

ТЕОРИЯ ФИНАНСОВОГО И БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

ГИНЗБУРГЮ. В.

Учение о юридической природе бюджетного закона в творчестве А. А. Алексеева

В настоящее время наблюдается бурное развитие юридических наук, в их числе и финансового права. Современные авторы, пишущие по финансово-правовой проблематике, чаще всего не рассматривают достижения по этому вопросу предшествующих поколений ученых. А между тем, по справедливому замечанию К.С. Бельского, знание истории не только помогает изучить биографию научной дисциплины, но и способствует целостному и глубокому пониманию воспринимаемого сознанием явления¹. Справедливости ради, следует отметить, что в последние годы ситуация начинает постепенно изменяться: появляются немногочисленные труды по истории финансового права, переиздаются отдельные работы². Несмотря на это, до сих пор остаются в забвении отдельные ученые, внесшие свой вклад в развитие финансового права.

Одним из них является представитель дореволюционной традиции в юридической науке – Александр Александрович Алексеев, который, специализируясь на государственном праве, активно занимался вопросами, связанными с природой финансового законодательства.

А.А. Алексеев родился 11 января 1876 года. Среднее образование получил во второй Харьковской гимназии, которую окончил с серебряной медалью в 1895 году. В том же году поступил на юридический факультет Императорского Харьковского университета. Специализировался на кафедре государственного права. После завершения обучения в 1900 году был оставлен стипендиатом на этой кафедре для приготовления к профессорскому званию, работая под руководством профессоров Н.О. Куплеровского и В.А. Ястрежембского³.

В 1903 году он успешно сдал устный экзамен на степень магистра государственного права и получил звание приват-доцента⁴.

В 1905-1906 годах пробыл в командировке за границей, где собирал материалы для своей магистерской диссертации, работал в Берлине, Гейдельберге, Мюнхене и других городах под руководством Еллинека, Гирке, Аншютца, Гатчека, Борнгака, Прейсуса и др.

По возвращению из заграницы в 1907 году приступил к чтению курса «Государственное право важнейших иностранных держав»⁵. В этот период А.А. Алексеев ведет активную научную работу, результатом которой стала защита магистерской диссертации «Министерская власть в конституционном государстве». В этой работе, автор, выясняя основы деятельности исполнительной власти, большое значение уделяет принципу закономерности. По его мнению, министерство, должно представлять собой «солидарное целое», внешним проявлением, которого является кабинет или совет министров. Далее автор приходит к мнению, что в России совет министров не выполнял эту функцию. Многие учреждения, осуществлявшие административную деятельность, развивались самостоятельно, вне воздействия на них совета министров. Подробно определяя организацию и компетенцию последнего, А.А. Алексеев показывает, что закон эмансипировал его от влияния со стороны народных представителей⁶.

В 1911 году ученый вновь был командирован за границу на летнее время для собирания материала по подготавливаемой им докторской диссертации. А в 1914 году получил приглашение от Императорского

¹ Бельский К.С. Финансовое право: наука, история, библиография. М., 1995. С. 8.

² См.: Лебедев В.А. Финансовое право: учебник / Под ред. А.Н. Козырина (в серии «Золотые страницы финансового права России» Т. 2). М., 2000; Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах / Под ред. А.Н. Козырина (в серии «Золотые страницы финансового права России» Т. 3). М., 2002 и др.

³ Юридический факультет Харьковского университета за первые сто лет его существования (1805-1905) / Под ред. проф. М.П. Чубинского и проф. Д.И. Багаляя. Харьков, 1908. С. 238-239.

⁴ Списокицям, служащим по Императорскому Харьковскому университету, 1913 г. Харьков, 1913. С. 27.

⁵ Особый протокол об избрании приват-доцента Императорского Харьковского Университета, магистра государственного права, А.А. Алексеева экстраординарным профессором Императорского Юрьевского Университета на вакантную профессию по энциклопедии права и истории философии права, составленный в заседании Совета Университета 28 марта 1914 года по требованию профессоров М.Е. Красножона и Б.В. Никольского. С. 3.

⁶ Утро. Харьков. 1910. № 1210. С.5.

Юрьевского университета на должность экстраординарного профессора на кафедре энциклопедии права и истории философии права, где и стал работать после его утверждения советом университета⁷.

Именно в это время А.А. Алексеев начинает разрабатывать проблему, связанную с юридической природой бюджетного закона. В период с 1915 по 1918 гг. издается ряд его работ⁸, ставшие составной частью книги «Бюджетное право народного представительства»⁹. В этой работе А.А. Алексеев, используя сравнительно-правовой метод, характеризует бюджетное устройство Англии, Франции, Бельгии, Германии. Автор отмечает, что именно право народа «соглашаться на налоги» явилось причиной создания палат народного представительства во многих странах Западной Европы. И это же является причиной столкновения между законодательной и исполнительной властью.

Кроме того, А.А. Алексеев включил очерк бюджетного права русских законодательных палат по причине своеобразия их деятельности, в условиях недоверия правительства к народному представительству¹⁰. Таким образом, у читателя возникает возможность сравнить бюджетные права парламентов разных государств.

К сожалению, о жизни и деятельности А.А. Алексеева после Первой мировой войны и революционных событий 1917 года известно немного. В 1924 году выходит его комментарий к принятой конституции СССР, в которой он, в привычной для себя манере, сравнивает федеративное устройство СССР с опытом федеративного строительства зарубежных стран: США, Швейцарии, Германии (по Веймарской конституции 1919 г.)¹¹. Ориентировочно после этого его научная деятельность прекращается. Дата его смерти неизвестна.

Работа «Юридическое значение бюджетного закона» впервые была издана в Журнале Министерства юстиции в 1913 году¹², а позднее с незначительными изменениями была включена в качестве главы в книгу «Бюджетное право народного представительства». При этом следует отметить удачный на наш взгляд методологический подход автора. Изучать бюджетные полномочия парламентов А.А. Алексеев начал с рассмотрения общей концепции бюджетных прав народного представительства, и уже опираясь на эту теорию, рассматривал бюджетные права парламентов в каждой отдельно взятой стране (Англии, Франции, Бельгии, Германии и России).

⁷ Отчет о состоянии и деятельности Императорского Харьковского университета за 1914 г. С. 184.

⁸ См.: Алексеев А.А. Очерк бюджетного права русских законодательных палат. Пг., 1915. Он же. Бюджетное право Французского парламента. Пг., 1915. Он же. Бюджетное право народного представительства в Пруссии и Германии. Пг., 1917. и др.

⁹ Алексеев А.А. Бюджетное право народного представительства. Харьков, 1918.

¹⁰ Указ. соч. С. V.

¹¹ Алексеев А.А. Конституция С.С.С.Р. Ростов-н.-Д., М., 1924.

¹² Юридическое значение бюджетного закона // Журнал Министерства юстиции. 1913. № 3, с. 1 – 52; № 4. С. 1 – 46.

Данную работу можно условно разделить на четыре части. Первая часть – это введение. Здесь автор поднимает вопрос о той роли в финансовой сфере, которую играет парламент в странах, где народное представительство принимает участие в управлении государством. Проявлением этой роли является участие парламента в утверждении сметы государственных доходов и расходов. Именно в отношении утвержденной народными представителями росписи (сметы) государственных доходов и расходов следует употреблять термин «бюджет». Таким образом, бюджет – установленная законодательным путем смета доходов и расходов государства. В результате этого возникло несколько точек зрения на бюджетный закон. Краеугольным камнем является отношение к бюджету или как закону с формальной стороны, и акт управления по содержанию, или же как к полноценному закону. Однако, по мнению А.А. Алексеева, проблема бюджетного права не в том, что представляет из себя бюджет, является ли он законом с формальной стороны, или в тоже самое время он закон по содержанию. Для него представляется важным то, какое юридическое значение имеет утверждение парламентом росписи государственных доходов и расходов, к каким правовым последствиям ведет ее принятие, а также в разрешении вопроса о соотношении закона о бюджете и другими законами, регулирующими финансовую деятельность государства.

Вторая часть носит описательный характер и посвящена анализу основных научных теорий о правовой природе бюджета. А.А. Алексеев выделяет три концепции по этому вопросу: учение Гнейста – Лабанда и их школы, учение представителей так называемой «Vollmachtstheorie» (что на русский язык можно перевести как «теория абсолютной силы закона») и учение, занимающее между ними промежуточное положение. Согласно первой из этих теорий бюджет по своей природе не является актом законодательства, а носит административный характер. Парламент, вотируя бюджет на очередной финансовый год, основывается на действующих законах определяющих доходы и расходы государства. Таким образом, народные представители, принимая бюджет, лишь одобряют действия правительства по производству расходов и сбору доходов. Из этого делается вывод, что парламент не имеет права отказать в принятии бюджета, поскольку он основан на действующих законах, и отказ в вотировании бюджета будет восприниматься как неконституционный акт парламента. Однако Лабанд, развивая данную теорию, выделяет наряду с необходимыми доходами и расходами, также и произвольные. Последние, по мнению Лабанда, парламент может свободно вотиловать, то есть имеет право давать разрешение на их производство, тем самым наделяя правительство соответствующими полномочиями. Принятие бюджета влечет за собой определенные юридические последствия: парламент, одобрявший бюджетный закон,

снимает с правительства ответственность за ведение финансового управления государством в той мере, насколько это управление основано на законе. Схожую позицию по этому вопросу, кроме Гнейста и Лабанда, занимают также Шульце и Жез.

Другая точка зрения представлена в работах Генеля, Мартинца, Цорна, Арндта и Витальяно. Названные авторы отрицают принципиальное различие между материальным и формальным законом. По мнению этой группы авторов, все, что облечено в форму закона, является проявлением воли законодателя. В этом смысле бюджетный закон является высшим конституционно необходимым условием выполнения правительством своих полномочий. Так как речь идет о взимании доходов и производстве расходов в определенном бюджетном периоде, то бюджет тем самым объединяет собой все постановления отдельных законов и дополняет их. На основании этого делается вывод, что только бюджетный закон предоставляет правительству возможность осуществлять полномочия в финансовом управлении.

Изложенные точки зрения являются полярными. Промежуточное положение между ними занимают взгляды Елленика и Зейдлера. Данные авторы, признавая принципиальное отличие между актами материального и формального законодательства, считают, что парламент обязан заносить в бюджет расходы и доходы, основанные на постоянных законах. Однако, как верно подмечает Елленик, в бюджетном законе содержатся и материальные нормы, в том случае, когда парламент вотирует новые расходы и доходы. По мнению этих авторов, конституция наделяет парламент не правом вотировать бюджет, а полномочиями, то есть принятие бюджета является конституционной обязанностью парламента, точно также как обязанность правительства состоит в том, чтобы этот бюджет разработать и представить на рассмотрение законодательному органу. Таким образом, парламент обладает ограниченной законодательной свободой при вотировании бюджета. Особенностью данной теории является то, что ее сторонники подчеркивают, что бюджет является по своей природе финансовым планом государства. Таким образом, бюджет не дает права правительству производить расходы, однако является обязательным условием, при котором расходы могут быть совершены.

В третьей части своей работы А.А. Алексеев сопоставляет выше изложенные точки зрения с положительным правом западноевропейских государств. Здесь стоит отметить недостаток работы, которым на наш взгляд является анализ автором, как правило, не собственно нормативных правовых актов изучаемых стран, в первую очередь конституций, а исследований посвященных этим актам. Применительно к этой части работы выводы А.А. Алексеева не имеют самостоятельного значения, а обусловлены позицией того или иного автора. Кроме того, по вопросу, касающемуся деятельности английского парламента, А.А. Алексеев рассматривает взгляды фран-

цузских и немецких ученых, по причине незнания английского языка. Таким образом, деятельность английского парламента предстает перед автором через призму ученых представителей континентальной системы права.

Свои собственные взгляды автор излагает в последнем параграфе работы. На основе анализа законодательства и научной доктрины А.А. Алексеев приходит к выводу о необходимости различать положение бюджетного закона в государствах, где законы требуют, чтобы все расходы и доходы заносились в смету, от тех стран, где некоторые доходы и расходы не нуждаются в ежегодном вотировании (например, в ряде стран расходы на гражданский лист). В первом случае бюджет служит исключительным основанием для правомерной деятельности в области финансового управления. Во втором случае бюджет по отношению к упомянутым доходам и расходам лишен всякого юридического значения. Кроме того, А.А. Алексеев высказывается о том, насколько деятельность парламента при рассмотрении бюджета связана законом. По мнению автора, в тех государствах, где закон о финансовом управлении утверждается ежегодно, парламент совершенно свободен в рассмотрении как его доходной, так и расходной части. Однако в странах, где в отношении производства расходов и взимания доходов действуют постоянные законы, парламент юридически обязан утверждать все кредиты, основанные на этих законах. Резюмируя, А.А. Алексеев приходит к выводу, что парламент юридически не имеет права не принять бюджет целиком, как в странах, где доходы и расходы основываются на постоянных законах, так и там, где он свободно их вотирует. Подобная деятельность парламента привела бы к нарушению государством своих обязательств.

Несмотря на некоторые недостатки и отчасти компилятивный характер, данная работа является вкладом в науку российского бюджетного права. По верному замечанию М.И. Фридмана, «русская финансовая наука не богата оригинальными трудами, ...не можем мы похвастаться и тем, что имеем хорошее, ясное и толковое, систематическое и верное изложение взглядов хотя бы наиболее крупных из современных иностранных ученых»¹³. Это высказывание, относящееся к началу XX века, не потеряло своей актуальности, по крайней мере в отношении бюджетного права, и на сегодняшний день. В свою очередь А.А. Алексеев сумел не только систематически изложить взгляды крупнейших иностранных ученых, но также сделал их критический разбор.

Данная работа представляет интерес не только как страница истории науки финансового права. Проблема юридического значения бюджетного закона стала предметом рассмотрения Конституционным

¹³ Селигман Э., Штурм Р. Этюды по теории обложения. Спб., 1908. С.1.

Судом Российской Федерации¹⁴. Вынесенное Конституционным Судом неоднозначное постановление говорит о недостаточной изученности данной проблематики. Обращение к опыту рассмотрения доре-

волюционными учеными юридического значения бюджетного закона поможет сформировать обоснованные выводы по этому вопросу на современном этапе развития науки финансового права.

АЛЕКСЕЕВ А. А.

Юридическое значение бюджетного закона¹

Среди вопросов, выдвинутых в науке государственного права с переходом государств к конституционному режиму, вопрос о правовой природе бюджета, о его юридическом значении в правовой жизни государства, бесспорно, является одним из наиболее сложных, порождающих большое разнообразие мнений.

Никто не сомневается в том, что государство нуждается для своей деятельности в определенном хозяйственном плане, который наперед, на известный промежуток времени, предположительно исчислил бы все его потребности и указал бы средства, необходимые для их удовлетворения. Такое сопоставление, такой расчет ожидаемых в будущем расходов и доходов составляет необходимое условие не только одной государственной жизни. Без него немыслимо также всякое, сколько-нибудь значительное хозяйственное предприятие; ибо, в противном случае, лишённое руководящей мысли, развиваясь изо дня в день, оно было бы обречено на неудачу и гибель.

Бюджет предусматривает, изображает будущую деятельность государства, ограниченную известным временем, поскольку эта деятельность направлена на производство расходов и взимание доходов, поскольку она обусловлена денежными средствами. В этом – хозяйственная сторона бюджета, его смысл и значение для государственного хозяйства². Так понимаемый бюджет не связан с тем или иным государственным строем, в нем нуждается как абсолютная монархия, так и конституционная, ибо «необходимость в нем, по верному замечанию Лабанда, есть

следствие не определенной формы государства, а обширного объема, какого достигло государственное хозяйство, и его установление удовлетворяет не требованиям права, а требованиям хозяйства»³.

Наряду с этими чисто хозяйственными целями бюджету может быть доставлена еще и другая задача, которая приводит его в идейную связь с принадлежавшим средневековым сословиям правом соглашаться на налоги и отвергать их. Право это, обусловленное всем строем средневекового государства и отразившее на себе наиболее ярко его характерные особенности, вызвало к жизни само существование представительных учреждений и продолжало оставаться жизненным нервом их последующей деятельности. Благодаря именно ему сословия могли занять самостоятельное и независимое положение в государстве, могли выдвинуть и защитить свои интересы и права от покушения на них со стороны королевской власти.

Нигде, может быть, не проявляется так выпукло и рельефно эта зависимость власти и могущества парламента от сословного права вотировать субсидии королю, как в Англии. Согласие на налоги, отмеченное там еще в начале XIII столетия в Magna charta libertatum⁴, было окончательно закреплено в принципе, по крайней мере, за парламентом в царствование Эдуарда I в известном Statutum de tallagio non concedendo 1297 года⁵. Необходимость для королевской власти обращаться за субвенциями к сословиям вызвала в Англии саму идею представительной системы⁶ и легла в основу того доминирующего положения, которое принадлежит английскому парламента, точнее – нижней палате его, в его политической жизни. Участие в законодательстве, повлекшее за собой установление принципа подчиненности «короля в совете» «королю в парламенте», наблюдение за управлением и влияние на правительственную по-

¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с обращением группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского».

¹ Печатается по: Алексеев А.А. Юридическое значение бюджетного закона // Журнал Министерства юстиции. 1913. № 3, с. 1 – 52; № 4, с. 1 – 46.

² «Un budget», – говорит Paul Leroy-Beaulieu, – «est un état de prévoyance des recettes et des dépenses pendant une période déterminée». См. его Traité de la science des finances. 3^e édit. T. II, p. 2. «Dresser le budget, c'est énumérer, évaluer et comparer périodiquement, à l'avance et pour une période de temps à venir, les dépenses à faire et les recettes à percevoir». G. Jéze. Le budget. 1910. T. I. См. Heckel, Das Budget 1898. S. 4 ff и др.

³ P. Laband. Das Budget nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde. 1871. S. 13, а также его Staatsrecht des deutschen Reichens. 1901. Bd. IV. S. 482.

⁴ Stubbs. Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. 1907. T. I. p. 637. suiv., в особ. 641.

⁵ Но поводу этого статута см. замечания у Ch. Bémont, Chartes des libertés anglaises. Introduction p. XLIII и самый статут ibid. p. 87 suiv.

⁶ Hatschek. Englisches Staatsrecht. Bd. I S. 234 ff.