе не является необходимым: осуществление этих целей равно возможно и посредством действий органов «государства». Для выражения того, что такие «цели местных союзов» осуществляются не посредством действий «органов государства» или органов «местных союзов высшего порядка», а посредством действий их же собственных органов, применение понятия «самоуправления» приобретает, очевидно, полный смысл и в отношении «факультативных задач местных союзов».

³²) Сокращение публичных расходов посредством объединения, укрупнения предъявляемого на рынке спроса на необходимые для пу-

административно-исполнительной децентрализации вообще, а именно — системы территориального административного самоуправления имеет стимулирующее значение и заключается в привлечении к публичной службе местных людей, в экономической рационализации публично-хозяйственного порядка посредством использования тех особых знаний местных условий, местной жизни, и той особой любви к месту, «местного патриотизма», какие встречаются у лиц, более или менее прочно связанных с данной местностью. Другая, равным образом самоцельная стимулирующая, функция системы территориальной административно-исполнительной децентрализации, обусловленная проведением ее в виде административно-исполнительной автокефалии, заключается в том, что, предоставляя местному населению влияние на образование личного состава местного исполнительного органа и публичных учреждений и придавая тем самым этим последним в глазах местного населения характер местных, близких, «своих» учреждений, рассматриваемая система создает особый стимул у местных публичных работников к экономически рациональной деятельности, а у местного населения вообще, подобно системе административно-установительной автокефалии, — к несению бремени, вызываемого покрытием данных публичных затрат. Но необходимым условием для выполнения в полной мере данную системою этой второй своей функции является проведение одностепенной системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов (см. ниже, § 8).

§ 7. Локализированность источников покрытия публичных потребностей и публично-финансовых фондов.

Организации хозяйственных (производительных) сил, служащие источниками покрытия публичных потребностей, источниками происхождения публично-финансовых средств, являются столь же связанными с определенными пунктами территории, столь же определенно локализованными, сколь и публичные затраты. Они могут быть при этом, опять-таки аналогично публичным затратам, публичным учреждениям, различно распределены по территории: сосредоточенно, т. е. локализуясь в одном или немногих пунктах, иначе концентриро-

ванного хозяйства блага является собственно функцией не системы административно-исполнительной, а системы финансово-исполнительной централизации (см. ниже, § 15). Лишь поскольку организация собственно расходования не может быть практически обособлена от организации осуществления публичных затрат, именно от организации выбора подлежащих публичной затрате реальных средств, данная функция может быть приписываемая и системе административно-исполнительной централизации.

ванно в большей или меньшей степени, или же рассеянно по всей территории, иначе деконцентрировано, более или менее равномерно.

От локализации источников покрытия публичных потребностей, являющейся вместе с тем локализацию происхождения публично-финансовых фондов, и от их территориального распределения нужно отличать локализацию и территориальное распределение публично-финансовых фондов (средств покрытия публичных потребностей) во всех дальнейших стадиях их движения: стадии собственно образования или дифференциации, стадии сохранения и стадии употребления (расходования).

Если локализация источников покрытия имеет в известной мере определяющее значение для локализации публично-финансовых фондов, начиная со стадии их образования, то та и другая не должны, однако, непременно совпадать, потому что публично-финансовые средства могут быть образуемы уже после частного-хозяйственного распределения «продукции», т. е. реальных результатов действия индивидуалистических организаций хозяйственных сил (см. Очерки, I, стр. 21), т. е. после образования частных, индивидуальных доходов, и следовательно, вне местонахождения этих организаций. Пунктами локализации публично-финансовых средств в стадии их образования или дифференциации, иначе: пунктами локализации публично-финансовых доходов и вместе с тем правотребований публично-финансового субъекта (см. Очерки, I, стр. 34), являются те территориальные пункты, с которыми связаны моменты, имеющие определяющее значение для наличия и размера образуемых публично-финансовых средств или публично-финансовых доходов, для возникновения и величины, объема, правотребований публично-финансового субъекта. Моменты эти, территориально не связанные непременно с пунктами локализации организаций хозяйственных сил, служащих источниками происхождения публично-финансовых средств, различны в зависимости от применяемой формы покрытия, иначе: от формальной природы способов образования публично-финансовых средств (см. Очерки, I, стр. 28—29). Так, при применении прибыльно-возмездной формы моменты эти заключаются непосредственно в признаках публичных имуществ и предприятий, так что при этом способе образования публично-финансовых средств локализация публично-финансовых доходов совпадает с локализацией источников покрытия. Но при применении формы сборов, и в частности, налоговой формы, совпадение это не является необходимым: при применении этой формы для определения наличия и размера публично-финансовых доходов могут быть избираемы либо известные мо-

менты, неразрывно реально связанные с организациями хозяйственных сил, служащими источниками происхождения публично-финансовых средств в данной форме (реальные в этом смысле сборы), либо, наоборот, известные моменты, хотя и являющиеся результатами действия организаций хозяйственных сил, служащих источниками происхождения публично-финансовых средств в данной форме, но реально с этими организациями не связанные, получившие характер известных личных признаков, как, например, непосредственно частные, индивидуальные доходы участников таких организаций (личные в этом смысле сборы). В первом случае локализация публично-финансовых приходов необходимо совпадает с источниками покрытия, во втором — может не совпадать. Локализация публично-финансовых приходов при применении кредитной формы покрытия характеризуется сочетанием черт, присущих в рассматриваемом отношении как прибыльно-возмездной форме, так и сборам, так как моментами, имеющими определяющее значение для наличности и размера образуемых публично-финансовых средств в кредитной форме, служат собственно моменты, определяющие наличность и размер тех, подлежащих образованию в форме сборов или в прибыльно-возмездной форме, публично-финансовых средств, которые поглощаются погашением и оплатой процентами кредитных обязательств публично-финансового субъекта.

Локализация публично-финансовых приходов имеет определяющее значение для локализации распорядительных и исполнительных (кассовых) действий по образованию публично-финансовых средств или по собиранию (взиманию) в широком смысле слова публично-финансовых приходов, но опять-таки та и другая локализация не должны непременно совпадать. В частности с локализацией публичных приходов не должна непременно совпадать локализация исполнительных (кассовых) действий по образованию публично-финансовых средств, иначе: локализация сбора или взимания в тесном смысле слова этих средств, являющаяся, как общее правило, вместе с тем локализацией исполнения право требований публично-финансового субъекта (или платежей по этим правотребованиям).

Локализация хранения публично-финансовых средств определяется местом доступа к распоряжению этими средствами. В стадии своего хранения публично-финансовые средства могут проходить чрез ряд пунктов, могут подвергаться движению. Локализация хранения их является вместе с тем локализацией исполнительно-кассовых операций, т. е. исполнительных операций по сбору или взиманию в тесном смысле слова, собственно хранению, передвижению и рас-

ходованию их. От локализации хранения и кассовых операций нужно отличать локализацию соответствующих распорядительных действий, действий по управлению движением хранимых публично-финансовых средств.

Локализация употребления публично-финансовых средств или публично-финансовых расходов определяется местом рынка, на котором выступает публичный спрос, спрос на реальные средства и рабочую силу для публичных потребностей, и где вместе с тем возникают правовые обязательства публично-финансового субъекта и определяется их размер. Для локализации публично-финансовых расходов имеет существенно определяющее значение локализация публичных затрат (учреждений), но совпадение той и другой не является необходимым. От локализации публично-финансовых расходов нужно отличать локализацию распорядительных и исполнительных (кассовых) действий по расходованию публично-финансовых средств, при чем та и другая могут, но не должны непременно совпадать. Локализация исполнительных операций по расходам, иначе: публично-финансовых платежей, есть вместе с тем локализация исполнения обязательств публично-финансового субъекта.

От локализации распорядительных и исполнительных действий по образованию, сохранению и употреблению публично-финансовых средств, составляющих понятие финансового исполнения или управления в широком смысле слова, нужно отличать локализацию финансового установления или законодательства, т. е. территориальную связанность актов решения вопросов о выборе способов и организационных форм образования публично-финансовых фондов, сохранения их в неприкосновенности и употребления (расходования) по назначению.

§ 8. Основные принципы и системы территориальной организации покрытия публичных потребностей в широком смысле слова или (чисто-) финансовой организации (централизации и децентрализации) публично-хозяйственного порядка. (1) Принципы и системы территориальной организации покрытия публичных потребностей в тесном смысле слова или организации публично-финансовых фондов. Территориально-централизованные (общетерриториальные, «общегосударственные», «государственные») и децентрализованные (местные) публично-финансовые фонды (средства, финансы).

Как бы ни были локализованы и как бы ни были территориально распределены источники покрытия публичных потребностей

стей и публично-финансовые фонды, территориальная организация покрытия публичных потребностей в тесном смысле слова, иначе: территориальная организация публично-финансовых фондов, или, короче, территориальная публично-финансовая в тесном смысле слова организация может быть основана либо на принципе централизации, либо на принципе децентрализации.

Принцип территориальной централизации или единства или нераздельности покрытия публичных потребностей или публично-финансовых фондов или, короче, территориальной публично-финансовой в тесном смысле слова централизации заключается в том, что вся совокупность публично-финансовых средств, где бы в пределах известной территории они ни локализовались в стадии своего образования (хранения и расходования) и где бы, следовательно, ни локализовались самые источники их происхождения, составляет один, единый, территориально-централизованный, обще-территориальный фонд, за счет которого нераздельно покрывается вся совокупность публичных затрат, где бы эти последние ни локализовались в пределах всей данной территории. Разрывая непосредственную зависимость публичных затрат, локализуемых в пределах известной части территории, от связанных именно с данной частью территории моментов, имеющих определяющее значение для образования публично-финансовых средств, от публично-финансовых доходов, локализованных именно в данной части территории, а вместе с тем и от условий и результатов действия индивидуалистических организаций хозяйственных сил, локализованных в пределах данной части территории, и от индивидуалистических условий благосостояния населения данной части территории, принцип территориальной централизации фондов ставит покрытие, а вместе с тем и реализацию всей совокупности затрат в пределах всей данной территории в одинаковые, нераздельно общие условия зависимости от совокупного уровня индивидуалистического благосостояния всего населения данной территории, от совокупного результата действия всей массы локализованных в пределах данной территории индивидуалистических организаций хозяйственных сил³³⁾. Поскольку применяется принцип территори-

³³⁾ Встречающийся в литературе взгляд, обосновываемый проф. Н. М. Цытовичем (Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов. Киев, 1898. Стр. 233 сл. с.), что системе централизованного, общетерриториального покрытия публичных затрат присуще территориально-равномерное распределение бремени, вызываемого этим покрытием, а системе территориально-децентрализованного, местного покрытия, наоборот, — территориально-неравномерное распределение ука-

альной централизации публично-финансовых фондов, эти последние во всех стадиях своего движения приобретают в организационном отношении территориально-централизованный, общетерриториальный «обще-государственный» характер. Общетерриториальные, «государственные» приходы и расходы означают не «приходы и расходы государства», а по принципу территориальной централизации организованные публично-финансовые средства, рассматриваемые в стадии их образования и употребления.

Принцип территориальной децентрализации или множественности или раздельности покрытия публичных потребностей или публично-финансовых фондов или, короче, территориальной финансовой в тесном смысле слова децентрализации заключается в том, что каждая совокупность публично-финансовых средств, локализуемых в стадии своего образования (иначе: каждая совокупность публично-финансовых доходов, локализуемых) в пределах известной части территории, составляет особый, раздельный, местный фонд, за счет которого покрывается лишь совокупность публичных затрат, локализуемых в пределах данной именно части территории. Таким образом, неразрывная связь, прямая зависимость публичных затрат, в пределах известной части территории локализуемых, от публично-финансовых доходов, локализованных в пределах данной именно части территории, а вместе с тем и от условий и результатов действия в той же части территории локализованных индивидуалистических организаций хозяйственных сил или, во всяком случае, от индивидуалистических условий благосостояния населения данной части территории (см. выше,

заванного бремени, основан на смешении территориальной организации публично-финансовых фондов с территориальную организацию публично-финансового строя (см. ниже, § 11) и недостаточном анализе соотношения между тою и другою организацией. Территориально-равномерное и территориально-неравномерное распределение бремени покрытия публичных затрат, будучи проявлениями двух различных принципов, принципа централизации и принципа децентрализации, в области организации публично-финансового строя, как общее правило равно совместимы как с системой территориально-централизованного, так и с системой территориально-децентрализованного покрытия (см. ниже, в § 11). Если другое, выставляемое Н. М. Цытовичем, положение, — что «требование равномерного удовлетворения потребностей при равномерном же распределении жертв, обуславливаемых их удовлетворением, не может быть выполнено в пределах всей государственной территории, в том случае, когда расходы по удовлетворению этих потребностей покрываются из местных, а не из общегосударственных средств» (там же, стр. 237) —, по существу и не вызывает возражения, то это лишь потому, что из указанного общего правила есть исключение, которое и оказалось выраженным в данном положении (см. ниже, в § 11).

стр. 43, где идет речь о локализации публично-финансовых доходов при различных формах покрытия) — является существенным признаком принципа территориальной децентрализации публично-финансовых фондов. Проведение принципа территориальной децентрализации публично-финансовых фондов придает этим последним в организационном отношении территориально-децентрализованный или местный характер. Местные приходы и расходы означают не «приходы и расходы местных союзов», а по принципу территориальной децентрализации организованные публично-финансовые средства, рассматриваемые в стадии их образования и употребления. Возможны различные по степени системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов, различные по степени местные системы публичных финансов (см. выше, стр. 19, где говорится о различной степени децентрализации применительно к организации удовлетворения публичных потребностей)³⁴).

Известный публично-хозяйственный порядок может представлять собою некоторую разнородную или разностепенную территориальную организацию покрытия или публично-финансовых фондов, т. е. известное горизонтальное (одностороннее) сочетание различных по роду или степени систем территориальной организации публично-финансовых фондов. В зависимости от того, применяются ли различные системы территориальной организации публично-финансовых фондов (1) к покрытию различных публичных потребностей или к покрытию затрат по различным публичным учреждениям или по различным видам или различным совокупностям (одновидных) учреждений, или же (2) к покрытию различных — различными конкретными, качественными или количественными, признаками определенных (частей) затрат по одному и тому же учреждению или по одному и тому же виду

³⁴) Несмотря на то, что принципам территориальной организации публично-финансовых фондов принадлежит бесспорно основное, первоочередное место в ряду финансовых принципов организации публично-хозяйственного порядка, в финансово-научных построениях господствующего направления эти принципы не находят себе вовсе места, причем понятиями «государственных» и «местных» средств (приходов, расходов) оперируют без предварительного определения их, без всякой дифференциации их, совершенно не сознавая всей многосмысленности этих терминов. Правда, обычно имеется в виду различие между теми и другими средствами (приходами, расходами) по определенному, именно чисто формальному, субъектно-правовому признаку, но это и значит, что оперируют понятиями — «средств государства» и «средств местных союзов» — экономически бессодержательными, столь же многозначными, сколь понятия «задач государства» и «задач местных союзов» (см. выше, прим. 18 на стр. 21).

учреждений, можно различать два вида, две системы рассматриваемого сочетания: 1) простое горизонтальное сочетание разнородных или разностепенных систем территориальной организации публично-финансовых фондов, иначе: систему территориально-единой, -простой, однородной, или одностепенной, организации покрытия публичных затрат (или финансирования публичного учреждения) и 2) сложное горизонтальное сочетание различных по роду или степени систем территориальной организации публично-финансовых фондов, иначе: систему территориально-двойственной, -множественной, -сложной, разнородной или разностепенной, организации покрытия публичных затрат (или финансирования публичного учреждения). При сложных горизонтальных сочетаниях особую роль, особую, вспомогательную функцию может нести та или другая элементарная система организации публично-финансовых фондов, из которых складывается данная сложная система, т. е. либо централизационная система (система централизации или система децентрализации относительно низшей степени) или, наоборот, децентрализационная система (система децентрализации или система децентрализации относительно высшей степени). Особая, вспомогательная функция территориально-централизационной системы организации публично-финансовых фондов, как элемента сложного горизонтального сочетания разнородных или разностепенных систем территориальной организации публично-финансовых фондов, может заключаться в простом подкреплении, усилении суммы средств, идущих из территориально-децентрализационного фонда на покрытие известных, определенно локализованных, публичных затрат, усилении, соединенном с соразмерным ослаблением той прямой зависимости покрытия локализуемых в данной части территории публичных затрат от соответствующих местных условий, какая вообще присуща территориально-децентрализационной системе покрытия, иначе: с соразмерным расширением территориальной базы покрытия, тех территориальных пределов покрытия, какие эта последняя система ставит величине локализуемых в известной части территории публичных затрат. Эту функцию можно назвать подкрепляющею. Хотя соучастие территориально-централизационных средств неизменно привносит известный элемент уравновешенности в организацию покрытия, тем не менее, поскольку этот элемент более или менее равномерно усиливает местное, территориально-дифференцированное, -неравномерное покрытие, не может быть речи о какой-либо иной функции такого соучастия. Другая особая, вспомогательная функция территориально-централиза-

ционной системы покрытия при сложных горизонтальных сочетаниях вытекает из того, что, в то время как система территориальной централизации публично-финансовых фондов не встречает на пути своего осуществления никаких препятствий со стороны подлежащих покрытию затрат и их территориального распределения, так что весь порядок покрытия публичных потребностей в целом может быть организован даже чисто централизованно в территориальном отношении, для системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов, с необходимо присущим ей свойством ограничения размера локализуемых в известной части территории публичных затрат соответствующими местными частно-хозяйственными условиями благосостояния населения, покрытие известной суммы определенно локализованных публичных затрат может оказаться непосильным или даже вовсе невозможным. Поскольку общая сумма и территориальное распределение известных публичных затрат являются данными, не подлежащими изменению, то несоответствие, какое возможно между упадающими на известные части территории затратами и соответствующими местными частно-хозяйственными условиями благосостояния, может при системе территориальной децентрализации публично-финансовых фондов (известной степени) обусловить экономическую целесообразность или даже необходимость известного отступления от этой системы, отказа от полноты ее проведения, иначе: корректирования ее посредством системы территориальной централизации (или системы территориальной децентрализации относительно низшей степени) публично-финансовых фондов. Таким образом, территориально-централизационная система покрытия как составная часть сложного сочетания может иметь своим назначением ослабление той территориальной дифференциации покрытия, которая присуща территориально-децентрализационной системе, корректирование ее, достигаемое путем неравномерного усиления местного покрытия, посредством неравенства в распределении привносимого элемента уравнительности. Эту вторую функцию можно назвать *корректирующей*, *уравнительно-корректирующей*. Система территориально-простой -единой одностепенной децентрализационной организации покрытия, без всякого корректирующего соучастия в покрытии территориально-централизационных средств, возможна лишь при условии, если размер подлежащих локализации в пределах данного территориального района публичных затрат не является величиною наперед данною, а напротив, переменною и притом поставляемою в зависимость именно от соответствующих местных частно-хозяйственных условий благосостояния населения. Что касается сложных сочетаний, в которых территориально-децентрализационная система покрытия должна быть рассматриваема как вы-

полняющая особую, вспомогательную функцию, то о наличии таких сочетаний можно говорить, поскольку покрытие из территориально-централизационного фонда известных локализованных в известной части территории затрат усиливается за счет публично-финансовых средств, локализованных в пределах того же самого района. Экономически целесообразная функция такого соучастия местных, территориально-децентрализационных средств может заключаться лишь в дополнительном, сверх общего, территориально-недифференцированного, избыточном обременении населения некоторых частей территории, выделяющихся высотой уровня благосостояния, для покрытия публичных затрат данного вида. Таким образом, эта функция имеет посредствующий, служебный характер, так как при посредстве привлечения к покрытию территориально-децентрализационных средств в этом случае осуществляется территориальная дифференциация формального бремени покрытия публичных потребностей, т. е. проводится принцип территориальной децентрализации публично-финансового строя (см. ниже, в § 11)³⁵. Из изложенного, таким образом, ясно, что сложному горизонтальному сочетанию разнородных или разностепенных систем территориальной организации публично-финансовых фондов можно вообще приписывать три различные функции, которые кратко можно назвать: 1) подкрепляющую, 2) уравнительно-корректирующую и 3) дифференцирующую³⁶. Система территориально-сложной, разнородной или разностепенной, организации

³⁵ Та же задача избыточного обременения населения известных территориальных районов могла бы быть достигнута и без привлечения территориально-децентрализационно-организованных средств к соучастию в покрытии локализованных именно в пределах данных территориальных районов затрат, путем непосредственного проведения принципа территориальной децентрализации публично-финансового строя с отнесением всех затрат в полной мере на счет территориально-централизационно-организованных публично-финансовых средств. Однако, существенная особенность первого, изложенного в тексте, способа, по сравнению с этим вторым, заключается в том, что только при нем устанавливается неразрывная связь, прямая зависимость некоторой, качественно или количественно определенной, части локализованных в известном районе затрат от реализации избыточного обременения населения данного же района, чем обеспечивается действительное отнесение данной части затрат на счет этого именно населения (см. ниже, в этом же параграфе, где разъясняется, в чем заключается незаменимость системы территориальной децентрализации фондов в ее дифференцирующей функции).

³⁶ Отчасти помимо указанного основного функционального признака и независимо от него, отчасти в связи с ним, случаи сложных сочетаний разнородных и разностепенных систем территориальной организации фондов или, иначе, случаи вспомогательного со-

покрытия может быть проводима в двоякой правовой форме: 1) в форме правовой раздельности, множественности и 2) в форме правового единства, нераздельности. Но вопрос о правовых формах осуществления данной системы является частью более

участия определенно территориально - организованных — централизованных или децентрализованных — публично-финансовых средств в покрытии затрат различаются и по ряду других признаков, из которых наиболее основное значение имеют: (1) формальное происхождение вспомогательно соучаствующих в покрытии средств, (2) конкретное назначение этих средств и (3) отношение их к тем средствам, с которыми они соучаствуют в покрытии.

По различию формального происхождения, образования вспомогательно соучаствующие в покрытии средства могут быть либо (1) общими, т. е. образуемыми посредством всей совокупности установленных форм без различия, либо (2) предметно (в отличие от территориально-) специализированными, т. е. образуемыми посредством определенной налоговой или неналоговой формы.

Сложное горизонтальное сочетание систем покрытия может выполнять уравнилельно-корректирующую функцию просто путем неравномерного подкрепления различно локализованных территориально-децентрализованных публично-финансовых средств территориально-централизованными средствами, образуемыми в общих или специальных формах. Но уравнилельно-корректирующая функция его может идти дальше и заключаться также в известном уравниении различных, различно локализованных территориально-децентрализованных одностепенных фондов. В этом втором случае территориально-централизованные средства, идущие на вспомогательное покрытие затрат, локализуемых в известных районах, т. е. на усиление территориально-децентрализованных фондов известных районов, образуются за счет территориально-децентрализованных фондов других районов, т. е. путем соразмерного сокращения этих последних фондов, путем лишения части локализованных в других районах публично-финансовых средств, образуемых в формах, установленных вообще для пополнения территориально-децентрализованных фондов, характера территориально-децентрализованных средств и обращения их в средства территориально-централизованные. Таким образом нужно различать два способа образования территориально-централизованных средств, идущих на вспомогательное уравнилельно - корректирующее покрытие затрат, на уравнилельно-корректирующее усиление территориально-децентрализованных средств: (1) простой или обыкновенный способ, при котором применяются формы, установленные для образования именно территориально-централизованных фондов, формы общие или специальные, и не имеющие своим назначением внесения изменений в относительный объем различных территориально-децентрализованных одностепенных фондов, и (2) уравнилельно-корректирующий способ, при котором территориально-централизованные средства, идущие на усиление территориально-децентрализованных фондов известных районов, образуются за счет территориально-децентрализованных средств других районов, в формах, установленных для образования этих последних.

По различию своего назначения вспомогательное соучастие определено территориально-организованных средств в покрытии может

общего вопроса о правовом оформлении территориальной организации публично-финансовых фондов, о соотношении между публично-финансовыми фондами и публично-финансовыми субъектами, а потому он и будет подробнее рассмотрен ниже (в § 9), как часть этого более общего вопроса³⁷⁾.

быть либо (1) не специализированным в предметно-целевом (в отличие от территориального) отношении, т. е. не предназначенным для покрытия качественно определенных затрат, либо (2) специализированным в предметно-целевом отношении, значит предназначенным для покрытия качественно (т. е. целевым или предметным назначением или тем и другим назначением) определенных затрат.

Наконец, по признаку отношения вспомогательно участвующих в покрытии средств к основным средствам, с которыми они соучаствуют в покрытии, можно различать два вида вспомогательного соучастия определенно территориально-организованных средств в покрытии: 1) не обусловленное и не соразмерное и 2) обусловленное и соразмерное. Обусловленное и соразмерное вспомогательное соучастие в покрытии в свою очередь делится на 1) общее - обусловленное и - соразмерное, т. е. обусловленное общей величиной затрат и их отношением к сумме основных средств покрытия, их несоответствием, и соразмеряющееся с этим несоответствием, и 2) специально - обусловленное и - соразмерное, т. е. обусловленное величиной отдельных, определенных по целевому (и предметному) назначению, затрат, и размером идущих на покрытие их основных средств, и соразмеряющееся с отношением этой второй величины к первой.

³⁷⁾ Господствующему учению чуждо как общее, выставленное в тексте, понятие горизонтальных сочетаний разнородных и разностепенных систем территориальной организации публично-финансовых фондов, так и проводимое там различие между двумя видами такого сочетания: простым и сложным. Равным образом господствующее учение не различает сложного сочетания элементарных систем покрытия (системы территориально-множественной организации покрытия) и правовой формы осуществления такого сочетания, недифференцированно оперируя понятиями «пособий» (и «взносов»). Однако «пособия государства (или сложного государства) местным союзам (партикулярным государствам) представляют собою не самое подкрепляющее или корректирующее соучастие территориально-централизованных средств в покрытии известных публичных затрат, а лишь правовую форму, и притом только возможную правовую форму такого соучастия, характеризующуюся чисто формальным объединением территориально разнородно или разностепенно организованных публично-финансовых средств, форму, приспособленную к тем случаям сложного сочетания разнородных или разностепенных систем территориальной организации покрытия, в которых особая вспомогательная функция отводится территориально-централизованным средствам. Точно также «взносы (пособия) местных союзов (или партикулярных государств) в пользу государства (сложного государства)», поскольку налицо действительно дифференцирующее соучастие территориально-децентрализованных публично-финансовых средств в покрытии известных затрат, а не лишь особый способ образования территориально-централизованных средств, представляют собою, вопреки господствующему учению, не просто такого рода соучастие, а лишь пра-

Переходя к вопросу о вертикальных (внешних, разносторонних) сочетаниях принципов территориальной организации публично-финансовых фондов³⁸) и в первую очередь с принципами территориальной организации (удовлетворения) потребностей, нужно заметить, прежде всего, что принцип территориальной централизации публично-финансовых фондов должен быть рассматриваем как последовательный вывод из принципа централизации публичных потребностей: дабы объективные условия удовлетворения известной потребности были действительно территориально недифференцированными, одинаковыми для населения всех частей территории, необходимо, чтобы не было прямой зависимости локализуемой в пределах известного территориального района части вызываемых данной потребностью публичных затрат от публично-финансовых доходов, локализуемых именно в данном районе, а в отсутствии такой зависимости и заключается сущность принципа централизации публично-финансовых фондов (см. выше, стр. 46). Сочетание принципа децентрализации публично-финансовых фондов с принципом централизации потребностей, представляющее собою, таким образом, известную непоследовательность, нельзя, однако, считать вовсе невозможным. Оно является возможным, но, как общее правило, ограниченно возможным, т. е. требует принципиально корректирующего соучастия в покрытии данных затрат территориально-централизационных средств (см. выше, стр. 50). Лишь в той мере данное вертикальное сочетание можно считать принципиально неограниченно возможным, в какой централизованная потребность, о покрытии которой идет речь, носит неделимый характер и технически допускает территориальную дифференциацию публичных затрат, соответствующую территориальной дифференциации ус-

ловую форму, и притом только возможную правовую форму такого соучастия, характеризующуюся чисто формальным объединением территориально разнородных или разнотенных средств, форму, приспособленную к тем случаям сложного сочетания разнородных или разнотенных систем территориальной организации покрытия, в которых особая, вспомогательная функция выпадает на долю территориально-децентрализационных средств. Вместе с тем отмеченная двоякая возможность, существенно различная, организационная функция «взаимосов», о которой подробнее речь будет ниже (в § 9), совершенно не осмысливается господствующим сингуляристическим и вместе с тем формалистическим построением. Критику господствующего учения о пособиях и взносах см. также ниже, в конце § 9, прим. 44.

³⁸) Территориальная организация публично-финансовых фондов представляет собою такую сторону публично-хозяйственного порядка, которая исчерпывается одной задачей (предметом), вследствие чего о вертикальных, односторонних, но разнородных, сочетаниях систем территориальной организации публично-финансовых фондов не может быть речи.

ловий покрытия их (см. выше, стр. 50). Но и в этом случае рассматриваемое сочетание не теряет своей непоследовательности, даже если применение системы децентрализации покрытия служит вместе с тем средством территориальной дифференциации бремени покрытия, т. е. средством проведения системы территориальной децентрализации публично-финансового строя, так как эта последняя, как уже указано было (см. выше, прим. 35), совместима и с системною централизацией фондов (см. также ниже, в этом же § о функциях системы децентрализации покрытия). Но если принцип территориальной централизации публично-финансовых фондов является последовательным выводом из принципа территориальной централизации удовлетворения публичных потребностей, то было бы, однако, неправильно в принципе территориальной децентрализации фондов видеть просто последовательный вывод из принципа территориальной децентрализации потребностей³⁹). Только при одном условии принцип децентрализации фондов может считаться последовательным выводом из принципа децентрализации потребностей, именно если самая территориальная дифференциация условий удовлетворения известной публичной потребности ставится в прямую связь с территориальной дифференциацией индивидуалистических условий благосо-

³⁹) Поэтому не может быть принято выставленное проф. Н. М. Цытовичем положение, что «на общегосударственные средства можно относить целиком лишь те потребности, которые равномерно удовлетворяются для всех областей государства и для всех его жителей, при отсутствии же такой равномерности в удовлетворении потребности «несправедливо покрывать расходы из общегосударственных средств, потому что в таком случае к участию в них, чрез посредство общегосударственных налогов, были бы привлечены не только те лица, для которых данная потребность действительно удовлетворяется, но и те, которые не пользуются ее удовлетворением» (Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов. Киев, 1898, Стр. 242, 245—246. Подробнее там же, гл. III, § 1: стр. 232—257). Положение это не может быть принято, — если даже его взять без этического обоснования, без ссылки на «требование справедливости», и если даже отвлечься от того, что автор оперирует чисто-формальными, лишенными определенного экономического содержания, понятиями «государственных» и «местных средств (доходов, расходов)» (автор нигде не определяет этих понятий, но сказанное вполне очевидно из ряда мест; см. напр. понятие «местного налога», которым оперирует автор на стр. 256), и от того, что он не различает не только принципа организации финансовых фондов от правовой формы этой организации, но и организации финансовых фондов от организации финансового строя (ср. выше, прим. 33 на стр. 46) (отожествляя собственно общетерриториальные, «общегосударственные средства» со средствами, образуемыми в общих для всех частей территории формах и с одинаковым формальным обременением населения всех частей территории), — потому что и в таком оценочном виде оно сохраняет свою частно-хозяйственную, частно-возмездную окраску, не совместимую с публично-экономическим пониманием финансово-научных проблем.

стояния населения. И только при наличии этого условия данное вертикальное сочетание можно считать неограниченно возможным (см. выше, стр. 50). При отсутствии уже указанного условия, т. е. если территориальная дифференциация условий удовлетворения известной потребности не ставится ни в какую определенную связь с территориальной дифференциацией индивидуалистических условий благосостояния населения или ставится даже в обратное соотношение с этой последней, последовательным выводом из принципа децентрализации потребности будет не принцип децентрализации, а наоборот, принцип централизации фондов. Поскольку же вертикальное сочетание принципа территориальной децентрализации фондов с принципом территориальной децентрализации потребности будет все же непоследовательно проводиться, оно окажется принципиально столь же ограничено возможным и будет требовать в такой же мере корректирующего соучастия в покрытии территориально-централизованных средств, в какой сочетание принципа территориальной децентрализации фондов с принципом территориальной централизации потребностей (см. выше, стр. 50).

По существу так же решается вопрос о вертикальных сочетаниях системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов одной степени с системой территориальной децентрализации публичных потребностей другой степени.

Что касается вертикальных сочетаний принципов территориальной организации публично-финансовых фондов с принципами территориальной организации административного установления, то принцип административно-установительной централизации совместим и с принципом централизации и с принципом децентрализации фондов. Равным образом, и принцип административно-установительной децентрализации совместим с тем и другим принципом организации фондов. Но в то время как сочетание принципа административно-установительной децентрализации с принципом децентрализации фондов возможно без всякого дальнейшего ограничения, так как территориально-децентрализованное покрытие само по себе ставит финансовый предел административно-установительной децентрализации, — т. е. известный местный административно-установительный орган может доводить публичные затраты до экономически возможных пределов соответствующего местного финансового фонда, поскольку, конечно, этот последний не служит одновременно покрытием затрат, определяемых по принципу административно-установительной централизации, — возможность сочетания принципа административно-установительной децентрализации с принципом централизации публично-финансовых фондов является необходимо ограниченной, именно

пределами некоторой (центром определенной) части общетерриториальных финансовых средств, до которой местный орган может доводить публичные затраты, относимые на счет этих средств⁴⁰⁾.

По существу так же решается вопрос о вертикальных сочетаниях системы децентрализации публично-финансовых фондов одной степени с системой децентрализации административного установления другой степени.

Наконец, по вопросу о вертикальных сочетаниях принципов территориальной организации публично-финансовых фондов с принципами территориальной организации административного испол-

⁴⁰⁾ Как среди представителей финансовой науки, так и в кругу политических деятелей является весьма распространенным взгляд, что «обязательность» или «рекомендуемость» (см. выше, прим. 23 на стр. 27, где идет речь о делении «задач местных союзов» на «обязательные» и «факультативные» и на «рекомендуемые» и «самостоятельные») «задач местных союзов» является сама по себе основанием для отнесения соответствующих затрат на счет «государства» (на счет «способий местным союзам от государства»), взгляд, ведущий свое начало от А. Вагнера (Ad. Wagner, Finanzwissenschaft, T. 1, 3 изд. § 48) (который от выставленного им требования отнесения «рекомендуемых государством задач местных союзов» на «государственные» средства, на счет «способий от государства», допускает отступление, лишь поскольку «задача» касается «местной потребности» и отнесение ее на местные средства привело бы к «технически правильному и экономически бережливому выполнению» — там же, стр. 100). Взгляд этот, сводящийся к обоснованию целесообразности сочетания принципа централизации административного установления с принципом централизации публично-финансовых фондов, поскольку при этом проводится принцип децентрализации в организации административного исполнения или во всяком случае какой-то другой стороны публично-хозяйственного порядка (см. выше, в прим. 23 на стр. 27 критический разбор учения о делении «задач местных союзов» на «обязательные» и «факультативные»), представляет собою яркий пример наивно-сингуляристического, частично-хозяйственного понимания финансово-научных проблем: раз «государство навязывает», «рекомендует» «местным союзам» известные задачи, то оно и должно «оплачивать» соответствующие затраты. Между тем, как то ясно из изложенного в тексте, принцип централизации административного установления не может считаться сам по себе предвещающим или обосновывающим принцип централизации финансовых фондов: определяющее для выбора этого принципа значение имеет не организация определения назначения и размера публичных затрат, не организация административного установления, а организация удовлетворения потребности. Только тогда выбор принципа централизации финансовых фондов, в сочетании с принципом централизации административного установления, может считаться обоснованным, последовательным, если центр устанавливает территориально не дифференцированные условия удовлетворения известной публичной потребности или же, хотя и допускает известную территориальную дифференциацию в этих условиях, но не ставит ее в прямое соотношение с территориальной дифференциацией индивидуалистических условий благосостояния населения (см. выше, в тексте, стр. 56).

ления достаточно будет отметить возможность любых комбинаций между теми и другими.

Системы территориальной организации публично-финансовых фондов должны быть рассматриваемы, как выполняющие двоякую организационную функцию: и прямую или самоцельную, и посредствующую или служебную.

Служебная функция системы территориальной централизации публично-финансовых фондов заключается в том, что она является средством последовательного проведения как системы территориальной централизации, так и системы территориальной децентрализации публичных потребностей, поскольку эта последняя проводится без установления прямой связи между территориальную дифференциацию условий удовлетворения известной публичной потребности и территориальную дифференциацию частично-хозяйственных условий благосостояния населения (см. выше, стр. 55). Прямая, самоцельная функция системы территориальной централизации публично-финансовых фондов заключается не только в преодолении возможного несоответствия между локализацией публичных затрат и локализацией публично-финансовых средств, между величиной подлежащих локализации в известной части территории публичных затрат и уровнем частично-хозяйственного благосостояния населения данного района, но и в устранении прямой зависимости самого покрытия, самого финансирования известного, определенно локализованного, учреждения, в том или ином размере, от соответствующих местных условий, в устранении возможности недостаточного финансирования одних, определенно локализованных, учреждений при достаточном, даже избыточном, финансировании других, иначе локализованных, учреждений, в уравнении в пределах всей территории различно локализованных учреждений в смысле поставления их в общее, нераздельно единые, условия покрытия затрат. Другая самоцельная функция системы территориальной централизации публично-финансовых фондов заключается в том, что, получая свое выражение в территориальном единстве счета публично-финансовых средств, система эта служит средством упорядочения публично-финансового счетоводства и тем самым сокращения издержек публично-финансовой системы. Кроме указанных основных, общих функций, система территориальной централизации публично-финансовых фондов выполняет в случаях сложного сочетания ее с системой территориальной децентрализации публично-финансовых фондов и особые функции, которые уже рассмотрены (см. выше, стр. 49—50).

Система территориальной децентрализации публично-финансовых фондов выполняет обе основные

функции, к которым наиболее общим образом сводятся все функции системы децентрализации публичного хозяйства вообще: и стимулирующую, и дифференцирующую (см. выше, стр. 10). При этом та и другая функция рассматриваемой системы имеет как посредствующее, служебное, так и прямое, самоцельное значение.

Обуславливая и ограничивая размер и качественно-технический уровень подлежащих локализации в отдельных частях известной территории публичных затрат локализуемыми в пределах тех же районов публично-финансовыми средствами, т. е. соответствующими местными частно-хозяйственными условиями благосостояния населения, система территориальной децентрализации публично-финансовых фондов выполняет территориально-дифференцирующую функцию (см. выше, § 2, стр. 10). Преодоление низкого общего, среднего уровня частно-хозяйственного благосостояния населения, как тормоза на пути его общего, равномерного публично-хозяйственного развития, возможно прежде всего в виде территориальной дифференциации условий удовлетворения известной потребности, т. е. посредством проведения системы территориальной децентрализации удовлетворения потребностей (см. выше, стр. 24). И вот дифференцирующая и притом служебная функция системы децентрализации фондов заключается в том, что она является средством осуществления системы территориальной децентрализации потребностей, и притом средством, предопределяющим проведение территориальной дифференциации условий удовлетворения потребностей в соответствии и прямой связи с территориальную дифференциацию в частично-хозяйственных условиях благосостояния населения (см. выше, на стр. 24 о функциях системы децентрализации потребностей). Другой, не связанный с первым, возможный вид преодоления низкого общего уровня благосостояния населения заключается в территориальной дифференциации бремени покрытия публичных затрат, т. е. в проведении системы территориальной децентрализации публично-финансового строя (см. ниже, § 11). И по отношению к этой последней система территориальной децентрализации фондов может выполнять служебную дифференцирующую функцию, являясь средством ее осуществления, и притом средством, предопределяющим проведение территориальной дифференциации бремени покрытия в соответствии и прямой связи с территориальную дифференциацию, с одной стороны, в частично-хозяйственных условиях благосостояния населения, а с другой стороны, в условиях удовлетворения потребности или во всяком случае в размере и качественно-техническом уровне публичных затрат. Наконец, возможен и третий, равным образом не связанный с первыми двумя,

вид преодоления низкого общего, среднего уровня благосостояния населения, применимый к организации покрытия неделимых территориально - централизованных потребностей: территориальная дифференциация величины и качественно - технического уровня публичных затрат. Третья, и притом уже прямого, самостоятельного организационного значения, дифференцирующая функция системы территориальной децентрализации публично - финансовых фондов и заключается в ее способности служить прямым средством проведения территориальной дифференциации величины и качественно - технического уровня публичных затрат в соответствии и прямой связи с территориальной дифференциацией в частно - хозяйственных условиях благосостояния населения. Самоцельное организационное значение этой функции вполне ясно из того, что она не предполагает ни проведения системы децентрализации потребностей, ни системы децентрализации публично - финансового строя. Напротив, она даже обусловлена наличием территориально - централизованной неделимой потребности, подлежащей покрытию, и вполне совместима с территориальной недифференциацией бремени покрытия, т. е. с системой централизации публично - финансового строя. — Можно проводить территориальную дифференциацию условий удовлетворения известной потребности или только величины и качественно - технического уровня публичных затрат — при неделимых централизованных потребностях —, и притом в соответствии с территориальной дифференциацией в условиях, определяющих размер образующих публично - финансовых средств, т. е. в частно - хозяйственных условиях благосостояния населения, и даже в соответствии с территориальной дифференциацией бремени покрытия, но без установления неразрывной прямой связи между публичными затратами и соответствующими им по локализации публично - финансовыми средствами, т. е. без применения системы территориальной децентрализации фондов. Однако, при отсутствии такой связи всегда может быть нарушено и указанное соответствие. В самом деле, те или другие непредвиденные конъюнктурные влияния всегда могут изменить на деле предполагавшееся и нашедшее себе выражение в проводимом плане разностное соотношение между уровнем благосостояния населения различных частей территории, равно как и между размером бремени, установленным для населения различных районов. И вот в то время как при системе централизации фондов указанные влияния могут отразиться на общей сумме публичных затрат, но не могут изменить намеченного разностного соотношения между величиной (и качественно - техническим уровнем) затрат, локализованных, равно как и между условиями удовлетворения потребностей в различных частях территории, при системе де-

централизации фондов влияния эти неизбежно должны вызвать изменения в этом последнем соотношении, вполне соответствующие изменениям в первом соотношении. Только система территориальной децентрализации публично - финансовых фондов является, таким образом, средством, действительно обеспечивающим соответствие между территориальной дифференциацией затрат и условий удовлетворения потребности, с одной стороны, и территориальной дифференциацией частно - хозяйственных условий благосостояния населения и бремени покрытия затрат, с другой стороны. В этом именно и заключается незаменимостью системы территориальной децентрализации фондов в ее дифференцирующей функции.

Ставя реализацию локализуемых в известной части территории, определенных по размеру и качественно - техническому уровню, публичных затрат в прямую зависимость от соответствующих местных условий покрытия и вместе с тем придавая в глазах местных деятелей публичного хозяйства, его фундаментальных функционеров и публичных работников, идущим на покрытие данных затрат публично - финансовым средствам, локализованным в пределах данной части территории, равно как и содержимым на эти средства учреждениям характер местных, близких, «своих» средств и учреждений, система территориальной децентрализации публично - финансовых фондов выполняет другую, стимулирующую функцию, не только посредствующую, служебную, но и прямую, самостоятельного значения. В своей стимулирующей функции система территориальной децентрализации фондов имеет посредствующее, служебное значение в отношении систем территориальной децентрализации административного установления и административного исполнения, являясь тем необходимым условием, без которого эти системы, хотя и осуществимы, но не могут выполнять своих хозяйственно - организационных, экономических функций: первая — обеих, как посредствующей дифференцирующей, так и прямой стимулирующей (см. выше, стр. 36), а вторая — одной, именно второй прямой стимулирующей (см. выше, стр. 42). Вместе с тем ясно, что, если дифференцирующая роль не придает системе территориальной децентрализации фондов, как средству поставления финансового предела системе территориальной децентрализации административного установления, никаких экономических преимуществ перед системой территориальной централизации фондов (см. выше, стр. 56), то стимулирующее ее свойство делает ее экономически наиболее рациональным таким средством. Но в расматриваемой своей стимулирующей функции система территориальной децентрализации фондов имеет бесспорно и прямое, самостоятельное организационное значение: вышеуказанная (см. непосредственно выше, стр. 61) черта этой систе-

мы непосредственно, независимо от системы организации административного установления и административного исполнения, создает особый стимул: у фундаментальных функционеров публично-финансовой системы к несению жертв, называемых публичными потребностями, и вообще к реальному участию и покрытию последних, а у публичных работников — к рациональной деятельности, как в области собирания, сохранения и расходования местных публично-финансовых средств, так и в области реализации отпущенных на эти средства затрат. Это прямое стимулирующее действие системы территориальной децентрализации фондов, равно проявляющееся как при системах территориальной децентрализации административного установления и исполнения, так и при системах территориальной централизации административного установления и исполнения, для полноты своего проявления предполагает, однако, покрытие таких, определенно локализованных, публичных затрат, которые представляют собою более или менее несамостоятельную раздельную часть общей суммы затрат, называемых известною публичною потребностью, иначе говоря, предполагает территориальную деактивности подлежащей покрытию потребности. При сочетании системы децентрализации фондов с системой децентрализации административного установления или с системой децентрализации административного исполнения или с той и другою прямыми стимулирующие эффекты этих систем кумулируются.

Кроме рассмотренных оснований, общих, дифференцирующей и стимулирующей, функций, системы территориальной децентрализации фондов может выполнять в случаях сложного сочетания ее с системой территориальной централизации фондов и особую дифференцирующую функцию, о которой уже шла речь выше (см. стр. 51).

§ 9. Правовая форма территориальной организации публично-финансовых фондов. Территориально-централизованные (общетерриториальные, общегосударственные, «государственные») и децентрализованные (местные) публично-финансовые субъекты. Междусубъектные правовые передвижения публично-финансовых фондов. Пособии и взносы, как виды этих передвижений, «собственные» и «чужие» средства публично-финансовых субъектов.

Известная территориальная организация покрытия публичных потребностей, территориальная организация публично-финансовых фондов есть и то же время определенная субъектно-правовая публично-финансовая организация (см. Очерки, I, стр. 34): каждый отдельный, территориально определенно организованный, публично-финансовый фонд юридически олицетво-

ряется в виде особого правового публично-финансового субъекта. В соответствии с территориальной организацией публично-финансовых фондов, олицетворением которых они являются, можно различать: 1) территориально-централизованный, общетерриториальный, общегосударственный, «государственный» публично-финансовый субъект и 2) территориально-децентрализованные, местные, одностепенные и разностепенные, публично-финансовые субъекты. Таким образом, при горизонтальном сочетании различных и разностепенных систем организации публично-финансовых фондов (см. выше, стр. 48) вся совокупность территориально-различно организованных публично-финансовых фондов, складывающаяся из единого, центрального, общетерриториального фонда и множества местных, разностепенных и одностепенных, фондов, должна была бы первоначально мыслиться как такая же, равночисленная и вполне соответствующая, совокупность публично-финансовых субъектов, между которыми полностью поделены все публично-финансовые фонды, субъектов, за каждым из которых правовую нормою закреплен особый фонд, как его «собственные» средства. Однако, указанного соответствия между совокупностью публично-финансовых субъектов и совокупностью публично-финансовых фондов, во всяком случае во всех стадиях движения последних, может и не быть. В силу известных оснований, разнородные или разностепенные по своей территориальной организации публично-финансовые средства могут в формально-правовом отношении, и той или иной стадии своего движения от своего образования до своего употребления (расходования) по назначению, и стадии относительно более ранней или относительно более поздней, объединиться, т. е. закрепиться за некоторым одним финансовым субъектом, общетерриториальным или, наоборот, местным определенной степени, или иначе, но шире и вместе с тем точнее говоря¹⁴⁾: определенно территориально организованные публично-финансовые средства могут в известной стадии своего движения закрепиться не за соответствующим им финансовым субъектом, как его «собственные» средства, а за другим финансовым субъектом — т. е. за таким, который первоначально мыслится как олицетворение публично-финансового фонда иной, инойродной или иностепенной, территориальной организации — в качестве «чужих», «чужеродных» его средств. Такой прием объединения в формально-правовом отношении разнородных или разностепенных публично-финансовых фондов или, точнее и шире

¹⁴⁾ Всплывает широта и точность этой второй формулировки заключаются в том, что под нею подходят и такие возможные случаи, когда «собственные» средства известного финансового субъекта, мысленного как олицетворение публично-финансового фонда определенной по роду или степени территориальной организации, равны нулю, и за ним закреплены только «чужие» средства.

ре, закрепления определенно территориально-организованных публично-финансовых средств за публично-финансовым субъектом, первично мыслимым как олицетворение публично-финансовых средств инородной или иностепенной территориальной организации, в качестве, так сказать, «чужих», «посторонних» (в отличие от «собственных») в экономическом смысле⁴²) его средств, не может быть рассматриваем просто как необходимое средство, как «естественная» форма или даже как наиболее целесообразный способ осуществления сложных горизонтальных сочетаний разнородных или разностепенных систем территориальной организации публично-финансовых фондов, потому что сочетания этого рода не требуют сами по себе применения данного приема, равно допуская формально-правовую раздельность, множественность публично-финансовых средств различного рода или различной степени (ср. выше, на стр. 52, где специально говорится об этих сочетаниях). На этот прием нужно смотреть, как на наиболее целесообразный способ, наиболее удобную правовую форму осуществления системы территориально-сложной, разнородной или разностепенной, организации или даже системы территориально-простой организации покрытия публичных затрат (см. выше, стр. 49) в тех случаях, когда налицо вертикальное (внешнее, разностороннее) сочетание той или иной системы территориальной организации публично-финансовых фондов с инородною или иностепенною системою организации какой-либо другой стороны (той же или другой области) публично-хозяйственного порядка, например, системы территориальной централизации финансовых фондов с системою децентрализации административного установления (см. выше, стр. 56) или с системою децентрализации административного управления (см. выше, стр. 57)⁴³.

⁴²) Проводимое здесь различие между «собственными» и «чужими», «посторонними» средствами финансового субъекта, вполне аналогичное тому, какое применяется в отношении средств банков, юридически, конечно, совершенно недопустимо. От этого понятия «чужих», «посторонних» в экономическом смысле слова средств известного финансового субъекта нужно отличать принадлежания ему, как хранителю, действительно чужие, в юридическом смысле посторонние, средства, называемые в практике «депозитами».

⁴³) Допустим, определенно локализованные публичные затраты известного вида, например, в области школьного дела, подлежат покрытию в одной части за счет местного фонда, а в другой части за счет фонда общетерриториального (система территориально-сложной организации покрытия — см. выше, стр. 49) или даже полностью за счет общетерриториального фонда (система территориально-простой и притом централизованной организации покрытия — см. выше, стр. 49). Если бы при этом конкретное назначение и размер равно как и организационные формы части или даже всей суммы публичных затрат, относимой

Особенности рассматриваемого приема в различных случаях его применения могут быть характеризованы по тем междусубъектным правовым передвижениям публично-финансовых средств, по тому переходу этих средств из состояния «собственных» средств одного финансового субъекта в состояние «чужих» средств другого, и обратно, с которыми данный прием связан. Можно различать два вида таких передвижений: публично-финансовых средств по различию их направления: 1) передвижения в децентрализационном направлении и 2) передвижения в централизационном направлении. За отсутствием иных, более удобных, терминов, первые можно назвать пособиями, а вторые — (долевыми) взносами. При пособиях публично-финансовые средства закрепляются за территориально-децентрализационным публично-финансовым субъектом, уже по выходе их из состава средств централизационного субъекта, по месту своего назначения, т. е. в относительно поздней стадии своего движения, при взносах, наоборот, эти средства закрепляются за территориально-децентрализационным субъектом еще до перехода их в состав средств территориально-централизационного субъекта, по месту своего происхождения, т. е. в относительно ранней стадии своего движения.

Пособия, как междусубъектные правовые передвижения публично-финансовых средств в децентрализационном направлении, могут выполнять двоякую хозяйственно-организационную функцию. Во-первых, они могут служить средством закрепления территориально-централизационных пу-

на счет общетерриториального фонда, определялись центром и центром же часть или вся сумма затрат администрировалась, то закрепление общетерриториальных средств, идущих на покрытие части или даже всей суммы данных затрат, за местным публично-финансовым субъектом не выполняло бы никакой экономической целесообразной организационной функции, и в частности, в случае покрытия за счет общетерриториальных средств лишь части публичных затрат (в случае применения системы территориально-сложной организации покрытия), правовое объединение этих средств с местными, идущими на покрытие другой части данных затрат, не представляло бы никакого преимущества по сравнению с правовое раздельностью тех и других средств. Но закрепление общетерриториальных средств, идущих на покрытие части или всей суммы данных затрат, за местным публично-финансовым субъектом (и в частности, формально-правовое объединение общегосударственных с местными средствами) стало бы действительно экономически целесообразным приемом, если бы конкретное назначение, размер и организационные формы части или всей суммы затрат, относимой на общетерриториальные средства, определялись местным органом, или же, если бы на последний возложено было администрирование этих затрат, т. е. если бы налицо было вертикальное сочетание системы территориальной централизации фондов с системою территориальной децентрализации административного установления или административного исполнения.

блично-финансовых средств (территориально-централизованных или территориально-децентрализованных определенной степени) за территориально-децентрализованным публично-финансовым субъектом (местным или местным относительно высшей степени) и, следовательно, (в частности) средством осуществления таких сложных горизонтальных сочетаний разнородных и разностепенных систем территориальной организации публично-финансовых фондов, в которых особую — подкрепляющую или уравнивающую — функцию выполняет территориально-централизованная система покрытия (см. выше, стр. 49). Во-вторых, пособия могут служить средством образования территориально-децентрализованных публично-финансовых фондов в случаях, когда к образованию таких фондов применяются формы, предназначенные в первую очередь служить образованию централизованных фондов, или формы, первоначально установленные для образования централизованных фондов, а впоследствии распространенные и на образование фондов децентрализованных. Таким образом, нужно различать два вида пособий, из которых первый представляет собой переход публично-финансовых средств из состояния «собственных» средств одного финансового субъекта, централизованного, в состояние «посторонних» средств другого, децентрализованного, а второй вид — переход публично-финансовых средств из состояния «посторонних» средств одного финансового субъекта, централизованного, в состояние «собственных» средств другого, децентрализованного.

Точно также взносы, как междусубъектные правовые передвижения публично-финансовых средств в направлении централизованном, могут выполнять двоякую хозяйственно-организационную функцию. Во-первых, они могут служить средством закрепления известных территориально-децентрализованных публично-финансовых средств за централизованным публично-финансовым субъектом, и в частности, средством осуществления сложных горизонтальных сочетаний разнородных или разностепенных систем организации публично-финансовых фондов, в которых особую — дифференцирующую — функцию выполняет децентрализованная система покрытия (см. выше, стр. 51). Во-вторых, взносы могут служить средством образования территориально-централизованных публично-финансовых фондов в случаях, когда к образованию таких фондов применяются формы, предназначенные в первую очередь служить образованию децентрализованных фондов или формы, первоначально установленные для образования децентрализованных фондов, а впоследствии распространенные и на образование фондов централизованных (см. выше, в прим. 36 на стр. 52, где

говорится об уравнивающем-корректирующем способе образования централизованных средств). В соответствии с изложенным, взносы, как правовая форма, выполняющая определенное хозяйственно-организационное назначение, подобно пособиям, делятся на два вида, из которых первый характеризуется переходом публично-финансовых средств из состояния «собственных» средств одного финансового субъекта, децентрализованного, в состояние «посторонних» средств другого, централизованного, а второй — переходом публично-финансовых средств из состояния «посторонних» средств одного субъекта, децентрализованного, в состояние «собственных» другого, централизованного.

Не требует особого пояснения, что междусубъектные передвижения публично-финансовых средств, в форме ли пособий или взносов, как носящие чисто-правовой характер, ни в какой мере не могут изменить хозяйственной природы этих средств: не смотря ни на какие передвижения, территориально-централизованные, общетерриториальные средства всегда, неизменно остаются общетерриториальными, а местные определенной степени — местными данной степени⁴⁴⁾.

⁴⁴⁾ Изложенное в тексте учение о пособиях и взносах — как о междусубъектных правовых передвижениях публично-финансовых средств, из состояния «собственных» средств одного публично-финансового субъекта в состояние «чужих» средств другого или обратно, как о правовой форме, и притом лишь возможной, а не необходимой, форме осуществления как системы территориально-сложной, -множественной, так и системы территориально-простой, -единой организации покрытия, форме, экономически организационно-целесообразной лишь в случаях наличия вертикальных сочетаний известной системы территориальной организации фондов с иной однородной или иностепенной системой организации какой-либо другой стороны публично-хозяйственного порядка, — является вместе с тем полным отрицанием господствующей доктрины, как она обычно выражена в двух традиционных учениях: в учении о «пособиях государства (и союзного, федерального государства) местным союзам (и партикулярным государствам)» и в учении о «взносах партикулярных государств союзному (федеральному) государству». Учение о «пособиях государства местным союзам» см. в трудах: Fr.-J. Neumann, Die Steuer. T. I. Leipzig, 1887. Гл. 8. Ad. Wagner, Finanzwissenschaft. T. I. 3 изд. § 49. R. v. Kaufmann, Die Kommunal Finanzen. T. I. Leipzig, 1906. Стр. 21—22. Русск. перев. В. Браудо. Спб., 1910. Стр. 25—26. Т. II. Там же, 1906. Гл. 4. Русск. перев. В. Браудо. Там же, 1911. Гл. 4. В. Твердохлебов, Местные финансы. Одесса, 1919. Гл. XI. 2 изд. М., 1927. Гл. XII. Его же, Пособия государств местным союзам. Две части. 1912. (Теория «пособий» — I. Стр. 17—21; II. Стр. 160—175). М. А. Скринов, Местные финансы. М., 1926. Стр. 133—150. С. А. Котляревский, Бюджет и местные финансы. М., 1926. Стр. 129—139. Одной из весьма немногих работ, касающихся «взносов местных общин в пользу государства», является Ad. Wagner, Die finanzielle Mitbeteiligung der

§ 10. (2) Принципы и системы территориальной организации бюджетного порядка (бюджета). Территориально-централизованный (общетерриториальный, общегосударственный, «государственный») и децентрализованные (местные) бюджеты. Межбюджетные счетные передвижения публично-финансовых фондов. «Собственные» и «посторонние» средства бюджетов.

От принципов территориальной организации покрытия публичных потребностей в тесном смысле слова или публично-финансовых фондов нужно отличать принципы территориальной организации бюджета, бюджетного порядка, т. е. порядка периодического пересмотра, сопоставления и уравнивания совокупности публичных затрат, требующих покрытия, с совокупностью средств покрытия (см. Очерки, I, стр. 15–16, и ниже, § 14).

Принцип территориальной централизации бюджетного порядка или бюджета или, короче, бюджетной централизации заключается в том, что периодическое сопоставление и уравнивание публичных затрат со

Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen. Jena, 1904. Учения о «пособиях союзного государства партикулярным государствам» и о «взносах партикулярных государств союзному государству» см. в работе: Albert Hensel, Der Finanzausgleich im Bundesstaat. Berlin, 1922. Стр. 151–162. Лишь немногие авторы строят одно более широкое учение о «финансовом сотрудничестве между государством и местными союзами», охватывающее и «пособия государства местным союзам» и «взносы местных союзов государству» и, наконец, «финансовое сотрудничество однородных местных союзов»: см. F. v. Reitzenstein (L. v. Jolly—O. Trüdinger), Das kommunale Finanzwesen, Статья в Handbuch d. Politischen Ökonomie под ред. G. v. Schönberg's, 4 изд. T. III/2. Tübingen, 1898. §§ 102–105. F. v. Reitzenstein, Über finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden u. Staat, Jahrb. f. Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft Schmollers, 1887–1888. H. M. Цитович, Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов. Киев, 1898. Ч. I. Гл. III. § 5: стр. 295–339.

Господствующее учение грешит, прежде всего, непониманием формально-правовой природы и «пособия», и «взноса», непониманием того, что и «пособие», и «взнос» представляют собою именно междусубъектные правовые передвижения публично-финансовых средств и потому не могут ставиться в один ряд с первичными формами образования публично-финансовых средств: налогового, прибыльно-возмездного, публично-кредитного. Но «пособия» нельзя координировать, как то делает традиционное учение, и с «самостоятельными» доходами местных союзов, потому что те и другие могут быть выражением двух коренным образом различных систем территориальной организации покрытия публичных потребностей: вторые всегда представляют собою проявление систем децентрализации определенной степени, а первые могут быть и формой осуществления централизационной системы (системы централизации или системы децентрализации относительно низшей степени).

средствами покрытия проводится в максимальных территориальных пределах, т. е. сопоставлению и уравниванию со средствами покрытия подвергается вся в пределах данной территории совокупность публичных затрат в целом, нераздельно, как одна единая масса, в какой бы части данной территории эти затраты ни были локализованы, так что и публично-финансовые средства в бюджетном отношении рассматриваются как одна единая масса средств уравнивания затрат, где бы ни были локализованы они сами и источники их происхождения. В результате проведения принципа территориальной бюджетной централизации получается территориально-централизованный, общетерриториальный, «общегосударственный» бюджет. Служащие средствами уравнивания затрат, к которым применяется система бюджетной централизации, публично-финансовые средства (приходы, расходы) составляют («собственные») средства (приходы, расходы) общетерриториального бюджета.

Принцип территориальной децентрализации бюджетного порядка или бюджета или, короче,

(см. выше, в тексте). Равным образом во «взносах», вопреки господствующему учению, нельзя всегда видеть экономически «средства местных союзов», «передаваемые» ими «в распоряжение государства»: «средства, отбираемые государством у местных союзов»: взносы, как и пособия, могут быть выражением централизационной системы покрытия публичных потребностей, и хозяйственно-организационная природа их может существенно отличаться от тех «самостоятельного» происхождения средств «местных союзов», которые остаются в «их распоряжении», т. е. представляют собою проявление системы децентрализации покрытия публичных потребностей известной степени. Не различая понятия горизонтального сочетания различных по роду и степени систем территориальной организации публично-финансовых фондов и видов этого сочетания, с одной стороны, и понятия собственно пособий, как форм, как возможной формы такого сочетания, в котором централизационные публично-финансовые средства выполняют особую—подкрепляющую или корректирующую—функцию в покрытии известных публичных затрат, представители господствующего учения в классификации и разборе отдельных видов «пособий» за различия «пособий» принимают черты, присущие на деле не этой форме, а самому соучастию централизационных публично-финансовых фондов в покрытии публичных затрат. При этом в некоторых «классификациях пособий», встречающихся в литературе, получила выражение и большая часть указанных выше (см. прим. 36 на стр. 61) видовых различий вспомогательного соучастия территориально-централизационных средств в покрытии затрат. Общее, не специализированное по целевому назначению, «пособие» часто именуется «дотацией», а специализированное по целевому назначению—«субвенцией» (см., напр., М. А. Сиринов, Местные финансы. М., 1926, стр. 130). Другие авторы, в большем соответствии с терминологией позитивного права (и в частности советского), под «субвенцией» понимают специализированное не просто по целевому, а по предметно-целевому назначению вспомогательное соучастие территориально-

бюджетной децентрализации заключается в том, что периодическое сопоставление и уравнивание публичных затрат со средствами покрытия проводится в пределах отдельных частей территории, т. е. совокупности локализуемых в пределах отдельных частей территории публичных затрат подлежат сопоставлению и уравниванию со средствами покрытия раздельно, как обособленные массы, каждая в отдельности, так что публично-финансовые средства, как бы они ни были территориально организованы, подлежат в бюджетном отношении распределению между отдельными, различными по району локализации, массами публичных затрат, образуя множество отдельных совокупностей средств уравнивания затрат. В результате проведения принципа территориальной бюджетной децентрализации получаются территориально - децентрализованные, местные бюджеты. Служащие средствами уравнивания затрат, к которым применяется система бюджетной децентрализации, публично-финансовые средства (приходы, расходы) составляют («собственные») средства (приходы, расходы) местного бюджета. Возможны различные по степени системы территориальной децентрализации бюджетного порядка, различные по степени местные бюджеты (см. выше, стр. 19).

Известный публично-хозяйственный порядок может представлять собою разнородную и разностепенную территориальную организацию бюджета, т. е. известное

централизационных средств в покрытии и притом такое, которое охарактеризовано выше (см. прим. 36 на стр. 53), как специально-обусловленное и -соразмерное (см. В. Н. Твердохлебов, Местные финансы, 2 изд. М. 1927. Стр. 242—245, где дана наиболее полная классификация «способов»). Но ни основное, указанное выше в тексте (стр. 49) функциональное различие двух видов вспомогательного соучастия территориально-централизационных средств в покрытии, ни различие двух способов образования вспомогательно соучаствующих в покрытии средств — способа простого и способа уравнивающего - корректирующего (см. прим. 36 на стр. 52) — не нашли себе места в этих классификациях.

То, что называют «финансовым сотрудничеством однородных местных союзов», не представляет собою какой-либо определенной организационной системы публично-хозяйственного порядка. Это многозначное выражение для обозначения определенного порядка возникновения некоторой территориально неопределенной, децентрализованной, охватывающей ту или иную часть территории, или даже централизованной, охватывающей всю территорию (ведь в «финансовое сотрудничество» могут вступать и все «местные союзы» в пределах данного «государства»), но в предметно-целевом отношении децентрализованной, специализированной организации известных, далеко не определенных, сторон публичного хозяйства, именно такого порядка возникновения, для которого характерным является централизационный путь: путь объединения меньших по территориальному району организаций. К изложенному в этом примечании см. также выше, в § 8, прим. 36 на стр. 51.

горизонтальное (одностороннее) сочетание различных по роду и степени систем территориальной организации бюджета. В зависимости от того, (1) охватываются ли все затраты по определенному публичному учреждению или определенному виду учреждений или по определенной совокупности (разновидных) учреждений одним территориально определенно организованным бюджетом, или же они (2) распределяются, по известным конкретным, качественным или количественным, признакам, между двумя или большим числом территориально различно организованных, разнородных или разностепенных, бюджетов, можно различать: 1) простое горизонтальное сочетание разнородных или разностепенных систем территориальной организации бюджетного порядка или систему территориально - простой, - единой, однородной или одностепенной, бюджетной организации публичных затрат (или бюджетирования публичного учреждения) и 2) сложное горизонтальное сочетание разнородных или разностепенных систем территориальной организации бюджетного порядка или систему территориально - сложной, - двойственной, - множественной бюджетной организации публичных затрат (или бюджетирования публичного учреждения). При этом соответствие между этим делением горизонтальных сочетаний систем организации бюджета и аналогичным делением горизонтальных сочетаний систем организации публично-финансовых фондов (см. выше, стр. 49) не является необходимым. Простым сочетанием систем организации фондов могут соответствовать не только простые же, но и сложные сочетания систем организации бюджета, а сложным сочетаниям систем организации фондов не только сложные, но и простые сочетания систем организации бюджета. Иначе говоря: к известному публичному учреждению или публичным учреждениям известного вида или известной совокупности может применяться территориально-простая (единая) организация финансирования, но территориально-сложная (двойственная, множественная) организация бюджетирования, и обратно: территориально-множественная организация финансирования при территориально-простой организации бюджетирования. Но вопрос этот является уже частью более общего вопроса о вертикальных сочетаниях систем территориальной организации бюджета.

По вопросу о вертикальных (внешних, разносторонних) сочетаниях принципов территориальной организации бюджетного порядка с принципами территориальной организации публично-финансовых фондов можно выставить то общее положение, что система централизации публично-финансовых фондов, являясь необходимой предпосылкой системы централизации бюджета, не

требует непременно проведения этой именно последней системы, будучи совместима и с системой децентрализации бюджета, а система децентрализации публично-финансовых фондов, наоборот, не являясь необходимой предпосылкой системы децентрализации бюджета, непременно требует проведения именно системы децентрализации бюджета, будучи несовместима с системой централизации бюджета. Но система территориальной бюджетной централизации, не будучи необходимым, единственно возможным средством осуществления системы территориальной централизации публично-финансовых фондов, является, однако, наиболее простым и прямым способом проведения этой последней, тогда как система территориальной бюджетной децентрализации является неизбежным последствием системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов. Следовательно, между территориальной организацией публично-финансовых фондов и территориальной организацией бюджета может не быть соответствия: возможно вертикальное сочетание централизационной системы (системы централизации или системы децентрализации относительно низшей степени) организации публично-финансовых фондов с децентрализационной системой (системой децентрализации или системой децентрализации относительно высшей степени) организации бюджета. Иначе говоря, территориально-централизационные публично-финансовые средства могут в известной своей части или даже полностью идти на уравнивание отдельных, различных по району локализации, масс публичных затрат, т. е. распределяться в известных долях между отдельными территориально-децентрализационными бюджетами, составленными в каждом из них части совокупности или даже всю совокупность средств покрытия, с которой уравнивается масса затрат, локализованных в пределах соответствующей части территории, и становятся, таким образом, («собственными») средствами данного бюджета⁴⁵). Но исключается возможность верти-

⁴⁵) Распределение общетерриториальных, территориально-централизационных вообще, публично-финансовых средств между отдельными местными, территориально-децентрализационными вообще, бюджетами может быть организовано по различным принципам. К числу принципов организации этого распределения относятся и принцип распределения между местными бюджетами общетерриториальных публично-финансовых средств и соответствии с районами локализации образования этих средств. В таком случае в известных территориальных пределах локализуемые публичные затраты подлежат полностью или в части сопоставлению и уравниванию с публично-финансовыми доходами, локализуемыми в тех же территориальных пределах. Однако, как ни приближаются подлежащие распределению публично-финансовые средства при применении этого принципа по своему территориально-организационному характеру к местным средствам, они все же сохраняют свой центра-

льного сочетания децентрализационной системы организации фондов с централизационной системой организации бюджета: территориально-децентрализационные публично-финансовые средства не могут фигурировать в территориально-централизационном бюджете, не могут составлять («собственных») средств территориально-централизационного бюджета⁴⁶). — Распределение территориально-централизационных средств между территориально-децентрализационными бюджетами может облекаться в правовую форму пособий, т. е. междусубъектных правовых передвижений публично-финансовых средств в децентрализационном направлении (см. стр. 64—66, где говорится об этих передвижениях вообще и в частности как о целесообразной форме осуществления вертикальных сочетаний). В результате применения этой формы территориально-централизационные средства, обращаясь в «собственные» средства территориально-децентрализационного бюджета, вместе с тем станут «чужими» средствами в составе средств соответствующего данной территориально-децентрализационной организации финансового субъекта. С другой стороны, в условиях публично-финансовой системы бюджет, определенно территориально-организованный бюджет, т. е. акт периодического

лизованный, общетерриториальный характер, поскольку территориальная связь между публичными затратами и публично-финансовыми доходами ограничивается обусловленностью размера первых размером вторых, т. е. административно-установительным порядком, а также бюджетным порядком, в действительной же своей судьбе публичные затраты, в известных пределах локализованные, не находятся в непосредственной зависимости от публично-финансовых доходов, именно в данных пределах локализованных (ср. выше, в тексте, стр. 61, где разъясняется, в чем заключается незаменимость системы децентрализации фондов в ее дифференцирующей функции).

⁴⁶) Конечно, возможно известное объединение территориально-децентрализационных бюджетов между собою или даже с территориально-централизационным бюджетом. Но такое объединение носило бы характер статистической сводки, не представляя собою вертикального сочетания территориально-централизационной системы бюджета с территориально-децентрализационной системой фондов. С точки зрения бюджетного порядка такое вертикальное сочетание лишено было бы всякого смысла, представляя собою дублирование, двойное, многократное (не двойственное, не множественное!) бюджетирование известных публичных затрат и средств покрытия, т. е. нарушение начала территориально-организационной исключительности бюджета, согласно которому известная совокупность публичных затрат, однажды уже подвергнутая сопоставлению и уравниванию с известной совокупностью средств покрытия, не подлежит вторичному сопоставлению и уравниванию с теми же средствами покрытия в иной комбинации, в иных территориальных пределах, или иначе: один территориально-определенно организованный бюджет не должен повторять, воспроизводить другого бюджета иного рода или иной степени.

обзора, сопоставления и уравнивания требующих покрытия публичных затрат, подлежащих отнесению на счет определенно территориально-организационных публично-финансовых фондов, неизбежно выполняет одновременно роль акта, предусматривающего все вообще лежащее на финансовом субъекте соответствующей территориальной организации и подлежащее исполнению в течение предусматриваемого периода времени обязательства, равно как и все вообще принадлежащие данному финансовому субъекту и подлежащие реализации в том же периоде правопритязания, а в том числе и обязательства и правопритязания в отношении других, инородных и иностепенных, публично-финансовых же субъектов. Таким образом, все вообще пособия, как обязательства территориально-централизационного финансового субъекта и правопритязания территориально-децентрализационного субъекта, должны найти себе место в обоих бюджетах: централизационном и децентрализационном. Но в первом подлежащие передвижению в децентрализационном направлении, составляющие предмет пособий, публично-финансовые средства будут представлять собою лишь переходящую, оборотную статью, фигурируя там, как средства другого бюджета, как «чужие» средства данного бюджета, независимо от того, переходят ли они из состояния «собственных» средств централизационного субъекта в состояние «чужих» децентрализационного или обратно (см. выше, стр. 65, где идет речь о двух видах пособий)⁴⁷). Следовательно, от по-

⁴⁷) То же по существу относится и к взносам, как к обязательствам децентрализационного финансового субъекта и правопритязаниям централизационного. Но в то время, как публично-финансовые средства, составляющие предмет пособий того и другого вида (см. выше, стр. 65, где говорится о двух видах пособий), представляют собою средства, переходящие из состояния «чужих» средств централизационного бюджета в состояние «собственных» средств децентрализационного бюджета, — так как те затраты, с которыми они уравниваются, предусматриваются децентрализационным бюджетом, а в централизационном бюджете они составляют лишь оборотную, переходящую статью, — взносы только одного вида, именно представляющие собою переход централизационных публично-финансовых средств из состояния «чужих» средств децентрализационного финансового субъекта в состояние «собственных» средств централизационного субъекта (см. выше, стр. 66, где говорится о двух видах взносов), будут представлять собою и то же время переход средств из одного бюджета в другой, именно из состояния «чужих» средств децентрализационного бюджета в состояние «собственных» средств бюджета централизационного. Но взносы второго вида, представляющие собою переход децентрализационных публично-финансовых средств из состояния «собственных» средств децентрализационного финансового субъекта в состояние «чужих» средств централизационного субъекта (см. выше, стр. 66, где говорится о двух видах взносов), не будут представлять собою перехода средств из одного бюджета (децентрализационного) в другой (централизационный), так как те локализованные в относительно узких территориальных пределах затраты, с которыми

тия между субъектами правовых передвижений публично-финансовых средств нужно отличать понятие междубюджетных счетных передвижений публично-финансовых средств. Последние, как и первые, делятся на передвижения в децентрализационном направлении и передвижения в централизационном направлении⁴⁸). Те и другие представляют собою передвижения средств из состояния «чужих», «сторонних» средств одного бюджета в состояние «собственных» другого бюджета, но при этом могут представлять собою передвижения из состояния «собственных» средств одного финансового субъекта в состояние «чужих» другого или, наоборот, из состояния «чужих» средств одного субъекта в состояние «собственных» другого. При вертикальных сочетаниях централизационной системы фондов с децентрализационной системой бюджета между между субъектным правовым передвижением и между бюджетным счетным передвижением публично-финансовых средств будет известный диспараллелизм: в данном случае междубюджетное передвижение представляет собою переход средств из состояния «чужих» одного бюджета в состояние «собственных» другого бюджета, тогда как между субъектное передвижение — обратный переход средств из состояния «собственных» одного субъекта в состояние «чужих» другого субъекта⁴⁹). — Конечно, можно себе представить такое вертикальное сочетание системы централизации фондов с системой децентрализации бюджета, при котором централизационные средства исчерпывают все «собственные» средства изместных децентрализационных бюджетов. В таких случаях рассматриваемое вертикальное сочетание само по себе усложнилось бы, раздвоило бы, умножило бы и территориальном отношении бюджетный порядок там, где он, по условиям территориальной организации публично-финансовых фондов, мог бы быть территориально-единым, централизованным (или во всяком случае менее децентрализованным). Но поскольку наряду с территориально-

подлежит уравниванию средства, составляющие предмет данных взносов, не могут найти себе места в бюджете централизационном и должны входить в бюджет децентрализационный. Исключение в этом случае средств, составляющих предмет взносов, и соответствующих затрат и в централизационный бюджет означало бы двойное бюджетирование (см. выше, стр. 73, прим. 46, где специально говорится о двойном бюджетировании). Из изложенного вместе с тем ясно, что между субъектные правовые передвижения публично-финансовых средств могут, но не должны непременно сопровождаться междубюджетными счетными передвижениями этих средств (см. ниже, в тексте).

⁴⁸) См. предыдущее примечание.

⁴⁹) О случаях, в которых нет диспараллелизма, а имеется, наоборот, параллелизм между тем и другим передвижением средств, см. выше, примечание 47 на стр. 74, касающееся собственно взносов, но *passim* и пособий.

централизационною системою публично-финансовых фондов налицо и территориально-децентрализационная система публично-финансовых фондов, сама по себе требующая системы территориальной децентрализации бюджета, не совместимая с системою централизации бюджета, причем проводится сложное сочетание той и другой системы, т. е. система территориально-сложной организации покрытия затрат, территориально-множественного финансирования публичных учреждений, в которой особую, вспомогательную — подкрепляющую или корректирующую — функцию выполняет территориально-централизационная система (см. об этом выше, стр. 49), постольку вертикальное сочетание территориально-централизационной системы публично-финансовых фондов с территориально-децентрализационною системою бюджетного порядка выполняет функцию известного объединения тех и других публично-финансовых средств, централизационных и децентрализационных, т. е. системе территориально-сложного, - множественного финансирования противопоставляет систему территориально-простого, - единого бюджетирования публичных учреждений, как известный прием упрощения, как некоторый организационно-хозяйственный (в отличие от правового, заключающегося в правовом закреплении разнородных или разностепенных публично-финансовых средств за одним финансовым субъектом — см. выше, § 9) корректив, имеющий в то же время известное стимулирующее значение, о чем будет речь ниже (в конце этого параграфа).

Изложенное равно относится к вертикальным сочетаниям как разнородных систем территориальной организации (централизации и децентрализации) бюджета и публично-финансовых фондов, так и разностепенных систем той и другой организации, т. е. системы децентрализации бюджета одной степени с системою децентрализации публично-финансовых фондов другой степени.

Что касается вертикальных сочетаний систем территориальной организации бюджетного порядка с системами территориальной организации удовлетворения потребностей, административного установления и административного исполнения, то здесь принципиально возможны любые комбинации.

Система территориальной бюджетной централизации выполняет бесспорно служебную, посредствующую функцию, именно функцию наиболее последовательного и в то же время простого и связанного с наименьшими издержками способа осуществления системы территориальной централизации публично-финансовых фондов. Другая, имеющая во всяком случае в пределах общего территориально-организационного поряд-

ка публичного хозяйства прямое, самостоятельное организационное значение, функция этой системы заключается в непосредственном внесении ею в этот порядок элемента единого, централизованного периодического планирования, достигаемого при системе территориальной децентрализации бюджета лишь путем статистических сводок (ср. выше, прим. 46 на стр. 73, где речь идет о таких сводках). Система территориальной бюджетной децентрализации выполняет прежде всего служебную функцию, будучи необходимым средством осуществления системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов. Другая ее функция, вытекающая из возможности вертикального сочетания ее с территориально-централизационною системою публично-финансовых фондов, имеет прямое, самоцельное стимулирующее значение. Функция эта обусловлена проведением системы территориально-множественного финансирования публичных учреждений, т. е. сложного горизонтального сочетания территориально-централизационной системы с территориально-децентрализационною системою публично-финансовых фондов, в котором особую, вспомогательную — подкрепляющую или корректирующую — роль играет первая. Будучи средством известного хозяйственно-организационного объединения тех и других фондов, способом корректирования системы территориально-сложного, - множественного финансирования посредством системы территориально-простого, - единого бюджетирования публичных учреждений, система территориальной бюджетной децентрализации тем самым не только вносит известное упрощение в публично-хозяйственную организацию, но и в некоторой мере сообщает территориально-централизационным публично-финансовым средствам свойство территориально-децентрализационных средств, придает первым ту близость интересам местного населения, тот местный характер, какой присущ вторым, и таким образом стимулирует работу публичных служащих (см. выше, стр. 61).

§ 11. (3) Принципы и системы территориальной организации публично-финансового строя. Территориально - централизованный (единый, общетерриториальный, «общегосударственный», «государственный») и - децентрализованный (-множественный, местный) публично-финансовый строй.

От рассмотренных принципов финансовой территориальной организации публично-хозяйственного порядка нужно, далее, отличать принципы территориальной организации публично-финансового строя, под которым разумеются как формы публично - финансового покрытия — способы и организация образования, пополнения публично-финансовых фондов, сохранения их в неприкосновенности и употребления (рас-

ходования) их по назначению —, так и формальное бремя публично-финансового покрытия публичных потребностей, т. е. бремя этого покрытия, как оно получает свое выражение в отчислениях (ставках) налогов и других сборов, а также в ценах на продукты и услуги публично-финансовых предприятий (ср. Очерки, I, стр. 47—48).

Под принципом территориальной централизации или единства публично-финансового строя нужно понимать принцип, в силу которого формы и формальное бремя публично-финансового покрытия являются едиными для всей данной территории, т. е. не подлежат никакой дифференциации по территориальным, местным условиям. В результате проведения этого принципа получается территориально-централизованный, — единый, общетерриториальный, («общегосударственный») публично-финансовый строй.

Принцип территориальной децентрализации публично-финансового строя это принцип территориальной дифференциации форм и формального бремени публично-финансового покрытия, принцип территориальной, местной обусловленности различий в этих формах и бремени. В результате проведения его получается территориально-децентрализованный, — множественный, местный публично-финансовый строй. Возможны различные по степени системы территориальной децентрализации публично-финансового строя (см. выше, стр. 19). Территориальную децентрализацию, множественность публично-финансовых форм нужно отличать от многообразия этих форм, которое равным образом может быть в известной мере территориально обусловленным. Так, например, то обстоятельство, что, при наличии в составе налоговых форм особого налога с горных промыслов, в одних местностях, где есть горные промыслы, будет, а в других местностях, где нет горных промыслов, не будет применяться данная форма, является результатом многообразия публично-финансового строя, именно налогового строя, но не проведения принципа территориальной множественности налоговых форм.

Не требует особых пояснений, что известный публично-хозяйственный порядок может представлять собою горизонтальное сочетание разнородных и разностепенных систем территориальной организации публично-финансового строя. Примером такого сочетания может служить применение к неокладным (косвенным) налоговым формам системы территориальной централизации (или системы децентрализации одной степени), а к окладным (прямым) налоговым формам системы децентрализации (или системы децентрализации другой степени).

По вопросу о вертикальных (внешних, разносторонних) сочетаниях принципов территориальной

организации публично-финансового строя с принципами территориальной организации публично-финансовых фондов и с принципами территориальной организации бюджетного порядка должна следовать выставить то общее положение, что любая система организации публично-финансового строя как правило совместима не только с однородною или одностепенною, но и со всякою инородною или иностепенною системою организации как публично-финансовых фондов, так и бюджетного порядка, и обратно: любая система организации публично-финансовых фондов, как и любая система организации бюджетного порядка, совместима не только с однородною или одностепенною, но и со всякою инородною или иностепенною системою организации публично-финансового строя. Так, например, общетерриториальный публично-финансовый фонд может пополняться как в единых, территориально централизованных формах, так и в формах, территориально множественных, дифференцированных. И наоборот, местные публично-финансовые фонды могут образовываться либо в формах территориально-децентрализованных, дифференцированных, либо, наоборот, в формах общетерриториальных, единых. Но из этого правила есть и некоторое исключение. Совмещение системы территориальной централизации публично-финансового строя, именно формального бремени покрытия, с системою территориальной децентрализации публично-финансовых фондов предполагает проведение территориальной дифференциации условий удовлетворения потребности (системы децентрализации потребности) или размера и качественно-технического уровня затрат, вызываемых неделимою централизованною потребностью, в соответствии с территориальною дифференциацию частно-хозяйственных условий благосостояния населения, так как при отсутствии этого условия система децентрализации фондов препятствовала бы осуществлению в различных частях территории формально равного бремени покрытия. Но систему территориальной децентрализации публично-финансовых фондов, вопреки распространенному в литературе взгляду⁵⁰⁾, нельзя вообще и безусловно считать препятствием к проведению системы территориальной централизации публично-финансового строя и, в частности, формально равномерного территориального распределения бремени публичных затрат.

Равным образом принципиально возможны любые вертикальные сочетания между системами территориальной организации публично-финансового строя и выше рассмотренными системами: территориальной организации удовлетворения потребностей, ад-

⁵⁰⁾ См. выше, прим. 33 на стр. 46.

министративного установления и административного исполнения. Так же по существу решается, как общее правило, вопрос о пертикальных сочетаниях систем территориальной организации публично-финансового строя с системами, излагаемыми в нижеследующих параграфах (см. ниже). Но исключение отсюда составляет сочетание рассматриваемых организационных принципов и систем с принципами и системами организации финансового установления (алкоголедательства). В то время как территориально-децентрализованная система организации публично-финансового строя совместима и с территориально-децентрализованною же и с территориально-централизованною системою организации финансового установления, территориально-централизованная система организации публично-финансового строя необходимо предполагает территориально-централизованную же систему финансового установления.

Система территориальной централизации публично-финансового строя выполняет известную прямую, самоцельную, организационную функцию. Упрощая публично-финансовую систему и тем самым понижая ее издержки, она вместе с тем придает известным моментам, имеющим значение объективных условий развития индивидуалистической системы хозяйственных отношений, ту территориальную ледифференцированность, то единство, которое является бесспорно весьма важным положительным фактором развития этой системы, служащей фундаментом публичного хозяйства. Особенно важное значение как фактор индивидуалистического развития,—до известной степени не менее важное, чем имеет в этом отношении территориально-единая денежная система и такая же система мер и веса,—имеет система территориальной централизации и единства форм образования публично-финансовых фондов, в частности налоговых форм, налогового строя, и особенно неокладных (косвенных) (акцизных, таможенных и актовых) сборов.—Система территориальной децентрализации публично-финансового строя, именно формального бремени покрытия публичных потребностей, выполняет прямую, самоцельную дифференцирующую функцию. Как уже указано было (см. выше, на стр. 59, о функциях системы децентрализации фондов), на ряду с территориальною дифференциацией условий удовлетворения потребности и размера и качественно-технического уровня публичных затрат, территориальная дифференциация публично-финансового строя, именно формального бремени покрытия затрат, представляет собою особый вид преодоления низкого общего, среднего уровня индивидуалистического благосостояния, препятствующего равномерному пу-

блично-хозяйственному развитию общества. Рассматриваемая система, территориально-дифференцируя бремя покрытия, дает возможность публичному хозяйству развиваться, достигая известного, относительно более высокого, уровня удовлетворения публичных потребностей, не ожидая общего подъема частно-хозяйственного благосостояния населения до того уровня, при котором достижение данного уровня удовлетворения потребностей было бы возможно путем территориально-недифференцированного, формально-равномерного обременения населения. Выполнение системою территориальной децентрализации публично-финансового строя этой функции своей непременно предполагает проведение территориальной дифференциации бремени покрытия в соответствии с территориальною дифференциацию условий частно-хозяйственного благосостояния населения, для чего возможным, но не необходимым, средством служит система территориальной децентрализации фондов (см. выше, на стр. 59, о функциях системы децентрализации фондов). Лишь поскольку территориальная дифференциация бремени покрытия проводится в соответствии как с территориальною дифференциацию условий благосостояния населения, так и с территориальною дифференциацию условий удовлетворения потребности или во всяком случае размера и качественно-технического уровня публичных затрат, система территориальной децентрализации строя, для действительного, обеспеченного выполнения своей дифференцирующей функции, требует сочетания с системою децентрализации фондов (см. выше, на стр. 60). Вопрос о том, в какой степени, при каких условиях территориальная дифференциация бремени покрытия может считаться действительным, экономически целесообразным средством преодоления низкого общего уровня благосостояния населения, решается в зависимости от того, в какой мере отдельные, различные по общему своему уровню частно-хозяйственного благосостояния, районы охватывают гомогенные в этом отношении массы лиц. Поскольку в пределах населения отдельных районов наблюдаются крупные массовые различия, например, местности с «высоким благосостоянием» населения выделяются не относительно высотой массы средних частных доходов, а наличием очень крупных частных доходов, сосредоточенных в относительно немногих руках, при огромном маломущем и немущем большинстве населения, постольку система децентрализации публично-финансового строя утрачивает свой экономически полезный дифференцирующий эффект. Производная, именно консеквативная функция системы территориальной децентрализации публично-финансового строя заключается в том, что она является неизбежным следствием проведения системы территориальной децентрализации финансового установления (см. ниже, в § 13).

§ 12. (4) Принципы и системы территориальной организации форм образования различных по роду и степени публично-финансовых фондов. Территориально-централизованные (-единые, -общие, -нераздельные) и -децентрализованные (-множественные, -специальные, -раздельные) формы образования различных по роду и степени фондов. Система территориальной централизации (единства, общности, нераздельности) форм образования различных по роду и степени фондов в виде единства только формы покрытия и в виде единства формы и формального бремени покрытия. Система территориальной децентрализации (множественности, раздельности, специализированности) форм образования различных по роду и степени фондов с разграничением и без разграничения этих форм.

От принципов территориальной организации публично-финансового строя нужно отличать принципы территориальной организации форм образования публично-финансовых фондов различной территориальной организации.

Принцип территориальной централизации или единства (нераздельности) форм образования публично-финансовых фондов различной территориальной организации заключается в том, что публично-финансовые фонды различной, разнородной и разностепенной, территориальной организации образуются в единых, нераздельных формах, или, иначе, одни и те же формы покрытия нераздельно служат образованию территориально различных, по роду и степени, публично-финансовых фондов. Нужно различать два возможных вида или способа осуществления системы территориальной централизации форм образования фондов различной территориальной организации, из которых один характеризуется единством только собственно формы покрытия, служащей образованию территориально различно организованных фондов, а другой — кроме того, и единством формального бремени, связанного с образованием территориально различно организованных фондов, как оно получает свое выражение в окладах (ставках) налогов (и сборов вообще) и в ценах на продукты и услуги публично-финансовых предприятий. При первом способе для образования в некоторой определенной единой форме фондов различной территориальной организации устанавливаются раздельные (различные или одинаковые), соответствующие фондам каждого определенного рода или каждой определенной степени, оклады (ставки)

налогов (и сборов вообще) или цены (составные элементы цен) на продукты и услуги публично-финансовых предприятий, путем суммирования которых определяются соответствующие индивидуальные обязательства, налоговые и неналоговые (реальные цены), и отношение между которыми имеет определяющее значение для того соотношения, в каком образуются в данной единой форме публично-финансовые средства, локализованные в пределах отдельных частей территории, распределяются между фондами различной территориальной организации, т. е. между децентрализационными фондами, соответствующими данным частям территории, и фондом или фондами централизационными. При втором способе образуемые в некоторой определенной единой форме публично-финансовые средства, локализованные в пределах отдельных частей территории, просто распределяются в известных долях между соответствующими данным частям территории децентрализационными фондами и фондом или фондами централизационными, т. е. в одной доле получают характер соответствующих территориально-децентрализационных, местных средств, а в остальных долях — характер средств территориально-централизационных (обще-территориальных или местных средств относительно низших степеней), так что никакой дифференциации формального бремени, вызываемого образованием фондов различной территориальной организации, не проводится.

При том и другом способе проведения системы централизации форм образования фондов различной территориальной организации известная форма покрытия может либо (1) иметь своим назначением равнозначное, — хотя и не непременно, конечно, равномерное —, образование фондов различной территориальной организации, либо (2) иметь основным или первичным своим назначением образование фонда или фондов одной территориальной организации, а дополнительным или вторичным — образование фонда или фондов другой территориальной организации (см. выше, на стр. 66). В первом случае можно говорить о долевым пополнении, а во втором — об основном (или первичном) и дополнительном (или вторичном или приобщенном) пополнении фондов различной территориальной организации. В последнем случае возможно первичное пополнение централизационного фонда и дополнительное, приобщенное — децентрализационного, иначе, по пополнение фондов различной территориальной организации на централизационной основе, или, наоборот, первичное пополнение децентрализационного фонда и дополнительное — централизационного, иначе, пополнение фондов различной территориальной организации на основе децентрализацион-

ной⁵¹⁾. При том и другом способе рассматриваемая система не должна непременно, но может облекаться в правовую форму междусубъектных правовых передвижений публично-финансовых средств, в децентрализационном направлении, иначе пособий, или в централизационном направлении, иначе взносов, причем пособия являются формой, приспособленной к пополнению посредством единой формы фондов различной территориальной организации на основе централизационной, а взносы — на основе децентрализационной (см. выше, на стр. 66). Как то ясно из изложенного, только во втором из двух различаемых видов своих система территориальной централизации форм образования фондов различной территориальной организации получает свое логическое завершение. О прочих чертах различия между этим, вторым, и первым видом рассматриваемой системы речь будет ниже, при рассмотрении вопроса о функциях, выполняемых различными си-

⁵¹⁾ То, что практика, а вслед за нею не критически и теория, называет «надбавками к государственным налогам (или вообще доходам) в пользу местных союзов» (и, наоборот, «надбавками к местным налогам, или вообще доходам, в пользу государства»), это по существу дела ни что иное, как первый из двух различаемых в тексте способов осуществления системы территориальной централизации форм образования фондов различной территориальной организации, и притом проводимый с неравнозначным пополнением одною и тою же формой фондов различной территориальной организации, именно с пополнением на централизационной основе (при «надбавках второго вида, наоборот, на основе децентрализационной»). То, что практика, а вслед за нею столь же не критически теория, называет «отчислениями от государственных (или федеральных) налогов (или вообще доходов) в пользу местных союзов (или в пользу партикулярных государств)», представляет собою по существу второй из двух, различаемых в тексте, способов осуществления системы территориальной централизации форм образования фондов различной территориальной организации, и притом характеризующийся неравнозначным пополнением единою формой фондов различной территориальной организации, именно пополнением на централизационной основе. Что возможно — и практически встречается в виде, например, так называемых «матрикулярных взносов партикулярных государств в пользу Федерации», существовавших в довоенной Германской Империи и некоторых других сложных государствах, — противоположные случаи, именно когда второй из двух указанных в тексте способов применяется на децентрализационной основе, т. е. когда одна определенная форма или, как в данном примере, целая совокупность форм покрытия, имеющая своим основным назначением пополнение децентрализационных фондов, дополнительно привлекается к пополнению фонда централизационного —, это игнорируется господствующим учением, которым вообще не уловлена ни сущности различия двух способов осуществления системы централизации форм образования фондов различной территориальной организации, ни сущности более основного различия двух систем организации — централизации и децентрализации — форм образования фондов различной территориальной организации. См. также прим. 52.

стемами организации форм образования фондов различной территориальной организации.

Принцип территориальной децентрализации или множественности, раздельности форм образования публично-финансовых фондов различной территориальной организации заключается в том, что для образования территориально различных по роду или степени публично-финансовых фондов служат особые, раздельные формы. Возможны различные по степени системы территориальной децентрализации форм образования фондов различной территориальной организации. Низшею по степени системою территориальной децентрализации форм образования разнородных и разностепенных фондов будет система, при которой одни формы покрытия служат для образования общетерриториального фонда и другие для образования всех местных фондов, начиная с наименее децентрализованных. Наоборот, под высшею по степени системою территориальной децентрализации форм образования фондов различной территориальной организации нужно понимать систему, при которой для пополнения каждого различного по территориальной организации вида фондов, начиная с общетерриториального и кончая местными фондами высшей степени, служат особые, раздельные формы покрытия. Система территориальной децентрализации форм образования фондов различной территориальной организации может применяться либо без разграничения, либо с разграничением форм покрытия, служащих образованию фондов того и иного рода или той и иной степени. При применении рассматриваемой системы без разграничения указанных форм не исключается возможность параллелизма или однородности форм покрытия, служащих образованию разнородных или разностепенных фондов, ведь множественность, раздельность форм покрытия не означает непременно разнородности их: формы покрытия могут быть раздельными, но в то же время однородными⁵²⁾.

⁵²⁾ В господствующей доктрине рассматриваемая проблема территориальной организации форм образования территориально различных фондов не ставится в том виде и в той широте, как это делается в тексте. Она обычно лишь частично затрагивается в виде вопроса о сравнительных «достоинствах» и «недостатках» «системы самостоятельных местных налогов» и «системы надбавок к государственным налогам в пользу местных союзов». При этом совершенно отсутствует понимание того, что вторая «система» есть именно проявление принципа централизации, единства, а первая — принципа децентрализации, множественности форм образования фондов различной территориальной организации. Этим, равно как и привнесением в решение вопроса политических, вне-экономических, точек зрения и безнадлежащим смещением проблемы

Не требует особых пояснений, что известный публично-хозяйственный порядок может представлять собою горизонтальное сочетание разнородных или разностепенных систем территориальной организации форм образования различных по роду и степени фондов, иначе говоря, сочетание форм, нераздельно служащих образованию фондов всех родов и всех степеней, с формами, служащими пополнению лишь фондов одного определенного рода или одной или нескольких определенных степеней.

Что касается вопроса о вертикальных (внешних разносторонних) сочетаниях принципов территориальной организации форм образования различных по роду и степени фондов, т. е. о соотношении этих принципов с принципами территориальной организации других сторон публично-хозяйственного порядка, то, конечно, самая проблема территориальной организации форм образования фондов различной территориальной организации необходимо предполагает сочетание в организации публично-финансовых фондов системы централизации с одной или многими, различными по степени, системами децентрализации. Но помимо этого, можно выставить то положение, что, как общее правило, любая система организации форм образования фондов различной территориальной организации совместима с любой системой организации всякой другой стороны публично-хозяйственного порядка, как из числа рассмотренных в предыдущих параграфах, так и из числа излагаемых ниже (§§ 13—15). Это применимо в частности в полной мере и к соотношению между принципами территориальной организации форм образования фондов различной территориальной организации и принципами территориальной организации публично-финансового строя: любая система территориальной организации форм образования различных по роду и степени фондов совместима не только с однородною или одноступенною, но и со всякою иеродною или иностепенною системой территориальной организации публично-финансового строя,

территориальной организации форм образования различных по роду и степеней фондов с проблемою территориальной организации финансового законодательства, смещением «системы самостоятельных местных налогов» с системой финансово-законодательной децентрализации или финансовой автономии, может быть объяснено, что одни авторы высказываются в пользу «системы самостоятельных местных налогов» и против «системы надбавок» (A. d. Wagner, Finanzwissenschaft 3 изд. Т. I. Стр. 106—108. См. также М. А. Сиринов, Местные финансы. М., 1926. Стр. 21—23), другие же считают ту и другую систему и принципиально, и практически равноценною (R. v. Kaufmann, Die KommunalFinanzen. Т. II. Leipzig, 1906. Стр. 123—125. Русск. перев. В. И. Браудо. Т. II. СПб., 1911. Стр. 142—144).

и обратно. Исключение из указанного общего правила относится к вертикальным сочетаниям рассматриваемых организационных принципов и систем с принципами и системами организации финансового установления или законодательства (см. ниже, § 13). Территориально-централизационная система (т. е. система централизации или децентрализации известной степени) организации форм образования различных по роду и степени фондов необходимо предполагает вообще территориально-централизационную же систему (т. е. систему централизации или систему децентрализации той же или относительно низшей степени) организации финансового установления (законодательства), будучи вообще несовместима с территориально-децентрализационною системою (т. е. с системою децентрализации вообще или с системою децентрализации относительно высшей степени) организации финансового установления. Лишь поскольку территориально-централизационная система организации форм образования различных по роду и степени фондов проводится в виде нераздельности одних лишь форм покрытия, но с раздельностью формального бремени покрытия, она допускает применение различных систем территориальной организации финансового установления к определенно окладов (ставок) или (составных элементов) цен, соответствующих образованию различных по роду или степени фондов, и, следовательно, совместима в известной мере и с децентрализационною системою финансового установления. Напротив, территориально-децентрализационная система (т. е. система децентрализации вообще или система децентрализации определенной степени) организации форм образования различных по роду и степени фондов совместима как с территориально-децентрализационною же, так и с территориально-централизационною системою (т. е. с системою централизации или с системою децентрализации относительно низшей степени) организации финансового установления. Между системами организации форм образования различных по роду и степени фондов и системами организации финансового исполнения или управления (см. ниже, § 15) возможны любые сочетания. Но централизационная система организации форм образования различных по роду и степени фондов, необходимо предполагая организационное объединение финансового управления, именно финансово-административных действий по образованию централизационных и децентрализационных публично-финансовых средств—объединение в руках органа централизационного же или, наоборот, децентрализационного,—препятствует проведению в организации таких финансово-административных действий горизонтального сочетания централизационной системы с децентрализационною, соответствующего горизонтальному сочетанию централизационной с децентрализационною системою организации публично-финансовых фондов.

Система территориальной централизации форм образования различных по роду и степени фондов выполняет самоцельную организационную функцию упрощения публично-хозяйственного порядка и вместе с тем сокращения бремени и издержек публично-финансовой системы. С точки зрения этой функции вполне явственно выступает экономическое преимущество второго из двух различаемых способов проведения этой системы, именно способа, который характеризуется не только единством формы покрытия, но и единством формального бремени покрытия. Система территориальной централизации форм образования различных по роду и степени фондов в первом своем виде, в виде единства одной лишь формы покрытия, но при разделении формального бремени покрытия, выполняет также служебную организационную функцию, и притом двоякую. Поскольку при рассматриваемой системе сохраняется раздельность формального бремени покрытия, вызываемого образованием различных по роду и степени фондов, данная система благодаря именно этой раздельности, во-первых, может служить средством осуществления в известной мере системы территориальной децентрализации финансового установления и, во-вторых, является средством отчетливого выявления в глазах местного населения местного характера соответствующей части публично-финансовых средств и тем самым средством охраны стимулирующей функции системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов (см. выше, стр. 61). Но только система территориальной децентрализации форм образования различных по роду и степени фондов, с присущей ей раздельностью не только формального бремени, но и самих форм образования фондов различной территориальной организации, может во всей мыслимой полноте выполнять ту и другую служебную функцию: служить и средством осуществления в полной мере системы территориальной децентрализации финансового установления, и средством максимально возможной охраны стимулирующей функции системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов.

§ 13. (5) Принципы и системы территориальной организации финансового установления (законодательства) или нормирования (регулирования) покрытия публичных потребностей. Территориальная централизация и децентрализация финансового установления. Территориально-централизованно - (в «общегосударственном», «государственном» порядке) и - децентрализованно - (в местном порядке) нормируемые (регулируемые) пу-

блично-финансовые средства. Территориальная финансовая автономия и гетерономия. Территориальная финансово-установительная автокефалия и гетерокефалия.

От всех рассмотренных принципов финансовой территориальной организации нужно отличать принципы территориальной организации финансово-установительного или - законодательного порядка, т. е. порядка определения способов и организации образования публично-финансовых фондов (форм образования публично-финансовых средств, всех вообще моментов, имеющих определяющее значение для наличия и размера образуемых публично-финансовых средств формального бремени, вызываемого образованием публично-финансовых средств, и организационных форм присоединения того или иного способа образования этих средств), сохранения их в неприкосновенности и употребления (расходования) их по назначению, короче: порядка определения форм и формального бремени покрытия публичных потребностей. Таким образом, финансовое установление, будучи одною из сторон публично-хозяйственного порядка, является внутренне многосторонним, многосторонним, в отличие от одностороннего административного установления: порядок образования, порядок сохранения в неприкосновенности и порядок употребления (расходования) по назначению публично-финансовых средств составляют три различные в нем стороны.

Под принципом территориальной финансово-установительной или - законодательной централизации нужно понимать принцип, в силу которого вопросы о способах и организации образования публично-финансовых фондов, сохранения их в неприкосновенности и употребления (расходования) их по назначению подлежат решению непосредственно «центра», т. е. органа с общетерриториальной компетенцией, или во всяком случае могут быть решаемы (предрешаемы или в полном объеме перерешаемы) таким органом по его усмотрению. Таким образом, принцип территориальной финансово-установительной централизации не исключает непосредственного решения данных вопросов, поскольку они касаются публично-финансовых фондов, локализованных в известной части территории, — не центром (концентрированная централизация), а — органами с территориально ограниченной, именно данной частью территории ограниченной компетенцией (деконцентрированная централизация финансово-установительного порядка). Но он непременно предполагает наличие у центрального органа не чем не ограниченного права решения (предрешения или перерешения в полном объеме) по своему усмотрению этих вопросов.

Принцип территориальной финансово-установительской или законодательской децентрализации заключается в том, что вопросы о способах и организации образования в пределах известной части территории локализованных публично-финансовых фондов, сохранении и неприкосновенности и употреблении (расходовании) по назначению таких средств подлежат решению местного органа, т. е. органа не только с территориально ограниченной, именно данной частью территории ограниченной, компетенцией, но и независимого в решении данных вопросов от центра, т. е. имеющего исключительное право решения этих вопросов по своему усмотрению без указаний центра. По тому же признаку, по какому от принципа территориальной административно-установительской децентрализации отличается принцип территориальной административной автономии (см. выше, стр. 27), от принципа территориальной финансово-установительской децентрализации отличается принцип территориальной финансовой автономии, противоположный принципу территориальной финансовой гетерономии. Равным образом в совершенно таком же отношении, в каком находится принцип административно-установительской автокефалии к принципам административно-установительской децентрализации и административной автономии (см. выше, стр. 29), находится принцип территориальной финансово-установительской автокефалии к принципам финансово-установительской децентрализации и финансовой автономии, принцип противоположный принципу территориальной финансово-установительской гетерокефалии.

Изложенное выше, применительно к территориальной организации административно-установительского порядка, по вопросу о степени (системе), чистоте, широте и глубине установительской децентрализации вообще и в частности автономии и автокефалии и вместе с тем о горизонтальных (односторонних) и вертикальных (внутренних, односторонних, но разнопредметных) сочетаниях различных по роду и степени систем территориальной организации установления (законодательства) (см. выше, стр. 30), поддается по существу распространению на территориальную организацию финансово-установительского порядка, с изменениями, вытекающими лишь из различия содержания того и другого порядка, и с нижеследующими пояснениями, касающимися широты, глубины и пределов финансово-установительской децентрализации.

Широта финансово-установительской децентрализации выражается в численности тем или иным признаком — признаком формы образования публично-финансовых

средств или признаком рода или степени территориальной организации образуемого публично-финансового фонда или признаком назначения публично-финансовых средств (т. е. признаком вида или организации публичных потребностей или затрат) — определенных видов публично-финансовых средств, на которые вообще распространяется финансово-установительская компетенция — той или иной полноты — известного местного органа⁶³). Так, например, в случае предоставления местному органу установительской компетенции — той или иной полноты — в области вопросов, касающихся видов публично-финансовых средств, образуемых в налоговых формах, финансово-установительская децентрализация будет менее широкой, нежели в случае распространения компетенции местного органа на вопросы, касающиеся видов публично-финансовых средств, образуемых и в налоговых, и в неналоговых формах, и более широкой, нежели в случае ограничения компетенции местного органа вопросами, касающимися видов публично-финансовых средств, образуемых лишь в окладных (примых) налоговых формах⁶⁴).

⁶³) Такое понимание широты финансово-установительской децентрализации и вместе с тем горизонтальных односторонних сочетаний различных по роду и степени систем финансово-установительской организации не находится в противоречии с тем общим определением горизонтальных односторонних сочетаний разнородных и разнотенных систем организации публично-хозяйственного порядка, какое дано выше (см. стр. 14), потому что каждый отдельный, форму своего образования или же родом или степенью территориальной организации фонда определяемый, вид публично-финансовых средств может быть рассматриваем в то же время как имеющий свое определенное назначение, как служащий покрыванию, если не качественно, то по исчисленному количеству, определенной части публичных затрат.

⁶⁴) Другой пример: в случае предоставления известному местному органу, т. е. органу с компетенцией, ограниченной определенной частью территории (допустим уездному органу), финансово-установительских прав — той или иной полноты — в отношении тех видов публично-финансовых средств, которые составляют публично-финансовый фонд соответствующей данной именно части территории степени (в данном примере уездный фонд), финансово-установительская децентрализация будет менее узкой, чем в случае предоставления тому же органу прав и в отношении тех видов — в пределах той же части территории (уезда) локализованных, конечно, — публично-финансовых средств, которые образуют публично-финансовый фонд относительно низшей степени (в данном примере губернский фонд). Третий пример: в случае предоставления местному органу решения — с той или иной полнотой — вопросов, касающихся видов публично-финансовых средств, имеющих своим назначением покрытие затрат в области внутреннего управления, финансово-установительская децентрализация будет более широкой, нежели в случае ограничения компетенции местного органа вопросами, касающимися видов публично-финансовых средств, идущих на покрытие затрат только в области здравоохранения и народного просвещения, и более узкой, нежели в случае распространения этой компе-

Глубина или полнота финансово-установительной децентрализации выражается в круге отдельных вопросов или задач, которые в целом составляют содержание той (образование публично-финансовых средств), другой (хранение публично-финансовых средств) или третьей (расходование публично-финансовых средств) стороны финансового установления и решение которых предоставлено местному органу той или иной степени. Так, если взять пример из области образования публично-финансовых фондов, то в случае предоставления местному органу права выбора формы покрытия (формы обложения) и формального бремени покрытия (размера обложения) финансово-установительная децентрализация будет более полной, более глубокой, нежели в случае наделения местного органа только правом определения формы покрытия без предоставления ему права определения формального бремени покрытия (размера обложения) или с предоставлением ему этого права лишь в известных пределах, в пределах установленного центром максимума, и менее полной, менее глубокой, нежели в случае предоставления местному органу права определения не только формы и формального бремени покрытия, но и всех вообще моментов, имеющих определяющее значение для наличия и размера образуемых публично-финансовых средств, а также организационных форм применения того или иного способа покрытия. В то время, как во втором из этих трех случаев, именно в случае ограничения прав местного органа выбором, определением собственно формы покрытия, финансово-установительная децентрализация будет относительно самой неглубокой, самой неполной, поверхностной, тощю, в третьем случае, наоборот, она достигает своей наибольшей возможной глубины или полноты.

Само собою разумеется, что любая степень широты финансово-установительной децентрализации может сочетаться с любой степенью полноты или глубины ее. Децентрализация узкая (тесная) и в то же время тощая (поверхностная) будет налицо в случае, когда центр (или местный орган относительно низшей степени) избирает строго определенное, относительно ограниченное, число форм покрытия и при этом сам определяет применительно к каждой из этих форм формальное бремя покрытия, все вообще моменты, имеющие определяющее значение для наличия и размера публично-финансовых приходов, а также организационные формы, данному же местному органу предоставляется лишь выбор (альтернативный или не альтернативный) между формами покрытия, полностью, безпробельно нормированными центром.

генции на вопросы, касающиеся видов публично-финансовых средств, идущих на покрытие затрат в области «внутреннего управления» и «внутренней охраны».

Как указано было выше (см. стр. 34), территориальная административно-установительная децентрализация встречает известный финансовый предел, именно как со стороны территориальной организации публично-финансовых фондов, на счет которых относятся данные затраты, о чем уже шла речь выше (см. стр. 56), так и со стороны территориальной организации финансового установления. Но о том, что территориальной децентрализации административного установления (известной степени) ставит финансовый предел именно территориальная децентрализация финансового установления (той же степени), ее широта и полнота, можно говорить, лишь при условии, если к образованию данного вида публично-финансовых средств, служащих покрытию затрат, определяемых по системе территориальной децентрализации административного установления (известной степени), применяется только система территориальной децентрализации финансового установления (данной степени). Но поскольку затраты, определяемые по системе территориальной децентрализации административного установления (известной степени), покрываются такими видами публично-финансовых средств, к образованию которых применяется известное горизонтальное или вертикальное внутреннее одностороннее сочетание системы территориальной децентрализации финансового установления (данной степени) с централизационною системою территориальной организации (с системою централизации или системою децентрализации относительно низшей степени) финансового установления, постольку территориальная административно-установительная децентрализация находит соответственно более широкие финансовые пределы. Но если территориальная административно-установительная децентрализация встречает предел со стороны территориальной организации финансового установления, то, и наоборот, территориальная финансово-установительная децентрализация находит более или менее широкую сферу для своего применения и в этом смысле известный предел в территориальной организации административного установления. Но, что финансово-установительная децентрализация (известной степени) находит границу именно в административно-установительной децентрализации (данной степени), в ее широте и полноте, об этом можно говорить опять-таки лишь при условии, если затраты, покрываемые публично-финансовыми средствами, к образованию которых применяется система децентрализации финансового установления (известной степени), определяются только по системе же децентрализации административного установления (данной степени). При сочетании же, горизонтальном или вертикальном одностороннем, этой последней системы с центра-

лизационною системою административного установления, финансово-установительная децентрализация получает соответственно более широкую сферу для своего применения⁵⁵).

Переходя к вопросу о вертикальных (внешних, разносторонних) сочетаниях систем территориальной организации финансово-установительного порядка, именно прежде всего с системами территориальной организации публично-финансовых фондов, нужно указать, что система децентрализации публично-финансовых фондов равно совместима как с системою децентрализации, так и с системою централизации финансово-установительного порядка. Что же касается системы централизации публично-финансовых фондов, то она, хотя и предполагает непременно проведение системы централизации финансово-установительного порядка, но не требует необходимо проведения этой системы во всей ее полноте, иначе говоря: система централизации публично-финансовых фондов совместима с системою финансово-установительной децентрализации, поскольку эта последняя не проводится со всюю возможною полнотою⁵⁶). Так же по существу решается вопрос о вертикальных сочетаниях системы децентрализации финансового установления одной степени с системою децентрализации фондов другой степени.

Вопрос о вертикальных сочетаниях систем территориальной организации финансового установления с системами территориальной организации публично-финансового строя и системами тер-

⁵⁵) Лишь со сделанными в тексте оговорками может быть принято выставленное Гастоном Жезом, в весьма неточных терминах формулированное, положение: «Всякое ограничение власти создавать поступления является в действительности косвенным ограничением власти производить расходы и обратно. В самом деле, поступления имеют своим назначением производство публичных расходов. Сокращать источники поступлений это значит косвенно фиксировать максимум публичных расходов, ограничивать расходы это значит косвенно ограничивать власть создавать поступления» (Gaston Jèze, Cours de Science des finances. Théorie générale du budget. 6 изд. Paris, 1922. Стр. 113).

⁵⁶) Именно, поскольку дело касается порядка образования публично-финансовых фондов, система централизации публично-финансовых фондов непременно требует, чтобы центром был предопределен формальный размер упдающего на ту или другую часть территории бремени покрытия публичных потребностей, иначе говоря, установлен общий размер публично-финансовых средств, подлежащих образованию в различных частях территории в соответствии с локализациею этих средств, решение же всех без исключения прочих вопросов, касающихся способов и организации образования публично-финансовых средств в пределах отдельных районов локализации их, может быть предоставлено соответствующему местному органу, т. е. органу с компетенциею, ограниченною данною именно частью территории, данным именно районом,

риториальной организации форм образования различных по роду и степени фондов решается по существу совершенно так же, как вопрос о вертикальных сочетаниях систем территориальной организации административного установления с системами территориальной организации удовлетворения публичных потребностей (см. выше, стр. 34). Коротко говоря, финансово-установительная организация может быть столь же или более централизованною или столь же или менее децентрализованною, но не может быть менее централизованною или более децентрализованною, чем организация публично-финансового строя или организация форм образования различных по роду и степени фондов. (См. также по данному вопросу выше, в учении об организации публично-финансового строя, стр. 80, и в учении об организации форм образования различных по роду и степени фондов, стр. 87).

Наконец, между системами территориальной организации финансового установления и системами территориальной организации прочих сторон публично-хозяйственного порядка, как уже рассмотренными выше, так и излагаемыми ниже, принципиально возможны любые вертикальные сочетания.

Система территориальной централизации финансового установления выполняет, помимо служебной — функции необходимого средства осуществления систем территориальной централизации публично-финансового строя и форм образования различных по роду и степени фондов (см. выше, стр. 95), равно как и, в известной мере, системы территориальной централизации публично-финансовых фондов (см. выше, стр. 94), — самостоятельную организационную функцию: территориально централизуя, организационно объединяя решение вопросов о покрытии публичных потребностей и в частности об образовании публично-финансовых средств, где бы они ни были локализованы в пределах всей данной территории, система эта не только служит средством упрощения публично-хозяйственной организации и тем самым понижения издержек и экономической вообще рационализации публично-финансовой системы, но и выполняет огромной важности функцию охраны всей совокупности локализованных в тех же территориальных пределах организаций хозяйственных сил, нераздельно служащих источниками происхождения публично-финансовых фондов всех видов и степеней. Без проведения, во всяком случае некоторую хотя бы степенью широты и полноты, системы территориальной централизации финансового установления, совокупность хозяйственных сил общества, служащих источниками покрытия публичных потребностей, не может быть сколько-нибудь обеспеченно охранена от экономически нерационального, не бережного,

не гармоничного, неравномерного использования. Система территориальной децентрализации финансового установления выполняет самоцельную стимулирующую функцию, по существу сходную с такою же функцией системы территориальной децентрализации административного установления (см. выше, стр. 36). Равным образом тождественны по существу и формы проведения и обуславливающие моменты, при наличии которых та и другая система выполняет данную функцию свою (см. выше, стр. 36).

§ 14. (6) Принципы и системы территориальной организации установления бюджета. Территориальная централизация и децентрализация установления бюджета. Территориально-централизованно- (в «общегосударственном», «государственном» порядке) и - децентрализованно- (в местном порядке) устанавливаемый бюджет. Территориальное бюджетное самоуправление и территориальная децентрализация установления бюджета без самоуправления. Территориальная бюджетно-установительная автокефалия и гетерокефалия.

От всех вышерассмотренных принципов территориальной финансовой организации, и в частности от принципов территориальной организации бюджетного порядка, с одной стороны, и от принципов территориальной организации административного и финансового установления (законодательства), с другой, нужно отличать принципы территориальной организации установления бюджета, т. е. организации — не бюджета, не бюджетного порядка, а — решений по содержанию именуемого бюджетом акта периодического пересмотра публичных затрат и средств покрытия, сопоставления и уравнивания их (см. выше, стр. 68). Бюджет в чистом виде не есть финансово-установительный акт, не есть закон, не есть вообще правовая норма. Напротив, бюджет основан на «законных титулах», т. е. предполагает наличие актов финансового в широком смысле слова — административного и финансового в тесном смысле слова — установления, законодательства. Эти последние акты определяют как назначение и размер подлежащих покрытию за счет публично-финансовых средств публичных затрат, иначе: назначения и размер публично-финансовых расходов, так и формы и формальное время покрытия, и вместе с тем величину подлежащих образованию в той или иной форме публично-финансовых средств, иначе: размер публично-финансовых доходов. Но и predetermined в своем размере законодательными актами, подлежащие производству публично-финансовые расходы и подлежащие образованию в той или иной форме публично-финансовые средства предста-

влять собою величины, подверженные влиянию рыночно-хозяйственной конъюнктуры в широком, не собственном смысле этого последнего слова. Отсюда и идея бюджета (см. Очерки, I, стр. 15—16), идея уравнивания затрат и средств покрытия посредством периодического, правильно повторяющегося, предварительного, предположительного исчисления подлежащих производству в предусматриваемый, относительно короткий, период времени публично-финансовых расходов и подлежащих образованию в тот же период публично-финансовых средств с учетом конъюнктурных влияний, поскольку они поддаются предвидению. Это составляющее содержание бюджета исчисление, основанное на законах, может в свою очередь обнаружить необходимость внесения известных изменений в законодательные акты и повлечь за собою такие изменения. Но это еще не образует бюджета в закон. Далее, поскольку само финансовое в широком смысле слова законодательство носит срочно-периодический характер, установление бюджета может не только персонально объединяться с периодическим финансовым законодательством (т. е. составлять компетенцию того же органа, который является финансовым законодателем), но и организационно с ним сочетаться в один, конкретно единый, порядок, в одну, практически нераздельную, процедуру, а самый бюджет может в этом случае сочетаться с периодическим финансовым законом в некоторый конкретно единый, сложный акт: бюджетно-законодательный. Но и в таком случае бюджет не станет законом, — а войдет одним из элементов в акт сложного, составного содержания, другого, иного, составною частью которого будет закон, — как бы ни было практически трудно расчленение, разложение такого акта на его разнородные элементы. Бюджет не закон и ни при каких условиях не может стать законом⁶⁷). Таким образом, установление бюджета, существенным элементом которого является охарактеризованное выше и счисление, исчисление, выдвигающее известные вопросы, требующие решения, никак не может быть подведено под понятие финансового в широком смысле слова установления или законодательства и составляет особую организационную, и в частности территориально-организационную проблему⁶⁸).

⁶⁷ По вопросу о природе бюджета и отношении его к закону подробнее см. С. Иловайский — Г. Тиктин, Финансовое право. Од., 1912. 5 изд. §§ 27—28, 38—42. Там однако автор еще не проводит последовательно выставленного здесь в тексте взгляда на бюджет как на чисто хозяйственный акт, который может облекаться во внешнюю форму закона, может сочетаться с законом, с периодическим финансовым законом, в некоторый конкретно единый, практически трудно расчленимый, составной акт, но по существу ни при каких условиях не может стать законом.

⁶⁸ С организацией установления бюджета не следует смешивать организацию установления бюджетного порядка, т. е. организации нор-

В зависимости от того, принадлежит ли решение, т. е. окончательное суждение по вопросам, составляющим содержание бюджета, бюджета той или иной территориальной организации, «центру», — т. е. центральному в собственном смысле слова органу или органу децентрализованно-централизованному —, или же, наоборот, органу местному (подробнее о различиях между этими двумя понятиями см. выше, стр. 26, 37, где они определяются применительно к организации законодательства и исполнения), в публично-хозяйственном порядке проводится: в первом случае принцип территориальной централизации, а во втором — противоположный принцип территориальной децентрализации установления бюджета. От принципа территориальной децентрализации установления бюджета нужно отличать принцип территориального бюджетного самоустановления, противоположный принципу территориальной децентрализации установления бюджета без самоустановления, а от того и другого — принцип территориальной бюджетно-установительной автокефалии, противоположный принципу территориальной бюджетно-установительной гетерокефалии. Понятия эти различаются по тем же по существу признакам, какие указаны выше применительно к территориальной организации финансового и административного установления и исполнения (см. стр. 27—29, 37—38, 90).

Изложенное выше, применительно к административно- и финансово-установительному и исполнительному порядкам, по вопросу о степени (системе), чистоте, широте и глубине децентрализации, а вместе с тем о горизонтальных (односторонних) и вертикальных (внутренних, односторонних, но разнопредметных) сочетаниях различных по роду и степени систем организации (см. выше, стр. 30, 38, 90), поддается по существу распространению и на бюджетно-установительный порядок, с изменениями, вытекающими из отличия этого последнего порядка от выше названных двух по своему содержанию, и с нижеследующими пояснениями, касающимися широты и глубины бюджетно-установительной децентрализации. Широта децентрализации бюджетного установления выражается в круге, в численности тех видов локализованных в пределах известной части территории публичных затрат, на (раздельное, как некоторой обособленной массы) сопоставление и уравнивание которых со средствами покрытия распространяется бюджетно-установительная компетенция известного местного ор-

мирования (регулирования) бюджетного порядка, иначе, организации бюджетного законодательства, которая является составною частью организации финансового установления или финансового законодательства.

гана, или иначе говоря: в объеме затрат, составляющих содержание известного территориально-децентрализованного бюджета, подлежащего установлению местным органом. Что же касается глубины бюджетно-установительной децентрализации, то о таковой строго говоря не может быть речи в связи с однопредметностью данной стороны публично-хозяйственного порядка: задача сопоставления и уравнивания публичных затрат со средствами покрытия посредством периодического предварительного исчисления публично-финансовых расходов и доходов не поддается расчленению. Поскольку установление бюджета сочетается с периодическим административным и финансовым законодательством в некоторое конкретно, практически единое целое (см. выше, стр. 97), можно говорить о глубине бюджетно-законодательной децентрализации. Но это будет означать глубину не бюджетно-установительной децентрализации, а конкретно связанной с нею децентрализации законодательной.

Вопрос о вертикальных сочетаниях систем территориальной организации установления бюджета с системами территориальной организации бюджета (бюджетного порядка) решается по существу так же, как вопрос о вертикальных сочетаниях систем территориальной организации финансового законодательства с системами территориальной организации публично-финансового строя (см. выше, стр. 94): установление бюджета может быть столь же или более централизованным или столь же или менее децентрализованным, чем самый бюджет, но оно не может быть менее централизованным или более децентрализованным, чем бюджет. Иначе и еще короче: установление бюджета может быть по отношению к бюджету организовано однородно или одностепенно или централизационно, но не может быть по отношению к нему организовано децентрализационно. Между системами территориальной организации установления бюджета и системами территориальной организации всех прочих сторон публично-хозяйства принципиально возможны любые вертикальные сочетания.

Система территориальной централизации и установления бюджета выполняет служебную функцию, являясь необходимым средством осуществления системы территориальной централизации бюджета. Поскольку система территориальной централизации установления бюджета сочетается с системой территориальной децентрализации бюджета, она может служить средством внесения в публично-хозяйственный порядок известного хозяйственно-организационного единства, как корректива к территориальной децентрализации, множественности самого бюджетного порядка. Система территориальной децентрализации установления бюджета выполняет са-

модельную стимулирующую функцию, о которой по существу можно сказать то же, что о такой же функции системы территориальной децентрализации административного исполнения (см. выше, стр. 42), конечно, с известными вариациями, непосредственно вытекающими из различия данных двух сторон публично-хозяйственного порядка.

§ 15. (7) Принципы и системы территориальной организации финансового исполнения (управления) в широком смысле слова (или администрирования в широком смысле слова покрытия публичных затрат) (финансово-административного в тесном смысле слова порядка, исполнительно-кассового порядка и финансово-контрольного порядка). Территориальная централизация и децентрализация финансового исполнения (управления). Территориально-централизованно- (в «общего государственном», «государственном» порядке) и - децентрализованно- (в местном порядке) администрируемые публично-финансовые средства. Территориальное финансовое самоуправление и территориальная финансово-исполнительная децентрализация без самоуправления. Территориальная финансово-исполнительная автокефалия и гетерокефалия.

Наконец, последними принципами, в ряду принципов финансовой территориальной организации публично-хозяйственного порядка, являются принципы территориальной организации основанного на актах финансового установления (законодательства) порядка конкретных и индивидуальных решений и действий по образованию публично-финансовых средств, сохранению их в неприкосновенности и употреблению (расходуванию) их по назначению, иначе и короче: финансово-исполнительного или - административного в широком смысле слова порядка или порядка финансово-исполнения или управления в широком смысле слова. Финансово-исполнительный или - административный в широком смысле слова порядок расчленяется на порядок активного финансового исполнения или управления и порядок финансового контроля, а в пределах первого можно различать порядок распорядительных финансово-административных действий или порядок финансового управления в тесном смысле слова и порядок исполнительных в тесном смысле слова финансово-административных действий или исполнительно-кассовый порядок. Каждая из этих трех отраслей финансово-исполнительного или - административного в широком смысле слова порядка может быть в территориальном отно-

шении организована либо по принципу централизации, либо по принципу децентрализации.

Под принципом территориальной централизации финансово-административного в широком смысле слова порядка или финансового управления или исполнения в широком смысле слова (и в частности порядка финансового управления в тесном смысле слова, исполнительно-кассового порядка и финансово-контрольного порядка) нужно понимать принцип, в силу которого конкретные и индивидуальные решения и действия в области образования публично-финансовых фондов, сохранения их в неприкосновенности и употребления по назначению, как бы ни были эти фонды локализованы в пределах известной территории, организуются в виде одной, единой для данной территории системы учреждений, находящихся в ведении, в высшем управлении «центра», т. е. органа с общетерриториальной компетенцией, непосредственно (концентрированной централизация) или при посредстве подчиненных ему органов с территориально ограниченной, известной частью территории ограниченной, компетенцией (деконцентрированная централизация финансового управления) (см. выше, стр. 26, 37, 89).

Принцип территориальной децентрализации финансово-административного в широком смысле слова порядка или финансового управления или исполнения в широком смысле слова (и в частности порядка финансового управления в тесном смысле слова, исполнительно-кассового порядка и финансово-контрольного порядка) заключается в том, что конкретные и индивидуальные решения и действия в области образования публично-финансовых фондов, локализованных в пределах отдельных частей территории, сохранения этих фондов в неприкосновенности и употребления их по назначению, организуются в виде ряда особых для каждой данной части территории учреждений, находящихся в ведении, в высшем управлении соответствующего местного органа, т. е. органа, не только с территориально ограниченной, именно данную частью территории ограниченной, компетенцией, но и независимого в своих решениях и действиях от территориального финансово-административного центра, т. е. не обязанного и не уполномоченного руководствоваться в своих решениях и действиях указаниями такого центра.

По тому же признаку, по какому от принципа территориальной административно-исполнительной децентрализации отличается принцип территориального административного самоуправления (см. выше, стр. 37), от принципа территориальной фи-

нансово-исполнительной децентрализации отличается принцип территориального финансового самоуправления.

Равным образом и таким же точно отношением, в каком находится принцип территориальной административно-исполнительной автокефалии к принципам административно-исполнительной децентрализации и административного самоуправления (см. выше, стр. 38), находится принцип территориальной финансово-исполнительной автокефалии к принципам финансово-исполнительной децентрализации и финансового самоуправления, принцип, противоположный принципу территориальной финансово-исполнительной гетерокефалии.

Изложенное выше, применительно к территориальной организации административно-исполнительного порядка, по поводу о степени (системе), чистоте, широте и глубине децентрализации и вместе с тем о горизонтальных (односторонних) и вертикальных (внутренних, односторонних, но разнопредметных) сочетаниях различных по роду и степени систем территориальной организации управления (исполнения) (см. выше, стр. 38), поддается по существу распространению на территориальную организацию финансово-исполнительного порядка с изменениями, вытекающими из различия содержания того и другого порядка. Но собственно те моменты, в которых проявляется широта и глубина территориальной децентрализации финансового исполнения, тоже достаточно по существу с моментами проявления широты и глубины территориальной децентрализации финансового установления (см. выше, стр. 90—92).

Что касается вертикальных (внешних разносторонних) сочетаний принципов и систем территориальной организации финансового управления, то как общее правило принципиально возможны комбинации этих принципов и систем с принципами и системами территориальной организации всех других сторон публично-хозяйственного порядка (см. выше, стр. 40). Но из этого общего правила есть известные исключения. Так, система территориальной централизации публично-финансовых фондов необходимо предполагает известное объединение территориальной организации управления, распоряжения движением публично-финансовых средств и исполнительно-кассового порядка (см. выше, стр. 44—45). Если система территориальной децентрализации публично-финансовых фондов равно совместима как с системой территориальной децентрализации, так и с системой территориальной централизации распорядительно- и исполнительно-кассового порядка, то система территориальной централизации публично-финансовых фондов не совместима

с системой территориальной децентрализации кассового порядка. Но по поводу о сочетаниях систем территориальной организации финансового исполнения с системами территориальной организации форм образования различных по роду и степени фондов см. ниже, в § 12 (стр. 87).

Система территориальной централизации финансово-исполнительного порядка выполняет первичную, самоцельную организационную функцию, по существу сходную с такою же функцией системы территориальной централизации административно-исполнительного порядка (см. выше, стр. 41). Обеспечивая известное обще-территориальное единство, единообразие порядка действий, составляющих содержание финансового исполнения или управления, и упорядочивая публично-хозяйственный порядок, система эта вместе с тем способствует понижению издержек публично-финансовой системы и ее экономической покое рационализации. Вместе с тем, объединив публично-финансовые расходы и тем самым относительно укрупнив предъявляемый на рынке спрос на потребные для публичного хозяйства блага (см. выше, стр. 45), система территориальной централизации финансового управления сокращает эти расходы и облегчает бремя покрытия их (ср. прим. 32 на стр. 41). Кроме того, система территориальной централизации финансового управления, именно кассового порядка, выполняет и производную, консеквтивную функцию, являясь необходимым последствием осуществления системы территориальной централизации публично-финансовых фондов (см. непосредственно выше).

Система территориальной децентрализации финансово-исполнительного порядка выполняет двоякую стимулирующую функцию самоцельного значения, по существу совпадающую с такою же функцией системы территориальной децентрализации административно-исполнительного порядка (см. выше, стр. 42). Для выполнения первой из двух своих стимулирующих функций система территориальной децентрализации финансового исполнения необходимо должна проводиться в форме финансового самоуправления, а для выполнения второй — в форме финансово-исполнительной автокефалии (см. выше, там же). Кроме того, выполнение рассматриваемую систему в полной мере второй своей стимулирующей функцией обусловлено проведением одностепенной системы территориальной децентрализации публично-финансовых фондов (см. выше, там же).

Die Grund-Organisationsprinzipien und -Systeme der öffentlichen Wirtschaft.

Problem der territorialen Zentralisation und Dezentralisation der öffentlichen Finanzen.

Die vorliegende Abhandlung ist die Fortsetzung (zweite Lieferung) der Arbeit betitelt: „Umriss einer allgemeinen Theorie der öffentlichen Finanzen. Versuch einer Konstruktion der theoretischen Finanzwissenschaft auf öffentlich-ökonomischer Grundlage“ (Abteilung I. „Objekt und Grundlegung der Finanzwissenschaft“). Die erste Lieferung dieser Arbeit ist im J. 1926 mit einem Überblick in deutscher Sprache erschienen in der Zeitschrift: „Berichte der wissenschaftlichen Forschungs-Institute in Odessa“. Band II, № 2, und als Sonderabdruck. Sie enthält drei Kapitel: I. „Objekt der Finanzwissenschaft“. II. „Die ökonomische Natur der öffentlichen Finanzen. Die öffentliche Wirtschaft und das System der öffentlichen Finanzen“. III. „Die öffentliche Wirtschaft und das Recht (Die öffentliche Wirtschaft und der Staat)“.

Die vorliegende Abhandlung beginnt mit einer Kritik der herrschenden Lehre von den Arten und Subjekten der Finanzwirtschaft und zumal von dem Zwiespalt der „Staats“- und „Kommunal“-Finanzen“ (§ 1). Diese Kritik ergibt sich folgerichtig aus der Auffassung vom Erkenntnisobjekt der Finanzwissenschaft als von einem gewissen System der gesellschaftlichen Wirtschaft, die der herrschenden singularistischen Auffassung gegenübergestellt wird (s. Umriss, I, §§ 1—2). Nach der herrschenden Lehre nämlich ist die Mannigfaltigkeit der Finanzwirtschaften — der Zwiespalt der „Staats“- und „Kommunal“-Finanzen“, sowie die Vielheit der „Kommunal“-Finanzwirtschaften — eine notwendige, „natürliche“, nicht zu begründende Folge der Mannigfaltigkeit der „öffentlichen Verbände“ — des Zwiespaltes des „Staates“ und der „Selbstverwaltungskörper“ („Gemeinden“, „Kommunalverbände“), sowie der Vielheit der „Kommunalverbände“ einer und derselben und verschiedener Ordnung. — Demgemäss lassen sich die „Kommunal“- oder „Lokal“-Finanzen“ nach der herrschenden singularistisch-formalistischen Auffassung ganz einfach als „Finanzen der Selbstverwaltungskörper“ definieren, sowie die „Staatsfinanzen“ — als „Finanzen des Staates“.

Die Unhaltbarkeit dieser Ansicht ist schon daraus ersichtlich, dass es „öffentlichen Verbände“ gibt — „Staaten“ (wie z. B. das Britische Reich) oder „Selbstverwaltungskörper“ (wie z. B. der französische Kreis — Arrondissement) — ohne entsprechende „Finanzwirtschaften“, und umgekehrt: „Finanzwirtschaften“ ohne diesbezügliche „öffentlichen Verbände“ — „Staatsfinanzen“ ohne „Staaten“ (wie z. B. die vormalige Österreichisch-Ungarische gemeinsame Finanzwirtschaft) oder „Kommunal“-Finanzen“ ohne „Kommunalverbände“ (wie z. B. die Finanzwirtschaften einiger Gouvernements in dem vormaligen Russischen Reich ohne Zemstvo).

Dann „Staat“ und „Selbstverwaltungskörper“ („Gemeinde“, „Kommunalverband“) sind finanzwissenschaftlich fachfremde Begriffe (s. Umriss, I, §§ 2, 6). Die Mannigfaltigkeit der „Finanzwirtschaften“ ist nicht als etwas mit der Mannigfaltigkeit der „öffentlichen Verbände“ gegebenes, d. h. nicht als Folge eines äusseren Grundes, sondern als eine innere Organisationseigenschaft des Systems der öffentlichen Finanzen, als System der öffentlichen Wirtschaft gedacht (s. Umriss, I, § 5), zu erfassen. Als eine von vielen, und dabei formale, formal-rechtliche, Ausserung der kombinierten Realisierung in der öffentlichen Wirtschaft verschiedener, gegensätzlicher Organisationsprinzipien ergibt sich eben die Mannigfaltigkeit der „Finanzwirtschaften“, d. h. der öffentlichen Finanz-Subjekte (-Personen) (s. Umriss, I, § 5).

Mit anderen Worten: das Problem dieser Mannigfaltigkeit ist bloss ein (geringer) Teil eines viel grösseren, tieferen und komplizierteren Problems: des Grund-Organisationsproblems der öffentlichen Wirtschaft. In dem positiven Teil dieser Abhandlung wird eben der Versuch gemacht dieses Problem zu lösen. In diesem Überblick wird aber dieser Versuch nur in seinen allgemeinen Grundzügen (§ 2) ganz kurz skizziert, während die Ausführung (der die §§ 3—15 gewidmet sind) hier nicht mehr Platz finden kann.

Die öffentliche Wirtschaft und zumal das System der öffentlichen Finanzen als das komplizierteste System dieser Wirtschaft (s. Umriss, I, §§ 3—5) kann verschieden geformt, verschieden organisiert werden. Die grosse Mannigfaltigkeit der Organisationsformen der öffentlichen Wirtschaft lässt sich auf zwei gegensätzliche Grund-Organisationsprinzipien zurückführen: Zentralisations- und Dezentralisationsprinzip. In einer öffentlichen Wirtschaft, als ein fest begrenzter — in territorialer und personaler Beziehung sowie in der des Wirkungskreises — Organisationsbereich gedacht, kann es nur ein Zentralisationssystem geben: das Zentralisationsprinzip lässt keinen verschiedenen Grad seiner Verwirklichung zu. Das Dezentralisationsprinzip aber kann im Gegenteil in verschiedenem Grade realisiert werden, und man muss verschiedene Grad-(Ordnungs-) Systeme der Dezentralisation unterscheiden, wobei der Grad des Dezentralisationssystems in direktem Verhältnis mit der Entfernung vom „Zentrum“ ist und in einem umgekehrten mit dem Umlange der Organisation.

Während das Zentralisationsprinzip, als Ausdruck der inneren Einigkeit, Gemeinsamkeit, Ganzheit, Undifferenzierung, sowie der Einfachheit und Übersichtlichkeit der öffentlich-wirtschaftlichen Organisation, keiner besonderen Begründung bedarf vom öffentlich-ökonomischen Standpunkte aus, ist die Bestimmung, die Funktion des Dezentralisationssystems von diesem Standpunkte aus problematisch. Von der herrschenden Lehre wird dieses Problem gewöhnlich nicht einmal gestellt, geschweige dass es gelöst ist. Jedenfalls sind die Begrün-

dungen des Dezentralisationssystems, die man in der herrschenden Lehre doch findet, verwaltungsrechtliche, politische, soziologische, aber keine finanzwissenschaftlich facheltene. Man kann von einer zweifachen öffentlich-ökonomischen Bestimmung oder Funktion des Dezentralisationssystems sprechen: 1) der stimulierenden und 2) der differenzierenden. Zuerst bedeutet ja die Dezentralisation gegenüber der Zentralisation immer eine Verkleinerung, eine Zerstückelung der öffentlich-wirtschaftlichen Organisation und damit eine Annäherung dieser Organisation den Interessen der engeren Gesellschaftskreise. Dadurch werden eben besonders stimuliert zur ökonomisch-rationalen Handlung und können mit dem grössten Vorteil für die öffentliche Wirtschaft ausgenutzt werden die Wirkenden dieser Wirtschaft, d. h. nicht nur die öffentlichen Arbeiter, sondern auch die fundamentalen Funktionäre der öffentlichen Wirtschaft (s. Umriss, I, § 5). Je höher der Grad des Dezentralisationssystems ist, desto ergiebiger wird es stimulierend wirken. Sodann bedeutet die Dezentralisation gegenüber der Zentralisation — nicht nur eine Zerkleinerung der Organisation, sondern auch — eine Differenzierung der öffentlich-wirtschaftlichen Verhältnisse, eine gewisse Ungleichmässigkeit dieser Verhältnisse, und dadurch wird sie zu einem Mittel der Überwindung des verhältnismässig niedrigen allgemeinen, mittleren individualistisch-wirtschaftlichen Wohlfahrtsniveaus der Gesellschaft als eines Hindernisses, das auf dem Wege ihrer allgemeinen gleichmässigen öffentlich-wirtschaftlichen Entwicklung steht. Die Ergiebigkeit dieser Funktion des Dezentralisationssystems hängt nicht von ihrem Grade ab.

Von dem Prinzip (und dem System), nach dem die öffentliche Wirtschaft organisiert ist, muss man die Richtung (Beziehung) der Organisation unterscheiden. Die öffentliche Wirtschaft wird nämlich in drei verschiedenen Richtungen oder Beziehungen organisiert: 1) in territorial Gruppen-Beziehung (in territorialer Beziehung), 2) in personal Gruppen-Beziehung (in personaler Beziehung) und 3) in Beziehung des Wirkungskreises (in Zweck-gegenständlicher Beziehung). In jeder dieser Beziehungen kann die öffentliche Wirtschaft entweder nach dem Zentralisationsprinzip oder nach dem Dezentralisationsprinzip, in letzterem Fall nach dem Dezentralisationssystem eines oder mehrerer Graden, organisiert werden. Man kann also von territorialen, personalen und Wirkungskreis- (oder Zweck-) Organisations- — Zentralisations- und Dezentralisations- — Prinzipien und - Systemen sprechen. In dieser Abhandlung wird nur von territorialen Organisationsprinzipien und - Systemen gehandelt.

Von dem Prinzip (und System) und der Richtung (Beziehung) der Organisation muss man den Gegenstand (Objekt) der Organisation unterscheiden. Die öffentliche Wirtschaft stellt ein vielgliederiges, ein mehrseitig zu organisierendes Ganzes dar. Man

kann zwei grosse Gebiete der öffentlich-wirtschaftlichen Organisation und in jedem Gebiete mehrere Seiten unterscheiden. In der Organisation einer jeder dieser Seiten kann entweder das Zentralisations- oder das Dezentralisationsprinzip (das Dezentralisationssystem eines oder mehrerer Graden) durchgeführt werden und dabei in allen drei Beziehungen: in territorialer, personaler und Wirkungskreis- (Zweck-) Beziehung. Demnach zerfallen alle Organisationsprinzipien der öffentlichen Wirtschaft in zwei grosse Gruppen und jede Gruppe in mehrere weitere Untergruppen. Diese Gruppierung ist aus dem folgenden Schema ersichtlich.

Schema

der Organisationsprinzipien — des Zentralisations- und des Dezentralisationsprinzips — der öffentlichen Wirtschaft.

I. Prinzipien der Organisation der Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse i. w. S. oder die Verwaltungs-Organisationsprinzipien (im streng finanzwissenschaftlichen Sinne).

1. Prinzipien der Organisation der Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse i. e. S.

2. Prinzipien der Organisation der Normierung (Regulierung) des öffentlichen Aufwandes oder der Organisation der Verwaltungs-Konstituierung (-Gesetzgebung) (im streng finanzwissenschaftlichen Sinne).

3. Prinzipien der Organisation der Administrierung des öffentlichen Aufwandes oder der Organisation der Verwaltungs - Vollziehung (im streng finanzwissenschaftlichen Sinne).

II. Prinzipien der Organisation der öffentlichen Bedarfsdeckung i. w. S. oder die Finanz - Organisationsprinzipien.

4. Prinzipien der Organisation der öffentlichen Bedarfsdeckung i. e. S. oder der Organisation der öffentlich-finanziellen Fonds (Mitteln) oder der öffentlichen Finanzen i. e. S.

5. Prinzipien der Organisation der öffentlichen Budgetsordnung (des Budgets).

6. Prinzipien der Organisation der öffentlichen Finanzgestaltung (speziell der Abgabengestaltung).

7. Prinzipien der Organisation der Bildungsarten der öffentlich-finanziellen Fonds verschiedener Art und verschiedenen Grades.

8. Prinzipien der Organisation der Normierung (Regulierung) der öffentlichen Bedarfsdeckung oder der Organisation der Finanz-Konstituierung (-Gesetzgebung).

9. Prinzipien der Organisation der öffentlichen Budgetsfeststellung.

10. Prinzipien der Organisation der Administration der öffentlichen Bedarfsdeckung oder der Organisation der Finanz-Verwaltung (-Vollziehung) i. w. S.

a) Prinzipien der Organisation der activen (verfügenden) Finanzverwaltung i. e. S.

b) Prinzipien der Organisation der activen Kassen-Verwaltung oder der Finanz-Vollziehung i. e. S.

c) Prinzipien der Organisation der Finanzkontrolle.

Eine gewisse öffentlich-wirtschaftliche Organisation kann vollkommen und allseitig zentralistisch organisiert sein. (Eine vollkommen und allseitig dezentralisierte Organisation ist logisch unmöglich.) Aber sie kann auch Kombinationen verschiedener Organisationssysteme—des Zentralisations- und des Dezentralisationssystems sowie der Dezentralisationssysteme verschiedener Grade—darstellen. Unter diesen Kombinationen lassen sich zwei Arten unterscheiden:

1) horizontale oder extensive und

2) vertikale oder intensive oder komplementäre.

Die horizontale (extensive) Kombinationen sind solche, bei denen verschiedene Systeme zur Organisation (der Befriedigung oder Deckung) der verschiedenen öffentlichen Bedürfnisse oder des verschiedenen öffentlichen Aufwandes angewandt werden. Bei vertikalen (intensiven, komplementären) Kombinationen werden verschiedene Systeme zur Organisation verschiedener Seiten (oder verschiedener Aufgaben innerhalb einer und derselben Seite) (der Befriedigung oder Deckung) eines und desselben öffentlichen Bedürfnisses oder eines und desselben öffentlichen Aufwandes angewendet. Während die horizontale Kombinationen prinzipiell unbegrenzt möglich, sind die vertikale nur begrenzt durchführbar, d. h. nicht eine jede vertikale Kombination ist logisch möglich oder folgerichtig oder zweckrational.

Im folgenden werden die zehn Arten der territorialen Organisationsprinzipien und -Systemen der öffentlichen Wirtschaft, die in dem vorgehenden Schema angegeben sind, ausführlich untersucht, wobei der Erörterung der ersten Gruppe eine Klarlegung der Begriffe der Lokalisierung des öffentlichen Aufwandes und der der öffentlichen Bedürfnisse und der Erörterung der zweiten Gruppe—eine solche der Begriffe der Lokalisierung der öffentlichen Bedarfsdeckungsquellen und der der öffentlich-finanziellen Fonds (Mitteln) vorangeschickt wird.

СОДЕРЖАНИЕ.

(Глава IV). Основные организационные принципы и системы публичного хозяйства. Проблема общетерриториальных (государственных) и местных публичных финансов.

| | Стр. |
|--|------|
| § 1. Господствующее воззрение на проблему (формальной) организации публичного хозяйства. Традиционное учение о „государственных“ и „местных финансах“ и его недостатки | 1 |
| § 2. Опыт решения основной организационной проблемы публичного хозяйства в общем виде. Общий обзор основных организационных (формальных) принципов и систем публично-хозяйственного порядка | 7 |
| § 3. Территориальная связность (локализованность) и территориальное распределение (концентрация и децентрация) публичных затрат и учреждений. Территориальная делимость (локализуемость) публичных потребностей | 16 |
| § 4. Основные принципы и системы территориальной организации удовлетворения публичных потребностей в широком смысле слова или административной (административно-финансовой) территориальной организации (централизации и децентрализации) публично-хозяйственного порядка. (1) Принципы и системы территориальной организации (удовлетворения) публичных потребностей в тесном смысле слова. Территориально-централизованные (общетерриториальные, „общегосударственные“, „государственные“) и - децентрализованные (местные) потребности | 18 |
| § 5. (2) Принципы и системы территориальной организации административного установления (законодательства) или нормирования (регуляции) публичных затрат (назначения и размера публично-финансовых расходов). Территориальная централизация и децентрализация административного установления. Территориально-централизованно- (в „общегосударственном“, „государственном“ порядке) и - децентрализованно (в местном порядке) нормируемые (регулируемые) публичные затраты. Территориальная административная автономия и гетерономия. Территориальная административно-установительная автокефалия и гетерокефалия | 25 |
| § 6. (3) Принципы и системы территориальной организации административного исполнения (управления) или администрирования публичных затрат. Территориальная централизация и децентрализация административного исполнения (управления). Территориально-централизованно - (в „общегосударственном“, „государственном“ порядке) и - децентрализованно - (в местном порядке) администрируемые публичные затраты. Территориальное административное самоуправление и территориальная административно-исполнительная децентрализация без самоуправления. Территориальная административно-исполнительная автокефалия и гетерокефалия | 36 |

7. Локализация источников покрытия публичных потребностей и публично-финансовых фондов 42
8. Основные принципы и системы территориальной организации покрытия публичных потребностей и широким смысле слова или (число-) финансовый территориальной организации (централизации и децентрализации) публично-финансового порядка. (1) Принципы и системы территориальной организации покрытия публичных потребностей и в тесном смысле слова или организации публично-финансовых фондов. Территориально-централизованные (общетерриториальные, общегосударственные*, государственные*) и -децентрализованные (местные) публично-финансовые фонды (средства, финансы, приходы, расходы) 45
9. Правовая форма территориальной организации публично-финансовых фондов. Территориально-централизованные (общетерриториальные, общегосударственные*, государственные*) и -децентрализованные (местные) публично-финансовые субъекты. Междусубъектные правовые передвижения публично-финансовых фондов. Пособии и взносы, как виды этих передвижений. „Собственные“ и „чуждые“ средства публично-финансовых субъектов 62
10. (2) Принципы и системы территориальной организации бюджетного порядка (бюджета). Территориально-централизованный (общетерриториальный, общегосударственный*, государственный*) и -децентрализованный (местный) бюджеты. Междубюджетные счетные передвижения публично-финансовых фондов. „Собственные“ и „чуждые“ средства бюджетов 68
11. (3) Принципы и системы территориальной организации публично-финансового строя. Территориально-централизованный (единный, общетерриториальный, общегосударственный*, государственный*) и -децентрализованный (множественный, местный) публично-финансовый строй 77
12. (4) Принципы и системы территориальной организации форм образования различных по роду и степени публично-финансовых фондов. Территориально-централизованные (единые, общие, нераздельные) и -децентрализованные (множественные, специальные, раздельные) формы образования различных по роду и степени фондов. Система территориальной централизации (единства, общности, нераздельности) форм образования различных по роду и степени фондов и в иде единства только формы покрытия и в иде единства формы и формального времени покрытия. Система территориальной децентрализации (множественности, раздельности, специализированности) форм образования различных по роду и степени фондов о разграничением и без разграничения этих форм 82
13. (5) Принципы и системы территориальной организации финансового установления (законодательства) или нормирования (регулирующих) покрытия публичных потребностей. Территориальная централизация и децентрализация финансового установления. Территориально-централизованно - (в „общегосударственном“, „государственном“ порядке и -децентрализованно - (в местном порядке) нормируемые (регулируемые) публично-финансовые средства. Территориальная финансовая автономия и гетерономия. Территориальная финансово-установительная автокефалия и гетерокефалия 88
14. (6) Принципы и системы территориальной организации установления бюджета. Территориальная централизация и децентрализация установления бюджета. Территориально-централизованно - (в „общегосу-

- дарственным“, „государственным“ порядке) и -децентрализованно - (в местном порядке) устанавливаемый бюджет. Территориальные бюджетные самоуправление и территориальная децентрализация установления бюджета без самоуправления. Территориальная бюджетно-установительная автокефалия и гетерокефалия 96
15. (7) Принципы и системы территориальной организации финансового исполнения (управления) и широким смысле слова или административной и широким смысле слова покрытия публичных затрат (финансово-административного и в тесном смысле слова порядка, исполнительно-кассового порядка и финансово-контрольного порядка). Территориальная централизация и децентрализация финансового исполнения (управления). Территориально-централизованно - (в „общегосударственном“, „государственном“ порядке) и -децентрализованно - (в местном порядке) администруемые публично-финансовые средства. Территориальные финансовые самоуправление в территориальной финансово-исполнительной децентрализации без самоуправления. Территориальная финансово-исполнительная автокефалия и гетерокефалия 100
- Ein Überblick des allgemeinen Teiles (§§ 1 — 2) in deutscher Sprache 104

Инвентаризация № 4493.



