

Лекція Ш.

Бюджетъ или государственная роспись. Понятіе о бюджетѣ и его необходимость. Исторія и значеніе бюджетовъ. Требования хорошаго бюджета. Порядокъ составленія, разсмотрѣнія и исполненія бюджета. Специализація бюджета. Отчетъ объ исполненіи бюджета. Сверхсметные кредиты.

Для осуществленія своихъ задачъ современное государство нуждается въ личной службѣ своихъ подданныхъ и въ матеріальныхъ средствахъ. Личная служба — исполненіе воинской повинности, обязанностей присягнутого засѣдателя—отбывается подданными по долгу гражданина обязательно и безъ вознагражденія. Но рядомъ съ этой обязательной безвозмездной службой государство пользуется и добровольными услугами цѣлой массы лицъ, получающихъ уже за это опредѣленное вознагражденіе въ видѣ постоянного жалованья и другихъ денежныхъ выдачъ. Кромѣ того, государство нуждается въ очень многихъ предметахъ—казенныхъ зданіяхъ, крѣпостяхъ, корабляхъ, пушкахъ, ружьяхъ, предметахъ матеріальнаго снаряженія войскъ и т. п. Для оплаты жалованья служащихъ и для приобрѣтенія необходимыхъ ему матеріальныхъ предметовъ современное государство имѣетъ надобность въ значительныхъ денежныхъ средствахъ и потому вынуждено вести сложное финансовое хозяйство. Сущность этого хозяйства сводится къ тому, чтобы удовлетворить возможно лучше и полнѣе назрѣвшія потребности, израсходовавъ на это возможно меньше матеріальныхъ средствъ. Очевидно, для достиженія этой цѣли необходимо прежде всего строгій и подробный учетъ потребностей и выясненіе всѣхъ имѣющихся для удовлетворенія ихъ ресурсовъ. Такой подсчетъ средствъ и потребностей или составленіе сметы ожидаемыхъ доходовъ и расходовъ является необходимымъ, какъ мы это уже указывали, во всякомъ правильномъ и сколько-нибудь сложномъ хозяйствѣ; но въ хозяйствѣ современнаго государства безъ такого подсчета, безъ сметы, обойтись уже прямо невозможно.

Раньше было упомянуто, что современное государство получает главную часть своих доходов путем принудительнаго взысканія съ подданныхъ извѣстной части ихъ дохода или имущества, т.-е. посредствомъ взиманія съ нихъ разнаго рода налоговъ и сборовъ. Но при безграничности государственныхъ задачъ потребности его собственно безпредѣльны. И если бы современное государство рѣшилось на полное и немедленное ихъ удовлетвореніе и, пользуясь своей принудительной властью, начало усиливать свои доходы путемъ возвышенія налоговъ и сборовъ, то очень скоро оно могло бы истощить платежныя силы своихъ подданныхъ, затронувъ налогомъ ту часть народнаго дохода, которая необходима для возстановленія народнаго капитала, затрачиваемаго въ процессъ производства. За этимъ предѣломъ началось бы уже не увеличеніе, а прогрессивное уменьшеніе доходовъ государства, и оно силою вещей принуждено было бы остановиться въ дальнѣйшемъ преслѣдованіи своихъ безграничныхъ задачъ. вмѣстѣ съ тѣмъ, платежнымъ силамъ народа былъ бы нанесенъ непоправимый ущербъ, и вся страна, вмѣсто развитія и прогресса, обречена была бы на упадокъ и обѣднѣніе. Доводить страну до такого положенія не рѣшится, очевидно, ни одно сколько-нибудь предусмотрительное правительство. Поэтому-то во всѣхъ современныхъ государствахъ и приобрѣло такое крупное государственное значеніе составленіе *государственной сметы*, или *росписи доходовъ и расходовъ*, при обсужденіи которой въ подлежащихъ вѣдомствахъ и въ высшихъ законодательныхъ учрежденіяхъ страны тщательно взвѣшиваются назрѣвшія потребности и выясняются тѣ максимальныя средства, которыя могли бы быть взяты у народа для ихъ удовлетворенія. Составленная финансовымъ управленіемъ на опредѣленный періодъ времени роспись (сметы) ожидаемыхъ доходовъ и предстоящихъ расходовъ, разсмотрѣнная законодательнымъ органомъ и утвержденная верховной властью, носитъ названіе *бюджета*.

Слово „бюджетъ“ заимствовано изъ Англій и происходитъ отъ латинскаго слова „bulga“ — кожаный мѣшокъ. Въ старину въ Англій канцлеръ казначейства при произнесеніи въ парламентѣ рѣчи, излагавшей планъ и смету будущихъ доходовъ и расходовъ, открывалъ свой кожаный портфель, или мѣшокъ съ деньгами и документами; отсюда эта рѣчь получила названіе „budget“, которое затѣмъ перешло и въ другія страны, означая собой государственную смету или роспись.

Появленіе государственныхъ бюджетовъ относится еще къ Среднимъ вѣкамъ. Какъ извѣстно, средневѣковыя государства

добывали свои доходы, главнымъ образомъ, путемъ частно-хозяйственной дѣятельности, преимущественно отъ эксплуатаціи государственныхъ имуществъ. Платежъ постоянныхъ сборовъ или налоговъ считался по понятіямъ средневѣкового гражданина несомнѣстимымъ съ положеніемъ свободнаго человѣка, и опредѣленные оброки установлены были лишь съ крѣпостныхъ людей. Если же государю не хватало его собственныхъ средствъ на содержаніе двора и войска, то феодалыне владѣльцы—свѣтскіе и духовные,— а также и горожане (третье сословіе) приходили своими средствами на помощь суверену какъ бы добровольно. Для этого королевскій министръ излагалъ передъ сословными чинами финансовое положеніе государства, убѣждая ихъ въ необходимости дарованія субсидій государю. Впослѣдствіи усилившаяся королевская власть пыталась сама устанавливать сборы и налоги съ подданныхъ, но это вело къ возмущеніямъ и революціоннымъ попыткамъ, и борьба за бюджетное право — за право устанавливать налоги и опредѣлять предметы расходовъ — послужила на Западѣ почвой для усиленія конституціонныхъ стремленій, пока въ нынѣшнемъ вѣкѣ не привела къ учрежденію почти во всѣхъ государствахъ парламентскаго образа правленія. Въ Англіи бюджетное право было признано за парламентомъ еще при Стюартахъ въ XVII вѣкѣ. Съ этого времени государственные бюджеты Англіи становятся гласными и публикуются во всеобщее свѣдѣніе. Въ прочихъ континентальныхъ государствахъ государственныя росписи составлялись и въ періодъ существованія абсолютныхъ монархій, какъ внутренняя мѣра для обезпеченія необходимаго порядка въ финансовомъ управленіи; но росписи эти сохранялись въ строгой тайнѣ, какъ и все, что относилось до государственныхъ финансовъ. Только въ теченіе XIX столѣтія, съ окончательнымъ упроченіемъ парламентскаго режима на Западѣ, восторжествовало начало гласности въ бюджетѣ.

У насъ въ Россіи попытки составленія государственныхъ смѣтъ дѣлались уже въ XVII и XVIII столѣтіяхъ, но исключительно въ цѣляхъ упорядоченія финансоваго хозяйства. Ни сословія въ западно-европейскомъ смыслѣ, ни организованныхъ общественныхъ группъ, съ которыми бы приходилось бороться, собиратели Русской земли не встрѣтили на Руси. Напротивъ, верховная власть сама вызвала у насъ къ жизни общественную группировку и создавала сословную организацію въ интересахъ государственной пользы. Но эта вызванная сверху сословная жизнь находилась всегда въ непосредственной связи съ государственной властью и въ прямой зависимости отъ нея, и ни о какихъ компромиссахъ между ними не

могло быть, очевидно, и рѣчи. Наши земскіе соборы, хотя и являлись собраніемъ представителей всей земли, никогда, однако, не играли роли ограничивающихъ верховную власть законодательныхъ собраній. Собирая земскихъ людей, Московское правительство ожидало отъ нихъ выясненія платежныхъ силъ населенія въ виду предполагавагося усиленія государственныхъ расходовъ. И благопріятный отвѣтъ представителей земли являлся какъ бы всенароднымъ поручительствомъ въ исправномъ несеніи возлагаемыхъ на народъ податныхъ тягостей. Съ конца XVII вѣка земскіе соборы перестаютъ и вовсе собираться. Съ тѣхъ поръ обновленная Петромъ Россія, подъ мощною рукою русскихъ Самодержцевъ, вступаетъ мало-по-малу на путь широкихъ реформъ всего государственнаго управленія, центрального и мѣстнаго. Упорядоченію подвергалось постепенно и бюджетное дѣло. Уже при учрежденіи Министерствъ въ 1802 году на Министра финансовъ возложено было составленіе ежегодно подробнаго „штата“ общихъ государственныхъ расходовъ. Болѣе подробныя правила по составленію государственныхъ росписей были установлены въ наказѣ Министру финансовъ 1811 года, въ основу котораго легъ финансовый планъ Сперанскаго. Однако, составлявшіяся по этому наказу смѣты страдали многими недостатками, и прежде всего бюджеты далеко не отличались необходимой полнотой, такъ какъ многіе капиталы и цѣлыя отрасли государственныхъ доходовъ сосредоточивались въ рукахъ отдѣльныхъ вѣдомствъ и вовсе не вносились въ общую государственную роспись. Можно сказать, что тогдашнія смѣты представляли изъ себя механическое соединеніе смѣтъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, и то неполное, такъ что судить по нимъ объ общемъ ходѣ государственнаго хозяйства было совершенно невозможно. По вступленіи на престолъ Императора Александра II комиссія В. А. Татаринова была поручена разработка коренныхъ началъ государственной отчетности и выработка правилъ по составленію, утвержденію и исполненію государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ Министерствъ и Главныхъ управленій. Въ 1862 году смѣтные правила удостоились Высочайшаго утвержденія и были введены въ дѣйствіе съ 1863 года. Съ того времени бюджетное дѣло подвергалось не разъ измѣненіямъ. Особенно много важныхъ для упорядоченія нашего бюджета перемѣнъ было введено въ царствованіе Императора Александра III.

Въ настоящее время бюджетъ является финансовымъ закономъ, по которому должно управляться государственное хозяйство въ теченіе опредѣленнаго періода времени. Съ этой стороны бюджету принадлежитъ не только техническое значеніе финансоваго

плана, но и огромное политическое значение. Если законы вообще устанавливають предѣлы власти правительства, цѣли и формы его дѣятельности, то бюджетъ опредѣляетъ размѣры матеріальныхъ средствъ, въ предѣлахъ которыхъ оно можетъ осуществлять эти цѣли, и, слѣдовательно, является какъ бы необходимымъ дополненіемъ къ той нормировкѣ правительственной дѣятельности, которая устанавливается закономъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, имъ опредѣляется и внутреннее соотношеніе различныхъ предметовъ этой дѣятельности. Поэтому составленіе бюджета предоставляется во всѣхъ государствахъ законодательнымъ учрежденіямъ. Законосовѣщательное значеніе признано у насъ за Государственнымъ совѣтомъ; къ его компетенціи и отнесено у насъ разсмотрѣніе государственной росписи. Требованіе, чтобы государственная роспись прежде ея утвержденія Государемъ Императоромъ была разсмотрѣна Государственнымъ совѣтомъ, соблюдается безусловно *).

Какъ финансовый законъ и въ то же время какъ необходимая административная мѣра для функціонированія всего государственнаго управленія, государственный бюджетъ долженъ отвѣчать извѣстнымъ требованіямъ, изъ которыхъ главнѣйшими слѣдуетъ признать требованія ясности, точности и гласности бюджета.

Чтобы отвѣчать требованію ясности, бюджетъ долженъ представлять *полную картину* финансовъ страны. Съ этою цѣлью всѣ ожидаемые доходы и предстоящіе расходы государства по всѣмъ вѣдомствамъ должны войти въ одну общую государственную роспись, составляемую Министерствомъ финансовъ изъ частныхъ смѣтъ отдѣльныхъ министерствъ. Далѣе, распредѣленіе отдѣльныхъ статей доходовъ должно совершаться по установленной въ законодательномъ же порядкѣ *классификаціи*, чтобы было возможно сравнивать бюджеты за рядъ лѣтъ. Классификація бюджета, имѣющая высокое значеніе для его ясности, бываетъ двухъ родовъ: 1) съ распредѣленіемъ статей въ порядкѣ, соответствующемъ вѣдомствамъ, или же 2) съ распредѣленіемъ статей въ порядкѣ, соответствующемъ предметамъ доходовъ и расходовъ. Въ нашемъ русскомъ бюджетѣ роспись „доходовъ“ составляется по предметной классификаціи, роспись же „расходовъ“ составляется по вѣдомствамъ, что объясняется историческимъ происхожденіемъ нашей теперешней государственной росписи и отсутствіемъ у насъ единства министерствъ (кабинета).

Въ отношеніи ясности бюджета играетъ также извѣстную роль

*) См. примѣчаніе на стр. 421.

способъ составленія его, а именно дѣленіе бюджетовъ на *брутто-бюджеты* (валовые бюджеты) и *нетто-бюджеты* (чистые бюджеты). Въ брутто-бюджетѣ показываются полныя цифры доходовъ безъ вычетовъ издержекъ по взиманію ихъ; въ свою очередь, и въ группѣ расходовъ показываются не только расходы на содержаніе управленій и на активныя мѣропріятія въ пользу населенія, но и расходы по взиманію и полученію доходовъ. Въ нетто-бюджетѣ доходы показываются уже за вычетомъ издержекъ взиманія, и эти издержки не фигурируютъ болѣе въ расходномъ бюджетѣ. Брутто-бюджетъ, очевидно, является болѣе полнымъ и потому можетъ считаться болѣе предпочтительнымъ, хотя наряду съ нимъ вообще желательно знать и дѣйствительную стоимость взиманія государственныхъ доходовъ. Въ Россіи дѣйствуетъ система брутто-бюджета.

Требованію *точности* бюджета отвѣчаетъ *осторожное исчисленіе* въ росписи ожидаемыхъ доходовъ и расходовъ, основанное на дѣйствительныхъ цифрахъ поступленій государственныхъ доходовъ и произведенныхъ государственныхъ расходовъ за рядъ послѣднихъ бюджетныхъ періодовъ, напримѣръ, по соображеніи съ средними данными за пять лѣтъ или за три года. Кромѣ того, противъ предположенныхъ цифръ доходовъ и расходовъ слѣдуетъ показывать и цифры прошлотодней росписи для сравненія. Эти требованія выполняются при составленіи и нашей росписи.

Существеннымъ условіемъ для выполнения требованія точности бюджета является *строгое соблюденіе срока*, на который онъ установленъ. Для этого необходимо, чтобы время поступления предположенныхъ доходовъ и производства разрѣшенныхъ расходовъ было точно установлено при утвержденіи бюджета и чтобы на практикѣ дѣйствительно держались установленные для дѣйствія бюджета сроки. Срокъ дѣйствія бюджета долженъ быть общимъ для всего государства, для всѣхъ его частей и самостоятельныхъ управленій. *Бюджетнымъ періодомъ* или срокомъ дѣйствія бюджета является обыкновенно финансовый годъ, который можетъ совпадать съ календарнымъ, но можетъ и не совпадать. У насъ въ Россіи бюджетный годъ совпадаетъ съ календарнымъ, т.-е. начинается 1 января и заканчивается 31 декабря.

Кромѣ обще-бюджетнаго срока, большинство законодательствъ устанавливаютъ еще особый *льготный періодъ*, въ теченіе котораго должны быть закончены всѣ счета по доходнымъ и расходнымъ смѣтамъ заключеннаго бюджета. Такое удлиненіе срока дѣйствія бюджета допускается обыкновенно лишь для „расходныхъ“ смѣтъ и притомъ на неодинаковое время для различныхъ кредитовъ. Для

„доходнаго“ же бюджета льготныхъ сроковъ обыкновенно не полагается. У насъ въ Россіи льготный періодъ установленъ только для расходныхъ смѣтъ. Для окончанія расчетовъ по обязательствамъ съ кредиторами казны полагается для расходовъ всѣхъ вѣдомствъ, кромѣ военнаго, три льготныхъ мѣсяца, до 31 марта слѣдующаго года; для военнаго же вѣдомства льготный срокъ истекаетъ 30 апрѣля слѣдующаго за смѣтнымъ года. Оставшіеся неудовлетворенными въ теченіе льготнаго срока кредиторы заносятся въ особые именные списки (*кредиторскіе списки*), дѣйствіе которыхъ продолжается до 31 декабря втораго по заключеніи смѣты года. Въ особомъ положеніи находятся кредиты строительные и по приобрѣтенію въ казну доходныхъ источниковъ и вообще крупной частной собственности. Срокъ дѣйствій означенныхъ кредитовъ продолжается по нашему закону въ теченіе двухъ и трехъ лѣтъ. По истеченіи льготныхъ сроковъ, а для кредитовъ, внесенныхъ въ кредиторскіе списки, сроковъ дѣйствія списковъ, всѣ кредиты закрываются, и не использованныя суммы поступаютъ въ общій доходъ государственнаго казначейства.

Что касается, наконецъ, требованія *гласности бюджета*, то оно вытекаетъ изъ понятій бюджета какъ финансоваго закона, обязательнаго къ выполненію. Кромѣ того, только путемъ гласнаго веденія финансоваго хозяйства, съ соблюденіемъ полной ясности и точности въ бюджетномъ дѣлѣ, государство можетъ рассчитывать на упроченіе своего кредита, основаннаго всецѣло на довѣрїи къ государственнымъ финансамъ страны. Поэтому всѣ современные государства публикуютъ свои государственныя росписи во всеобщее свѣдѣніе.

Составленіе государственной росписи является вообще весьма сложнымъ дѣломъ. Проектъ государственной росписи составляется въ каждомъ государствѣ Министерствомъ финансовъ, причемъ матеріалами ему служатъ частныя смѣты всѣхъ остальныхъ вѣдомствъ и самого Министерства финансовъ, составляемыя, въ свою очередь, по смѣтнымъ предположеніямъ центральныхъ и мѣстныхъ органовъ отдѣльныхъ вѣдомствъ. Въ Министерствѣ финансовъ эти частныя смѣты разсматриваются съ точки зрѣнія соотвѣтствія ихъ установленнымъ закономъ штатамъ и постановленіямъ. Особенно внимательному обсужденію подлежатъ, конечно, требованія новыхъ кредитовъ, причемъ на Министерствѣ финансовъ лежитъ нелегкая и мало прїятная обязанность по возможности ограничивать испрашиваемые кредиты въ цѣляхъ поддержанія общаго соотвѣтствія расходовъ съ доходами, или такъ называемаго бюджетнаго равновѣсія.

Загѣтъ на Министерствѣ финансовъ лежитъ составленіе проекта доходной части бюджета, т.-е. подысканіе средствъ для покрытія предполагаемыхъ расходовъ, а въ случаѣ ихъ недостаѣи—указаніе способа покрытія бюджетнаго дефицита.

Составленный Министерствомъ финансовъ проектъ бюджета постушаетъ загѣтъ на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій. Обсужденіе и голосованіе бюджета составляетъ на Западѣ одну изъ главныхъ функцій палатъ народныхъ представителей.

Исполненіе бюджета заключается въ открытіи административнымъ органамъ кредитовъ для производства расходовъ, предусмотрѣнныхъ росписью. Необходимымъ условіемъ для закономѣрнаго функціонированія бюджета является требованіе такъ называемой *спеціализаціи бюджета*, заключающееся въ ограниченіи правъ административныхъ органовъ по своему усмотрѣнію переводить кредиты изъ одной статьи смѣты въ другую. Спеціализація бюджета можетъ быть *полная* и *неполная*. Полная спеціализація требуетъ сохраненія неизмѣнной нормы ассигнованій по всѣмъ дѣленіямъ смѣты; неполная — допускаетъ пополненіе недостатковъ сбереженіями по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты, не разрѣшая, однако, безъ законодательнаго утвержденія перевода кредитовъ изъ одного главнаго отдѣленія смѣты въ другое. Полная спеціализація представляетъ больше гарантій для цѣлесообразнаго расходованія государственныхъ средствъ, но зато она крайне стѣсняетъ администрацію, лишая ея дѣятельности необходимой инициативы и жизненности. Поэтому въ большинствѣ государствъ, и у насъ въ Россіи, принята неполная спеціализація бюджета.

По окончаніи льготнаго срока наступаетъ заключеніе бюджета и сводъ итоговъ для выясненія его конечныхъ результатовъ—успѣшности выполненія или же получившагося дефицита. Отчетъ этотъ составляется какъ финансовымъ вѣдомствомъ, по даннымъ финансовыхъ кассъ о движеніи суммъ (кассовый отчетъ), такъ и контрольнымъ вѣдомствомъ — по представленной отчетности всѣхъ вѣдомствъ и учреждений. Составленный отчетъ представляется законодательнымъ учрежденіемъ, для которыхъ онъ является существеннымъ матеріаломъ при обсужденіи государственной росписи на новый смѣтный періодъ.

Если разрѣшенныхъ государственною росписью кредитовъ оказывается недостаточно для удовлетворенія потребностей, признанныхъ неотложными, а также если внезапно возникаетъ необходимость въ производствѣ расходовъ на предметы, вовсе не предусмотрѣнные росписью, то приходится прибѣгать къ дополнитель-

нымъ или такъ называемымъ *сверхсмѣтнымъ кредитамъ*. Сверхсмѣтные кредиты являются вообще весьма не желательнымъ и опаснымъ элементомъ въ государственномъ хозяйствѣ, такъ какъ они испрашиваются часто на очень большія суммы, а къ то же время, по условіямъ своего возникновенія, не допускаютъ подробнаго обсужденія и сличенія вызвавшихъ ихъ потребностей съ другими также неудовлетворенными потребностями. Вслѣдствіе указанной опасности сверхсмѣтные кредиты должны быть допускаемы въ видѣ лишь рѣдкихъ исключеній, въ случаяхъ полной невозможности отложить удовлетвореніе потребности до слѣдующаго смѣтнаго періода. Кромѣ того, повсюду признается необходимымъ соблюденіе въ отношеніи испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ того же порядка обсужденія и принятія проекта расходовъ, который установленъ и для основной государственной росписи. Вообще, легкое отношеніе къ сверхсмѣтнымъ кредитамъ не разъ уже являлось причиной возникновенія крупныхъ финансовыхъ затрудненій для государствъ.

Что касается Россіи, то порядокъ составленія государственной росписи у насъ въ основныхъ своихъ чертахъ былъ установленъ смѣтными правилами 22 мая 1862 года. Въ настоящее время послѣ всѣхъ измѣненій и дополненій, послѣдовавшихъ въ развитіе нашего бюджетнаго законодательства, порядокъ этотъ представляется въ слѣдующемъ видѣ.

Основаніемъ государственной росписи являются финансовыя смѣты доходовъ и расходовъ отдѣльныхъ Министерствъ и Главныхъ управленій. Смѣты эти составляются центральными органами вѣдомствъ изъ смѣты собственныхъ доходовъ и расходовъ и изъ частныхъ смѣтныхъ росписаній подчиненныхъ имъ мѣстныхъ учрежденій, представляющихъ въ центральное вѣдомство свѣдѣнія о разрѣшенныхъ имъ расходахъ по штатамъ и другимъ ассигнованіямъ, закономъ утвержденнымъ. Всѣ расходныя смѣтныя назначенія должны быть подтверждены или, выражаясь технически, „очищены“ ссылками на соответствующія узаконенія, штаты и Высочайшія повелѣнія, а по расходамъ операціоннымъ должны сопровождаться объясненіями въ необходимости именно такой, а не другой цифры испрашиваемаго кредита. Внесеніе въ смѣты новыхъ расходовъ безъ предварительнаго законодательнаго разрѣшенія самого предмета или размѣра расходованія допускается лишь къ такъ называемому „условному отпуску“, т.-е. съ тѣмъ, чтобы къ расходованію этихъ кредитовъ было приступлено не иначе, какъ по испрошеніи законодательнымъ путемъ разрѣшенія на самый предметъ и размѣръ расходованія. Въ доходномъ отдѣлѣ смѣтъ

приводятся соображенія о тѣхъ законодательныхъ и фактическихъ данныхъ, которыя послужили основаніемъ для приведенныхъ въ смѣтѣ цифровыхъ выводовъ. Всѣ цифры смѣты какъ доходныя, такъ и расходныя, должны быть занесены подъ тѣмъ параграфомъ, статьей и пунктомъ, которые установлены для доходовъ общей классификаціей государственной росписи, а для расходовъ—утвержденною для каждой смѣты формою. Къ подобной смѣтѣ каждаго вѣдомства должны быть еще приложены краткій перечень доходовъ и расходовъ и объяснительная записка объ измѣненіяхъ въ смѣтныхъ предположеніяхъ противъ прошлаго года, съ изложеніемъ соображеній по этимъ пунктамъ подлежащаго вѣдомства.

Вмѣстѣ съ своей основной финансовой смѣтой каждое вѣдомство представляетъ также особую смѣту по принадлежащимъ ему такъ называемымъ *спеціальнымъ средствамъ*. Специальными средствами называются сборы, доходы и капиталы, которые образуются частью изъ остатковъ отъ казенныхъ ассигнованій, частью же изъ пожертвованій съ благотворительной цѣлью и составляютъ какъ бы частную собственность даннаго вѣдомства для расходовъ его на точно опредѣленные потребности. Если спеціальныя средства расходуются на предметы однородные съ тѣми, которые входятъ въ составъ финансовой смѣты даннаго вѣдомства, то соответствующая сумма спеціальныхъ средствъ переносится въ финансовую смѣту доходовъ управленія подъ рубрикой „пособій государственному казначейству“.

Составленныя отдѣльными вѣдомствами смѣты препровождаются одновременно въ Министерство финансовъ, Государственный контроль и Государственный совѣтъ. Исключеніемъ изъ этого правила является смѣта Министерства Императорскаго Двора и Удѣловъ, которая вовсе не разсматривается указанными установленіями, а лишь общей суммой, по заявленію Министра Двора, вносится въ проектъ государственной росписи. Своевременное представленіе смѣтъ отдѣльными вѣдомствами имѣетъ громадное значеніе для надлежащаго ихъ обсужденія и потому строго установлено у насъ закономъ. По закону сроки представленія смѣтъ отдѣльными вѣдомствами установлены между 1 августа и 18 ноября, и въ этотъ промежутокъ времени должны быть доставлены не только всѣ смѣты, но и дополненія къ нимъ. Послѣ указанныхъ сроковъ никакія измѣненія въ смѣтахъ уже не допускаются. По полученіи смѣтъ Министерство финансовъ и Государственный контроль повѣряютъ ихъ съ точки зрѣнія соответствія ихъ съ дѣйствующими законоположеніями и штатами, сравниваютъ съ

дѣйствительнымъ исполненіемъ смѣтъ за прошлый годъ и составляютъ свои заключенія о степени пользы, своевременности и производительности предполагаемыхъ расходовъ на тѣ или другія потребности по сравненію съ другими невыполненными государственными потребностями и имѣющимися для удовлетворенія ихъ средствами. Замѣчанія эти сообщаются подлежащимъ Министрамъ и препровождаются въ Государственный совѣтъ, которому принадлежитъ право высшей повѣрки смѣтъ съ точки зрѣнія общегосударственной пользы, своевременности и настоятельности заявленныхъ расходовъ. На сдѣланныя замѣчанія подлежащаго Министерства представляютъ въ Государственный совѣтъ свои заключенія. Къ 1 октября туда же поступаетъ отчетъ Государственного контроля по исполненію государственной росписи за послѣдній истекшій смѣтный періодъ *).

Самое обсужденіе смѣтъ сосредоточивается въ Департаментѣ государственной экономіи Государственнаго совѣта и происходитъ въ присутствіи Министра финансовъ, Государственнаго контролера и тѣхъ Министровъ или Главноуправляющихъ отдѣльными частями, чьи смѣты разсматриваются. Свое заключеніе Департаментъ государственной экономіи постановляетъ въ формѣ журнала. По разсмотрѣннн всѣхъ смѣтъ, въ Министерствѣ финансовъ составляется изъ нихъ общая государственная роспись доходовъ и расходовъ. причеиъ, если она сводится съ дефицитомъ, Министръ финансовъ представляетъ соображенія о тѣхъ статьяхъ расходовъ, которыя, по его мнѣнію, могутъ быть сокращены или отложены, или же указываетъ средства для покрытія дефицита. Затѣмъ государственная роспись вносится Министромъ финансовъ въ Департаментъ государственной экономіи. Департаментъ экономіи разсматриваетъ государственную роспись и предположенія Министра финансовъ „въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства“. Заключеніе Департамента государственной экономіи по государственной росписи вносится затѣмъ въ Общее собраніе Государственнаго совѣта, послѣ чего государственная роспись представляется на Высочайшее утвержденіе и публикуется во всеобщее свѣдѣніе **).

Высочайше утвержденная и опубликованная государственная роспись становится обязательнымъ къ исполненію закономъ. и на основаніи ея Министерствомъ и Главнымъ управленіемъ открываются разрѣшенные имъ кредиты. Относительно перевода

*) См. примѣчаніе на стр. 421.

**) См. примѣчаніе на стр. 421.

кредитовъ у насъ дѣйствуетъ, какъ уже упомянуто выше, система не полной спеціализаціи, именно распорядителямъ кредитовъ (Министрамъ и Главноуправляющимъ) предоставлено право замѣнять при исполненіи финансовыхъ смѣтъ недостатки сбереженіями по второстепеннымъ подраздѣленіямъ (статьямъ) въ предѣлахъ одного и того же главнаго подраздѣленія (параграфа). Кроме того, Министрамъ, по соглашенію съ Министромъ финансовъ, предоставлено право производить мелочныя издержки до 1,000 руб. изъ предвидимыхъ вообще сбереженій. Свободные остатки отъ смѣтныхъ ассигнованій, по истеченіи льготныхъ сроковъ, причисляются къ общимъ ресурсамъ Государственнаго казначейства. Исключеніе изъ этого правила представляютъ остатки отъ нѣкоторыхъ кредитовъ. Такъ, на примѣръ, остатки отъ кредитовъ на содержаніе соборовъ, монастырей, сельскаго и городского духовенства поступаютъ въ распоряженіе духовнаго вѣдомства, а остатки отъ кредитовъ на содержаніе личнаго состава управленій и на канцелярскіе расходы идутъ на награды и пособія чиновникамъ.

Что касается *сверхсмѣтныхъ кредитовъ*, то по дѣйствующимъ у насъ смѣтнымъ правиламъ они должны быть испрашиваемы черезъ Департаментъ государственной экономіи, по предварительномъ сношеніи съ Министромъ финансовъ и Государственнымъ контролеромъ, причемъ въ представленіи объ открытіи этихъ кредитовъ должны быть указаны причины, по которымъ размѣръ или самый предметъ расхода, признаваемого въ данное время неотложнымъ, не могъ быть предвидѣнъ при составленіи дѣйствующей смѣты. Исключеніе изъ этого правила составляютъ сверхсмѣтные кредиты, требующіе по военнымъ и политическимъ обстоятельствамъ особой быстроты и тайны, и затѣмъ сверхсмѣтные кредиты по Высочайшему Двору. Эти кредиты испрашиваются всеподданнѣйшими докладами подлежащихъ Министровъ, по соглашенію съ Министромъ финансовъ, помимо Государственнаго совѣта. Точно такъ же всеподданнѣйшими докладами Министра финансовъ испрашиваются кредиты по расходамъ, относимымъ на счетъ общаго занесеннаго въ государственную роспись фонда на экстренныя въ теченіе года надобности. Наконецъ, непосредственному распоряженію Министра финансовъ предоставлено открытіе кредитовъ по нѣкоторымъ неизбѣжнымъ къ производству расходамъ по системѣ государственнаго кредита, по рѣшеніямъ суда и по выдачѣ пенсій и пособій. Кроме того, въ теченіе вакантнаго въ Государственномъ совѣтѣ времени Министру финансовъ предоставлено, въ случаяхъ особой неотложности, на примѣръ, для предотвращенія какого-либо

народнаго бѣдствія, открывать авансомъ въ счетъ сбереженій по смѣтамъ кредиты на непредусмотрѣнные смѣтами расходы. Но по возобновеніи засѣданій Государственнаго совѣта Министры, по вѣдомству которыхъ были открыты означенные кредиты, должны войти съ особыми представленіями объ ихъ утвержденіи *).

*) См. примѣчаніе на стр. 421.