

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ
В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.© 2010 г. Юлия Андреевна Чемоданова¹

“...углубление в опыт прошлого дает нам возможность оценить правильность, целесообразность и применимость того или другого финансового мероприятия...”

И.И. Янжул²

Краткая аннотация: статья посвящена Сметным и Бюджетным правилам – документам, регламентирующим бюджетный процесс – процесс составления, утверждения, исполнения и контроля за исполнением государственной росписи доходов и расходов России в конце XIX – начале XX в. Указанные документы являются фундаментом современного бюджетного права России, что предполагает необходимость их детального исследования.

Annotation: the article considers accounts Valuation and Budget rules – documents, regulating the budget process, or the process of compiling, approving, implementing and controlling of implementation of the state scheduling of income and expenses in Russia of the end of 19th – beginning of 20th century. The named documents are to be a foundation of present budget law in Russia, that supposes their detailed research.

Ключевые слова: государственная роспись доходов и расходов, бюджет, сметные правила, финансовые сметы, доходы и расходы, государственный контроль, кредиты.

Key words: state scheduling of income and expense, budget, accounts valuation rules, financial accounts valuation, income and expenses, state control, loans.

История становления и развития того или иного общественного явления, существующий исторический опыт – главный аргумент в спорах о путях, направлениях, способах развития. Сложившиеся и устоявшие во времени правила, традиции являются своего рода фундаментом для настоящего и будущего. В условиях современных финансово-экономических условий исторически обоснованные решения особенно необходимы, в первую очередь в сфере бюджетной деятельности государства и местного самоуправления.

* * *

Период правления Александра II ознаменован глобальными изменениями в жизни страны – отмена крепостного права, реформа самоуправления, судебная и военные реформы и многое др. Указанная трансформация общественных отношений происходила в тяжелых финансовых условиях. “В управлении финансовыми средствами царили произвол и беспорядок... Все финансовые мероприятия того времени были крайне неудачными... С каждым годом положение дел становилось все более безвыходным”³. Финансовые преобразования были предопределены.

Осознание и признание того факта, что совершенствование, упорядочение “финансовой части” требуют законодательно определенных, единообразных правил, в первую очередь в части составления, утверждения и исполнения государственной росписи доходов и расходов, обеспечили принятие так называемых Сметных правил⁴ – Правил о

составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений, Высочайше утвержденных 22 мая 1862 г.⁵ Сметные правила радикально изменили государственный подход к бюджетному процессу и во многом финансовый механизм государства в целом, открыв “новую эпоху в истории российского бюджета”⁶, став фундаментом российского бюджетного законодательства.

Новым этапом в развитии бюджетного дела (в определенной мере завершающим), придавшим бюджетному процессу целостность и единство, стали Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а также равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных, от 8 марта 1906 г.⁷ (Бюджетные правила⁸), в соответствии с которыми к бюджетному процессу был привлечен представительный орган – Государственная дума.

Следует признать тот факт, что с принятием Бюджетных правил, дополнивших Сметные правила, “в России возникло настоящее бюджетное право”⁹.

В соответствии со Сметными правилами государственная роспись доходов и расходов – это единый документ, представляющий собой исчисление всех предстоящих по госу-

⁵ См.: Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). Собр. 2. Т. XXXVII. Отд. 1. № 37827–38621. СПб., 1865. С. 468–477.

⁶ Ялбулганов А.А. Развитие бюджетного законодательства России в XIX–XX веках // Российское право в Интернете – 2006(04) // http://www.rpi.msai.ru/prints/200604fin_law1.html

⁷ См.: Свод законов Российской Империи (Неофициальное изд.) (далее – СЗ РИ). В 5-ти кн. Т. 1. Ч. 2. Кн. 1. Разд. IV / Под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. С. 100, 101.

⁸ См.: Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. М., 2008. С. 94.

⁹ Пушкарева В.М. Указ. соч.

¹ Аспирантка кафедры финансового права Государственного университета – Высшая школа экономики (моб. тел.: 8-963-669-77-12).

² Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 51.

³ Макарова О.В. История развития бюджетного учета // Бюджетный учет. 2009. № 3 // <http://b-uchet.ru/article/52850.php>

⁴ См.: Пушкарева В.М. Русская финансовая наука о природе бюджета и становлении бюджетного процесса в Российской империи // Финансы. 2003. № 4. С. 76.

дарству расходов и источников к их удовлетворению (т.е. доходов), составляемый и утверждаемый ежегодно в особом порядке, установленном законодательством¹⁰.

Важно, что само понятие государственной росписи отражает один из базовых принципов не только бюджетного процесса, но и бюджетного права в целом: расходы определяют доходы. “В каждом хозяйстве расходам должны соответствовать доходы”¹¹. “Цели государства настолько высоки и их достижение настолько необходимо для блага народа, что государство в своей хозяйственной деятельности должно иметь в виду преимущественно достижение этих целей, сообразуясь, конечно, при этом с состоянием своих доходов, но не отдавая ему в своих соображениях первого места”¹².

Последовательность составления проекта государственной росписи доходов и расходов выглядит следующим образом (рис. 1):



Рис. 1. Порядок составления проекта государственной росписи доходов и расходов

Главными распорядителями являются все министерства и главные управления, в ведении которых находятся какие-либо доходы.

Распорядители – это

подведомственные учреждения, лица и местные учреждения, которые составляют отдельные (по кругу их оборотов) расписания;

подведомственные непосредственно министерствам и главным управлениям учреждения, которые составляют общее по всей губернии или округу расписание;

департаменты министерств и равные им учреждения, которые составляют частные расписания, подлежащие передаче непосредственно в министерства и главные управления и являющиеся основой для составления финансовых смет.

Каждый главный распорядитель обязан ежегодно составлять *финансовую смету* – документ, содержащий сведения об ожидаемых доходах и о предстоящих расходах по их ведомству.

¹⁰ Следует отметить, что, несмотря на отсутствие в законодательных актах рассматриваемого периода термина “бюджет”, фактически замененного на термин “роспись”, данный термин активно использовался в научной и учебной литературе, в том числе в трудах ученых, упоминаемых в настоящей статье.

¹¹ Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса, 1904. С. 69.

¹² Янжул И.И. Указ. соч. С. 50.

Сметные правила различают так называемые специальные и казенные средства. Специальные средства находятся под контролем правительства, но не составляют принадлежность казны и не подлежат внесению в финансовые сметы. К ним относятся¹³:

1) доходы и расходы сословий или обществ на их собственные потребности, а также суммы, предназначенные для удовлетворения губернских и частных земских повинностей;

2) расходы и доходы отдельных благотворительных учреждений, содержащихся из установленных законом источников или за счет даруемых правительством пособий (например, доходы Комитета раненых);

3) денежные средства, предназначенные для специальных целей.

Специальные средства управлений и удовлетворяемые за их счет потребности подлежат отражению в специальных приложениях к финансовым сметам министерств и главных управлений. При этом специальные средства, предназначенные для тех же нужд, что и средства, указанные в финансовых сметах, подлежат переносу в финансовые сметы под названием “пособия”.

Все иные средства, не отнесенные к понятию специальных средств, являются принадлежностью казны, относятся к казенным средствам и в обязательном порядке в полном объеме подлежат отражению в финансовых сметах и в конечном счете в государственной росписи доходов и расходов.

Основой для составления финансовых смет являются частные расписания о доходах и расходах распорядителей, находящихся в ведении главных распорядителей.

После получения частных расписаний каждое министерство и главное управление проверяет их на предмет законности и обоснованности, вносит в случае необходимости исправления и дополнения и составляет на их основе (с учетом расписания о собственных средствах) финансовую смету.

¹³ Конкретный перечень приведен в Расписании существующих по разным управлениям сборов и доходов, не подлежащих внесению в финансовые сметы министерств и главных управлений, Высочайше утвержденном 22 мая 1862 г. // ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXXVII. Отд. 3. Прил. С. 133–137.

Таблица 1

Расходы по содержанию управлений	Хозяйственно-операционные расходы
постоянные расходы (расходы, которые, возникнув однажды для удовлетворения определенной законом потребности, воспроизводятся в последующем из года в год до тех пор, пока не будут отменены в установленном законом порядке)	
– содержание постоянных правительственных учреждений; – именные оклады высшим правительственным чинам и пр.	– ремонт существующих сооружений; – постоянное заготовление припасов, материалов и вещей; – все хозяйственные расходы, возобновляемые ежегодно
временные расходы (расходы, возникающие вследствие преходящих требований на определенный период времени, с истечением которого они прекращаются в большинстве случаев в результате достижения цели)	
– содержание временных учреждений; – именные оклады (назначаемые не должностям, а определенным лицам)	– сооружения и их капитальный ремонт; – все заготовление припасов, материалов и вещей, рассчитанных на несколько лет; – все увеличения хозяйственных расходов, вызванные особыми обстоятельствами
временные экстраординарные расходы (расходы, на покрытие которых предусмотрены специально определяемые, экстраординарные ресурсы)	

Расходы частных расписаний predeterminedены и ограничены “штатами, положениями и Высочайшими повелениями” либо непосредственным разрешением соответствующего министерства или главного управления. Главные распорядители, проверяя полученные частные расписания, вправе исправлять и дополнять их новыми неучтенными подведомственными учреждениями доходами и расходами.

Финансовые сметы составляются на один год, частные расписания, напротив, могут утверждаться на два-три года при условии, что их показатели, т.е. расходы и доходы, характеризуются постоянством, “неизменяемостью”. При этом распорядители обязаны ежегодно уведомлять главных распорядителей об изменениях утвержденных показателей (если они предполагаются).

Согласно Сметным правилам и Правилам о составлении финансовых смет министерств и главных управлений, Высочайше утвержденных 22 мая 1862 г.¹⁴, финансовая смета каждого министерства и главного управления состоит из перечней доходов и расходов, подробных смет доходов и расходов, приложений и особой объяснительной записки.

Перечень доходов строится по главным родам доходов государства, а именно: окладным (сметные назначения определяются на основании установленных законом окладов) и неокладным доходам (сметные назначения зависят от конкретных обстоятельств и условий, законодательно установлен только предмет сбора; сметные назначения определяются на основании данных предшествующего года, откорректированных с учетом тенденции последних пяти лет).

Перечень расходов строится по главным сметным подразделениям или параграфам: расходам общего государственного управления и расходам по взиманию доходов (заготовление материалов и вещей, необходимых для получения доходов, содержание лиц, осуществляющих сбор доходов и надзор за их сбором на местах). В связи с тем что перемещение денежных средств между параграфами категорически запрещено, деление на параграфы основано на однородности и взаимной связи расходов таким образом, чтобы обеспечить подвижность расходных назначений внутри параграфа.

Подробная смета доходов строится на видах главных родов государственных доходов (прямые налоги, косвенные налоги, пошлины, отчуждение государственного имущества и пр.).

Подробная смета расходов строится на составных частях главных сметных подразделений (параграфов) – статей или кредитов, а именно – подразделений главных отделов расходов: расходы на содержание управлений (все издержки на содержание правительственных учреждений), хозяйственно-операционные расходы (все расходы, производимые для достижения целей, для которых созданы правительственные учреждения) и расходы разные.

Подразделения главных отделов расходов разделяются, в свою очередь, на постоянные, временные и экстраординарные расходы (табл. 1).

В целях обоснования испрашиваемых кредитов каждая статья сопровождается необходимыми объяснениями и данными.

Приложения предназначены для подробного изложения расчетов и иных обоснований данных, приведенных в подробных сметах доходов и расходов.

В *объяснительной записке* представляются общий обзор потребностей, удовлетворяемых министерством или главным управлением, и собираемые ими доходы, параграфы сметного перечня, их изменение по сравнению с предыдущим периодом, обоснование такого изменения.

Все финансовые сметы подлежат рассмотрению в Совете министров и главноуправляющих, который обеспечивает единство в деятельности министерств и главных управлений в целом¹⁵ и в бюджетной деятельности, в частности.

Финансовые сметы по результатам обсуждения в Совете министров и главноуправляющих подлежат передаче в печатном виде не позднее 1 сентября одновременно в Министерство финансов, Государственный контроль, Государственную думу и Государственный совет.

Министерство финансов при получении финансовых смет проверяет их законность (соответствие “существующим за-

¹⁴ См.: ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXXVII. Отд. 3. Прил. С. 129–131.

¹⁵ См.: п. 1 Именного Высочайшего Указа “О мерах по укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений” от 19 октября 1905 г. // ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. XXV. Отд. 1. № 25605–27172. СПб., 1908. С. 760.

коноположениям”) и с учетом собственной сметы составляет проект общей государственной сметы доходов и расходов. Структурно государственная роспись доходов и расходов соответствует перечню доходов и расходов, используемому в финансовых сметах.

В целях достижения соразмерности доходов с расходами Министерство финансов вправе уменьшать по своему усмотрению расходы отдельных смет, а также изыскивать для покрытия дефицита особые источники доходов.

Одновременно с проектом государственной росписи доходов и расходов министром финансов составляется также объяснительная записка доходов и расходов по всем отраслям, которая в последующем в обязательном порядке представляется на рассмотрение одновременно с проектом государственной росписи доходов и расходов в Государственную думу и Государственный совет.

Государственный контроль при получении финансовых смет (в том числе финансовой сметы Министерства финансов) проверяет законность сметных назначений. При выявлении каких-либо несоответствий и/или противоречий Государственный контроль составляет соответствующие замечания и передает их в Государственную думу и Государственный совет.

Проект государственной росписи доходов и расходов подлежит внесению одновременно в Государственную думу и Государственный совет не позднее 1 октября года, предшествующего сметному году. Под сметным годом (сметным периодом) следует понимать период времени, равный календарному году (т.е. с 1 января по 31 декабря), в течение которого происходит фактическое исполнение государственной росписи по доходам и расходам, финансовых смет и частных расписаний доходов и расходов.

Проект государственной росписи доходов и расходов, финансовые сметы, а также замечания Министерства финансов и Государственного контроля поступают на предварительное ознакомление в специально образованные в составе Государственной думы и Государственного совета комиссии, которые начинают свою работу по мере поступления указанных документов, в том числе до начала сессии.

По результатам такого ознакомления комиссия Государственной думы вносит проект государственной росписи доходов и расходов и финансовые сметы на Общее собрание Государственной думы. Рассмотрение Государственной думой проекта государственной росписи доходов и расходов должно быть окончено к 1 декабря года, предшествующего сметному, и “по одобрению ею” проект государственной росписи доходов и расходов поступает в Государственный совет.

В случае когда, не отклоняя одобренного Государственной думой проекта государственной росписи доходов и расходов, Государственный совет принимает решение о внесении изменений в представленный проект росписи, измененный проект государственной росписи доходов и расходов направляется на новое рассмотрение в Государственную думу либо на рассмотрение в особую комиссию, создаваемую из равного числа представителей Государственной думы и Государственного совета (председательствует один из членов комиссии). Из комиссии проект государственной росписи доходов и расходов вносится в Государственную думу и рассматривается в общем порядке¹⁶.

При возникновении разногласий между Государственной думой и Государственным советом по вопросу размера расходов и неустранении таких разногласий в указанном выше порядке расход утверждается в том размере, который был утвержден в предыдущей росписи (росписи прошлого сметного периода). При этом если Государственная дума и Государственный совет согласны увеличить или уменьшить сумму расхода, но нет согласия в размере такого увеличения, то расход утверждается в размере, ближайшем к размеру, который был утвержден в предыдущей росписи.

Фактически расходы, предусмотренные проектом государственной росписи доходов и расходов, следует разделить на две группы: подлежащие изменению и неизменные (в отдельных случаях не подлежащие обсуждению). Так, обсуждению Государственной думы и Государственного совета и/или изменению не подлежат:

1) расходы Министерства Императорского двора вместе с состоящими в его ведении учреждениями, но в суммах не более ассигнований по государственной росписи доходов и расходов на 1906 г., а также их любые изменения, вызванные постановлениями Учреждения об Императорской фамилии;

2) расходы Собственной его императорского величества канцелярии и Канцелярии его императорского величества по принятию приношений, но в пределах, не превышающих назначений государственной росписи доходов и расходов на 1905 г.;

3) расходы на экстренные в течение года надобности (так называемые условные кредиты), но в пределах, не превышающих назначений государственной росписи доходов и расходов на 1905 г.;

4) платежи по государственным долгам и по другим принятым на себя Российским государством обязательствам.

Кроме того, не могут быть исключены или изменены доходы и/или расходы, внесенные в проект государственной росписи доходов и расходов на основании действующих законов, положений и пр.

Ни Государственный совет, ни Государственная дума не вправе вносить изменения в проект государственной росписи доходов и расходов в части внесения дополнительных расходов на потребности, не относившиеся раньше на средства казны. При возникновении подобных предложений, а также при необходимости внесения изменений в действующие законы, положения и пр., которые были положены в основу рассматриваемого проекта государственной росписи доходов и расходов, они должны быть рассмотрены в установленном законодательном порядке и только после этого могут получить свое отражение в государственной росписи доходов и расходов.

Проект государственной росписи доходов и расходов и финансовые сметы, “одобренные Государственным советом и Государственной думой”¹⁷, предоставляются на Высочайшее утверждение.

Высочайше утвержденная государственная смета доходов и расходов подлежит официальному опубликованию “во всеобщее сведение” вместе с докладом министра финансов в следующем составе: общая роспись доходов и расходов,

¹⁶ См.: п. 49 гл. 2 “О порядке производства дел в Государственном совете” // СЗ РИ (Неофициальное изд.). В 5-ти кн. Т. 1. Ч. 2. Кн. 1. Разд. 1 / Под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. С. 33.

¹⁷ Абзац 12 Манифеста “Об изменении Учреждения Государственного совета и о перемоте учреждения Государственной думы” от 20 февраля 1906 г. // ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. XXVI. Отд. 1. № 27173–28753 и доп. СПб., 1909. С. 149.

свод росписи доходов и расходов, заключающий в себе общие итоги, приложение к росписи, представляющее собой пространную роспись, разделенную на главы, параграфы и статьи¹⁸.

В случае, если государственная роспись доходов и расходов не будет утверждена к началу сметного периода, продолжает действовать роспись прошлого сметного периода с учетом изменений, вызванных изменениями в законах, положениях и пр. Для министерств и главных управлений по постановлениям Совета министров и главноуправляющих открываются кредиты в размере их фактических потребностей, но не более 1/12 общего итога расходов, предусмотренного росписью в месяц.

На основании утвержденных в указанном порядке государственной росписи доходов и расходов и финансовых смет Министерство финансов открывает на установленный законом срок кредиты министерствам и главным управлениям, т.е. предоставляет право получать утвержденные денежные средства и расходовать их на утвержденные цели (“обычные кредиты”¹⁹).

Никакие новые поступления (не предусмотренные финансовой сметой) или увеличение фактического поступления по сравнению со сметным назначением не влекут и не могут повлечь изменения открытого кредита. Указанные средства поступают в распоряжение Министерства финансов.

Никакой расход, не утвержденный в государственной росписи доходов и расходов и не показанный в финансовой смете либо не разрешенный дополнительно в законодательном порядке, не допускается.

Исполнение расходных смет начинается с 1 января и продолжается по 31 декабря сметного года включительно. По истечении указанного срока кредиты, открытые Министерством финансов главным распорядителям, закрываются (“подлежат уничтожению”).

Неиспользованные денежные средства (размер которых определяется по данным составленного Министерством финансов баланса заключенной росписи) признаются свободным ресурсом Государственного казначейства. При этом денежные средства, находящиеся в распоряжении главных распорядителей, возвращаются в распоряжение Министерства финансов²⁰.

Однако в случае фактического начала операции, в том числе в случае если уже сделано соответствующее распоряжение на заготовку/закупку товаров, работ, услуг, срок на использование кредита может быть продлен. Такой льготный срок длится до полного окончания расчетов с кредиторами, но в любом случае не более чем до 30 июня (для Военного министерства – до 31 июля) года, следующего за сметным. В период льготного срока контроль за использованием кредита осуществляет Государственный контролер.

Особый порядок исполнения предусмотрен для расходов “по строительной части”. Строительные кредиты (за исключением кредитов на “мелочные ремонтные суммы”, которые исполняются в общем порядке) могут использоваться в течение двух следующих друг за другом сметных периодов. Главные распорядители заявляют о необходимости продлить использование кредита при предоставлении своих финансовых смет, давая необходимые объяснения; право переноса, а также сам кредит утверждаются Государственным советом (в финансовой смете такой перенос кредита никак не отражается дополнительно, помимо внесения означенной суммы в смету на новый период). При этом правила о льготных сроках применяются к строительным кредитам по прошествии двух сметных периодов.

Особой статьей расходной сметы являются условные кредиты, под которыми следует понимать ассигнования, не имеющие на момент утверждения государственной росписи доходов и расходов предмета использования, но предназначенные на удовлетворение экстренных потребностей, возникающих в течение сметного периода. “Предметом условного кредита может быть только потребность неотложная, и притом она должна быть представлена и разъяснена до сведения и утверждения росписи”²¹. Непосредственное расходование условных кредитов возможно только с согласия Государственного совета.

Осуществление расхода сверх сметных назначений, которое не может быть покрыто условным кредитом и/или за счет ожидаемых сбережений (в пределах параграфа), а также осуществление расхода за пределами установленных сроков использования кредитов возможно исключительно в порядке истребования сверхсметных кредитов.

Сверхсметные кредиты бывают следующих видов:

- 1) дополнительные кредиты – кредиты по предметам, вошедшим в состав финансовых смет;
- 2) экстраординарные кредиты – кредиты по предметам, не поименованным в финансовых сметах, которые не могли быть предвидены при составлении и утверждении сметы и не могут быть отложены до следующей сметы;
- 3) авансовые кредиты – кредиты, испрашиваемые для заблаговременного заготовления материалов и вещей за счет сметы будущего года.

При истребовании сверхсметных кредитов необходимо представить данные и подробности в обоснование кредита (они не требуются при обращении за авансовыми сверхсметными кредитами), а по экстраординарным – также причины, по которым этот расход не мог быть предусмотрен при составлении сметы и не может быть отложен.

Любой сверхсметный кредит испрашивается в следующем порядке:

- 1) предварительное согласование с министром финансов, который, проверив законность испрашиваемого кредита, принимает решение о том, сможет ли Государственное казначейство принять на себя новый расход, и определяет источник его покрытия;
- 2) передача представления о сверхсметном кредите на заключение Государственного контролера (представление об экстраординарных кредитах передается в Государственный контроль только по решению Государственного совета);

¹⁸ См.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки финансового права // *Финансы и налоги: очерки теории и практики.* М., 2004. С. 152.

¹⁹ *Иловайский С.И.* Указ. соч. С. 61.

²⁰ Сметные правила предусматривают ряд исключений: например, образовавшиеся остатки ассигнований, предназначенные на содержание личного состава и на канцелярские припасы, могут быть направлены на выплаты наград и пособий чиновникам. При этом должны соблюдаться следующие правила: выплата наград и пособий не назначается за счет экономии от упразднения должностей, остатки одного места не могут быть направлены на награды и пособия чиновникам другого места.

²¹ *Озеров И.Х.* Указ. соч. С. 86.

3) внесение представления о сверхсметном кредите вместе с заключением министра финансов на рассмотрение в Государственный совет (рассмотрение приурочивается к 1 апреля, 15 октября, 1 декабря);

4) представление в установленном порядке испрашиваемого кредита на Высочайшее утверждение Государя Императора и его последующее обнародование.

Исполнение сверхсметных кредитов осуществляется в обычном порядке. При этом дополнительные сверхсметные кредиты прекращаются одновременно со сметой, которой они служат дополнением, авансовые сверхсметные кредиты – со сметой, в счет которой они были испрашены, а экстраординарные сверхсметные кредиты – со сметой того года, когда они были испрашены.

После закрытия соответствующей сметы все сверхсметные кредиты отражаются в составляемом Министерством финансов балансе заключенной росписи. При этом авансовые и дополнительные сверхсметные кредиты отражаются в составе соответствующей статьи, в счет которой или для которой они были испрашены, а экстраординарные – отдельными статьями.

Из рассмотренного правила осуществления расходов сверх сметных назначений существуют несколько исключений:

1) кредит может быть открыт на основании постановления Совета министров и главноуправляющих, в случае когда вследствие срочной объективной необходимости расхода невозможно соблюдение порядка испрашивания сверхсметного кредита (об открытии такого кредита главный распорядитель вносит в Государственную думу особые представления, обосновывающие неотложность осуществления расхода);

2) в порядке верховного управления открываются чрезвычайные сверхсметные кредиты – кредиты на потребности военного времени, а также на особые приготовления, предшествующие войне²².

Как уже отмечалось выше, при исполнении финансовых смет положения параграфов (главных подразделений) остаются неизменными в течение всего периода исполнения. При этом допустима замена недостатков сбережений по одним статьям (второстепенным подразделениям) избытками по другой.

“Перемещение” денежных средств по второстепенным подразделениям осуществляется по решению главного распорядителя. Ни министр, ни главноуправляющий не вправе осуществлять “перемещение” денежных средств по главным подразделениям “собственной властью”. Излишние ассигнования по “профицитным” главным подразделениям подлежат уничтожению, а новые ассигнования по “дефицитным” главным подразделениям подлежат утверждению исключительно законодательным порядком по запросу министра или главноуправляющего.

По общему правилу, исполнение смет по окладным и неокладным доходам производится с 1 января по 31 декабря сметного года включительно.

Первоначально для исполнения доходной сметы был установлен особый порядок исполнения за пределами ука-

занного срока. Однако в последующем от подобных льготных сроков отказались: “все государственные доходы, за какое бы время они ни поступили, зачисляются в сметы того года, в котором они поступили”²³.

Исполнение распорядителями частных расписаний доходов и расходов должно осуществляться по тем же правилам, что и исполнение главными распорядителями финансовых смет. Однако право распорядителей на осуществление предусмотренных частными расписаниями расходов прекращается (по общему правилу) за один месяц до истечения сроков, установленных для главных распорядителей.

По факту исполнения государственной росписи доходов и расходов Министерство финансов составляет финансовый отчет (общий свод), в котором отражает суммы, назначенные к поступлению и расходованию при утверждении государственной росписи, и суммы, фактически полученные и фактически израсходованные при ее исполнении (отдельной статьей отражаются суммы строительных кредитов, перенесенных на следующий год). Одновременно Государственный контролер составляет общий отчет по исполнению финансовых смет. Указанные документы должны быть представлены в Государственный совет не позднее 1 ноября вместе с государственной росписью доходов и расходов на следующий сметный год, поскольку “ввиду важности безошибочного составления росписи обычно рекомендуется рассматривать ее вместе с отчетом государственного контроля об исполнении сметы за предыдущий год, так как такой способ обсуждения росписи дает материал для критики предположений как по расходам, так и по доходам”²⁴.

Важно, что в сметном процессе на местном уровне, на уровне земств и городов²⁵ используются те же правила, что и при составлении, утверждении и исполнении государственной росписи доходов и расходов²⁶, а именно:

1) расходование земских и городских средств возможно исключительно на основании и в пределах, утвержденных в установленном порядке земских и городских смет;

2) расход, не предусмотренный в земской и городской сметах, возможен только после внесения соответствующих изменений в данные сметы, за исключением прямо предусмотренных случаев (в том числе народные бедствия, войны);

3) совокупность сметных назначений по расходам должна соответствовать сметным назначениям (исчисленным назначениям) по доходам;

4) в смету должны быть внесены все расходы, предусмотренные “уставами, положениями и узаконениями”;

5) проекты смет составляются исполнительными учреждениями (губернскими и уездными управами, городскими управами) и утверждаются законодательными учреждениями (губернскими и уездными земскими собраниями, городскими думами) и губернатором;

²³ Иловайский С.И. Указ. соч. С. 66.

²⁴ Озеров И.Х. Указ. соч. С. 81.

²⁵ См., Правила о составлении, утверждении и исполнении земских смет и раскладок. Приложение к ст. 6 Положения о губернских и уездных земских учреждениях. Изд. 1892 г. // СЗ РИ (Неофициальное изд.). В 5-ти кн. Т. 2 / Под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. С. 228–230; Правила о составлении, рассмотрении и исполнении городских смет и отчетов по исполнению этих смет. Приложение к ст. 140 Городового положения. Изд. 1892 г. // Там же. С. 325–327.

²⁶ Аналогичное мнение в отношении стадии составления смет было высказано И.Х. Озеровым (см.: Озеров И.Х. Указ. соч. С. 339).

²² См.: Правила открытия чрезвычайных сверхсметных кредитов установлены Высочайше утвержденным 26 февраля 1890 г. Положением о Полевом управлении войск в военное время // ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. X. Отд. 1. № 6505–7339 и доп. СПб., 1893. С. 99–201.

6) проект сметы составляется на один год;

7) вносимые в проект сметы доходы и расходы распределяются по параграфам; расходы в каждом параграфе предусматривают более мелкую классификацию (повинности, отдели);

8) каждое сметное назначение должно быть обосновано, т.е. подкреплено документами, объяснениями, расчетами;

9) утвержденные сметы подлежат обязательному опубликованию (в “Губернских ведомостях”, местных ведомостях или издаются “особо”);

10) действие сметы начинается с 1 января сметного года и заканчивается 31 декабря этого же года. При этом для окончания расчетов с кредиторами устанавливается льготный срок до 1 июля года, следующего за сметным годом, для земств, 1 апреля – для городов;

11) соблюдается специализация кредитов, перемещения сумм допускаются только по мелким подразделениям (в пределах параграфа);

12) расход сверх сметного назначения по параграфу сметы может быть осуществлен за счет запасного капитала (запасной суммы), под которым следует понимать сумму, предназначенную для покрытия непредвиденных и чрезвычайных издержек (в том числе недоборов по доходам). В земскую смету запасной капитал вносится в обязательном порядке в размере не более 5% от общего итога расходов (большая сумма возможна с разрешения министра внутренних дел и министра финансов); в городскую смету запасной капитал может быть внесен в размере не более 5% от общего итога окладных доходов;

13) по результатам исполнения смет исполнительные учреждения (губернские и уездные управы, городские управы) составляют отчет о действительном исполнении сметы, который после осуществления ревизионного контроля подлежит утверждению губернскими или уездными земскими собраниями, городскими думами, соответственно.

* * *

Конец XIX – начало XX в. характеризуется активными процессами по реформированию бюджетной деятельности

и бюджетного законодательства. Происходит становление такого финансово-правового института, как бюджетный (сметный) процесс, который из разрозненных и зачастую противоречащих друг другу процедур превратился в совокупность последовательных и взаимосвязанных действий по составлению, утверждению, исполнению и контролю за действительным исполнением государственной росписи доходов и расходов – основного финансового плана государства. Зарождается бюджетное право как особое правовое образование. Начинается сближение бюджетных процедур, реализуемых на уровне государства и на местах, без единства которых невозможно построение бюджетного устройства государства.

Сметные и Бюджетные правила стали основой, фундаментом современного бюджетного права России. При этом следует, что они не только не потеряли своей актуальности до настоящего времени, но и содержат ряд положений, внедрение которых в современный бюджетный процесс способно повысить его качество и эффективность. В частности, с указанной точки зрения, необходимо отметить предусмотренную Сметными правилами систему предварительного внешнего контроля, осуществляемого Государственным контролем на стадии составления и утверждения государственной росписи доходов и расходов, позволяющую предотвратить незаконность или нецелесообразность того или иного показателя росписи; требование одновременного предоставления на рассмотрение представительным органам проекта государственной росписи доходов и расходов и отчета Государственного контроля по исполнению росписи предыдущего периода, позволяющее сопоставить показатели последующих периодов и тем самым повысить точность плановых показателей²⁷.

²⁷ Кроме того, считаем необходимым отметить такое важное правило, установленное в Сметных правилах, как обязательное согласование с Министерством финансов всех “проектов положений, уставов и других законоположений”, которые могут повлечь за собой расходование государственных средств. Важность указанного правила и одновременно сложность и масштабность его реализации требуют отдельного исследования, выходящего за рамки настоящей статьи.