В.А.Орлов

ВОПРОСЫ УНИФИКАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ ПРИНЦИПОВ В ЕАЭС

Статья посвящена вопросам унификации бюджетных принципов в Российской Федерации, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Республике Армения и Кыргызской Республике. Рассматривается авторское мнение о выборе единообразия рациональных структур построения основополагающих бюджетных начал. В работе предложены конкретные правовые структуры и основополагающие бюджетные принципы суверенных государств ЕАЭС.

Ключевые слова: бюджетные принципы ЕАЭС, бюджетное единство, гласность (открытость, публичность), самостоятельность бюджетов, сбалансированность бюджета, эффективности использования бюджетных средств, достоверность бюджета, адресность и целевой характер бюджетных средств, единство кассы и казначейского исполнения бюджетов, бюджетный секвестр (ограничение расходов)

В России нет единого устоявшегося понятия бюджетных принципов. Обычно понятийный аппарат данного термина связывается с исходными правилами в области бюджетных правоотношений.

Отправным моментом можно считать, что принцип (от лат. *principium* — основа, начало) — это основное, исходное изложение какой-нибудь теории, учения мировоззрения, теоретической программы. Например, по С.И.Ожегову, принцип является первоосновой, исходной точкой какого-либо явления, процесса, научного подхода, нравственного начала и т.д. [1, с. 497].

И.С.Иванов указывает, что в России «принципы бюджетной системы — это объединение тринадцати генеральных идей, лежащих в основе построения и функционирования бюджетной системы» [2].

Таким образом, понятие принципа можно связывать с понятиями концепции, идеи, начала, базиса, правила, нормы, но принцип не полностью совпадает с ними, так как в нем можно больше видеть основополагающий характер.

Д.Л.Комягин считает, что принципы права появляются на определенном этапе развития права, как квинтэссенция накопленного опыта, использование которого позволяет создавать позитивное непротиворечивое правовое регулирование.

Закрепленные в законодательстве принципы выступают, указывает автор, как «конституирующая» основа, каркас, который позволяет держаться всему зданию правового регулирования. Система принципов бюджетного права связана с более общими системами принципов: системой общеправовых и конституционных принципов и системой принципов финансового права, входит в них как составная часть. Такое положение вещей является нормальным, т.к. само право является системной категорией, пронизанной разнообразными взаимозависимостями.

Рассмотрение совокупности правовых принципов как целостной системы является необходимой гарантией от искажения их смысла. Например, искажение принципа гуманности превращается в поощрение вседозволенности, что противоречит самой сути права как границы, меры должного поведения и нарушает принцип баланса интересов личности, общества и государства. Неверное понимание принципа справедливости приводит к тому, что интересы большинства нарушаются в угоду меньшинства, что опять нарушает принцип баланса интересов и т.д. Также и для бюджетного права принцип самостоятельности бюджетов не может рассматриваться вне его связи с принципом единства бюджетной системы, а принцип подведомственности расходов должен быть сбалансирован принципом адресности и целевого характера бюджетных средств.

Стоит согласиться с Д.Л.Комягиным, особенно когда он подытоживает, что нормы бюджетного права находятся в сфере воздействия общеправовых принципов, конституционных принципов и отраслевых принципов финансового права. Помимо них существуют специальные принципы бюджетного права, которые и придают ему уникальность и обособленность. Специальные принципы бюджетного права можно разделить на три взаимосвязанные группы: принципы установления расходов и доходов бюджета; принципы построения бюджетной системы; принципы организации бюджетного процесса [3, с. 19-31].

Е.В.Рябова относительно бюджетных принципов считает, что «принципы права представляют собой основные идеи, исходные положения регулирования отношений по управлению бюджетными средствами. Они не всегда имеют прямое правовое закрепление актами бюджетного законодательства, но они всегда определяют содержание нормативного правового регулирования бюджетных отношений, формируя «дух» закона» [4, с. 15].

Ю.А.Крохина констатирует, что принципы бюджетной системы образуют специальное научное основание, фиксирующее сущность взаимодействия бюджетов всех уровней между собой и одновременно степень автономии (в рамках конституционных полномочий и финансовой компетенции) бюджета каждого территориального образования, обеспечивают единство централизации и децентрализации бюджетной системы [5, с. 108].

Следовательно, можно считать, что принцип — это основополагающая (фундаментальная, базисная) исходная (отправная) идея, правило поведения, следование которой помогает наилучшим образом достигать поставленных задач. А бюджетный принцип, соответственно, нужен в качестве отправной точки становления последующих бюджетно-правовых норм.

В настоящее время объединение потенциалов трех стран в зону свободной торговли, в таможенный и, наконец, в экономический союз, а также присоединение к ним других республик, ранее входивших в единое государство, требует унификации множества нормативных правовых положений, экономических критериев, технологических стандартов и многих иных позиций, без единообразия которых сложно взаимодействовать между собой.

Добиться единых бюджетных норм в рассматриваемых странах в близлежащей перспективе не представляется возможным, так как все государства суверенны, имеют различные формы устройства (федеративные и унитарные), имеются неодинаковые источники наполнения бюджетов и направления расходования публичных средств. В то же время можно считать, что выработка единообразных основополагающих начал — бюджетных принципов — будет полезна для осуществления сотрудничества в ЕАЭС. Более того, исследуя конкретные принципы, применяемые в законодательстве Российской Федерации, Республики Казахстан, Республики Беларусь, Республики Армения и Кыргызской Республики, можно получить наиболее системно-организованные, усовершенствованные правовые положения относительно данных правовых установок.

Подытожим сходство и различия правового обеспечения в рассматриваемых странах. В Беларуси, Казахстане и России бюджетные принципы выделены в отдельные специальные статьи кодифицированного бюджетного законодательства (причем в России и Беларуси это изначально список принципов, а затем их дефиниция). В Армении и Киргизии нет бюджетных кодексов, но имеются специальные законы, включающие правовые позиции относительно бюджетных начал. Причем в Армении выделяется лишь малое количество бюджетных основ, с отдельной расшифровкой, тогда как в Киргизии нет специального списка бюджетных принципов, отдельные правовые установки можно увидеть, только косвенно в различных положениях специального закона.

На основе анализа имеющихся в рассматриваемых странах бюджетных первооснов попробуем выстроить единую для рассматриваемых государств систему бюджетных принципов.

Первый принцип бюджетного единства присутствует у всех стран ЕАЭС, выражен в основном в единстве нормативного правового обеспечения всей соответствующей бюджетной системы. На наш взгляд, данное финансовое основополагающее начало, будет выглядеть более структурированным при использовании консолидированного опыта правового регулирования в кодифицированных бюджетных законах Российской Федерации, Республики Казахстан, Республики Беларусь:

Бюджетное единство выражается, через общность:

- принципов бюджетного законодательства,
- бюджетной классификации бюджетной системы,
- правового положения субъектов бюджетных правоотношений, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений,
- порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы,
- оснований и видов ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Вторым принципом целесообразно считать, по нашему мнению, принцип гласности. Данный бюджетный принцип присутствует во всех странах ЕАЭС, хотя и имеет различные названия: прозрачности (открытости) в России, транспарентности в Казахстане, гласности в Беларуси и Армении, гласности (публичности) в Кыргызстане.

Представляется, что здесь можно воспользоваться элементами правой дефиниции ст. 4 Бюджетного кодекса Республики Казахстан [6], но обойтись без использования слова «транспарентность», так как данная категория сложна для восприятия большинством граждан ЕАЭС, тогда как гласность в указанном значении подразумевает и открытость, и соответствующую прозрачность, и публичность через доведение информации обществу обо всех существенных (за исключением секретных) элементах бюджетного процесса в соответствующей стране. Причем наиболее действенным способом доведения актуальной информации о бюджетных процессах в современных условиях видится использование открытых информационно-правовых национальных систем.

Следовательно, можно предложить, что бюджетная гласность выражается через обязательное опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства, стратегических бюджетных планов и отчетов об их реализации, выносимых проектов бюджетов, утвержденных (уточненных, скорректированных) бюджетов и отчетов об их исполнении, о формировании и об использовании резервных фондов, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, а также обязательная открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации.

Третьим принципом будем считать принцип самостоятельности бюджетов. Данный принцип обозначен во всех бюджетных нормативно правовых обеспечивающих актах стран ЕАЭС.

Здесь, как уже было ранее указана в работе целесообразно использовать правовой опыт Казахстана, и отказавшись от конкретных норм-установлений для государственных и муниципальных органов, раскрыть сущность данной правовой принципиальной основы. Таким образом, под данным принципом самостоятельности бюджетов, можно видеть установление стабильного распределения поступлений между бюджетами разных уровней и определение направлений их расходования в соответствии с бюджетным

законодательством, право всех уровней государственного управления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс в соответствии с бюджетным законодательством, недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов, недопустимость возложения на нижестоящие бюджеты дополнительных расходов без соответствующей их компенсации.

Четвертым бюджетным принципом следует считать сбалансированность бюджета. Данный принцип, в общем блоке и (или) отдельно, но присутствует во всех исследуемых бюджетных актах государств ЕАЭС. Наиболее приемлемыми вариантами для экономического союза стран, в данном случае, видится бюджетная норма из бюджетных кодексов Беларуси и России. Соответственно, данный принцип сбалансированности кратко можно обозначить тем, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. Здесь же присовокупить бюджетное правило, что при составлении утверждения и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Пятый принцип будем считать основополагающее экономическое правило — эффективность использования бюджетных средств. Используя опыт регулирования данного принципа Бюджетным кодексом РФ [7] с учетом последних конкретизирующих редакций, а также с применением опыта из пятого абзаца ст. 5 Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» [8] — это основополагающее начало может выглядеть в следующем правовом положении: «Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). При необходимости используются заключения независимых экспертов, подтверждающие целесообразность использования средств».

В развитии данного принципа видится целесообразность рассмотрения вопроса о соответствующей эффективности и обоснованности доходов бюджетов, а также источников покрытия дефицитов бюджетной системы.

Шестым бюджетным принципом можно предложить принцип достоверности бюджета. Данный принцип наиболее кратко, но наиболее всеобъемлюще выражен в ст. 37 Бюджетного кодекса РФ. Он означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. Здесь следует добавить, что данные социально-экономические показатели должны быть соответствующим образом обоснованы.

Второй частью данного принципа достоверности можно считать отдельный принцип, который встречается в бюджетном законодательстве Казахстана, Беларуси и России — «Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов». Он означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

Седьмым принципом можно считать принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. Данный принцип не встречается в прямом правовом бюджетном регулировании Республики Армения и Кыргызской Республики. Наиболее емко данная правовая позиция представлена в Бюджетном кодексе РФ и Бюджетном кодексе РБ [9]. Поэтому принцип адресности и целевого характера бюджетных средств можно представить как «бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования».

Восьмым принципом можно считать принцип единства кассы и казначейского исполнения бюджетов. Он характерен не для всех рассматриваемых государств ЕАЭС. Например, в Кыргызстане, он не встречается ни в каких проявлениях, а в Беларуси он не выводится как принцип, но присутствует, например, в ст. 101 и 105 соответствующего кодифицированного акта.

Таким образом, целесообразно по нашему мнению обозначить, что он означает: казначейское исполнение бюджетов через единый государственный орган — казначейство. Для этого открываются счета в национальном банке, на которые производится зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством.

Девятым принципом предлагается считать бюджетный секвестр. Данный принцип не озвучивается в основополагающих началах, но в условиях не соблюдения финансовых параметров бюджетных процессов он может быть. Здесь будет полезен опыт правовых норм из ст. 29 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» и части 10 ст. 15 Закона Республики Армения «О бюджетной системе Республики Армения» [10].

Соответственно, представляется, что в условиях ожидаемого невыполнения доходной части бюджета, а также снижении поступлений в ходе исполнения бюджетов, в целях предотвращения образования задолженностей вводится механизм ограничения расходов (секвестр). Секвестр предполагает собой

пропорциональное снижение в установленном законом порядке и размере расходов по всем экономическим статьям, предусмотренным бюджетами на данный период бюджетного года, за исключением защищенных законом расходов. Защищенные статьи расходов бюджетов устанавливаются законом о бюджете.

Таким образом, при имеющихся в Российской Федерации тринадцати основных и ряда отдельных дополнительных, в Республике Беларусь десяти основных и более пяти дополнительных, в Республике Казахстан четырнадцати основных, Республике Армения четырех основных и четырех дополнительных, в Кыргызской Республике семи дополнительных бюджетных принципов, можно найти возможности их унификации в ряд единых основополагающих бюджетных начал.

Сделаем краткие выводы по исследованию.

Классификационное деление бюджетных принципов в России весьма разнообразно и зависит от соответствующих оснований видového деления. В большинстве теоретических исследований классификация бюджетных принципов идет по позиции выделения общеприменимых начал для любой сферы отношений (конституционных), в том числе и бюджетной, а также по закреплению в Бюджетном кодексе РФ отраслевых — специальных бюджетных основ.

Исходя из рассмотрения различных трудов, можно считать, что бюджетные начала представляют собой систему, складывающуюся из трех основных групп: принципы установления доходов и расходов; принципы построения бюджетной системы и принципы организации бюджетного процесса. Наличие такой особенной системы принципов обособляет нормы бюджетного права от прочих финансово-правовых норм и позволяет говорить о наличии подотрасли бюджетного права.

Исходя из изученных принципов Республики Беларусь и Республики Казахстан, имеющих правовое закрепление в кодифицированных бюджетных законах республик, можно увидеть, что при близкой системе построения государственного бюджетного устройства, в Казахстане в отличие от Беларуси и России, сложилась более прогрессивная правовая основа бюджетных установок. Вместе с тем, и в системе бюджетных принципов Казахстана есть отдельные аспекты, которые требуют совершенствований.

Учитывая близкую структуру государственного устройства рассматриваемых республик Армении и Киргизии относительно бюджетных принципов, можно отметить, что в обеих странах нет специального кодифицированного бюджетного закона, что отличает их от России, Казахстана и Беларуси. В то же время в Республике Кыргызстан и Республике Армения существуют специальные национальные законы в сфере бюджетных отношений. Причем в Армении бюджетные принципы нашли свое правовое выражение в более масштабном прямом представлении, чем в Киргизии. В то же время в Киргизии специальный бюджетный закон регулирует основополагающие начала всего бюджетного права данной страны.

Правовым исследованием было обнаружено, что добиться единых бюджетных норм в рассматриваемых странах в близлежащей перспективе не представляется возможным, так как все государства суверенны, имеют различные формы устройства (федеративные и унитарные), имеются разные источники наполнения бюджетов и направления расходования публичных средств. В то же время можно считать, что выработка единообразных основополагающих начал — бюджетных принципов будет полезна для осуществления сотрудничества в ЕАЭС. Более того, исследуя конкретные принципы, применяемые в законодательстве Российской Федерации, Республики Казахстан, Республике Беларусь, Республике Армения и Кыргызской Республике, можно получить наиболее системно-организованные, усовершенствованные правовые положения относительно данных правовых установок.

Таким образом, при имеющихся в Российской Федерации, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Республике Армения и Кыргызской Республике основных и ряда отдельных дополнительных бюджетных принципов, в условиях разности социально-экономических потенциалов рассматриваемых стран, в то же время можно найти возможности их унификации через ряд единых основополагающих бюджетных начал, которые будут систематизировать понимание бюджетных процессов в ЕАЭС.

1. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., исп. и доп. М.: Азбуковников, 1997. С. 497.
2. Иванов И.С. Краткий курс финансового права: учебное пособие [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2013. Компания Консультант Плюс. URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 22.10.2015).
3. Комягин Д.Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19-31.
4. Рябова Е.В. Характеристика правовых принципов управления бюджетными средствами и анализ их реализации // Финансовое право. 2014. № 7. С. 15-19.
5. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Ю.А. Крохина. М.: Юрайт, 2008. С. 108.
6. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2015 г.) [Электр. ресурс] // ИС Параграф. URL: <http://online.zakon.kz>, дата последнего изменения документа: 2015.01.01 (дата обращения: 16.04.2015).
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 29.12.2014) / Официальный интернет-портал правовой информации [Электр. ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> — 30.11.2014). (дата обращения: 16.04.2015).
8. Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике от 11 июня 1998 года № 78 (в ред. №48 от 03/03/2015) Министерство Юстиции Кыргызской Республики Централизованный банк данных правовой информации [Электронный ресурс] // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/86> (дата обращения: 16.04.2015).
9. Бюджетный Кодекс Республики Беларусь 16 июля 2008 г. № 412-3 (в ред от 31 декабря 2013 г. № 97-3) // (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 02.01.2014, 2/2095) <Н11300097> [Электр. ресурс] // URL:

- <http://etalonline.by/?type=text&regnum=Hk0800412#>. Минск, 2015 (дата обращения: 16.04.2015).
10. Закон Республики Армения «О бюджетной системе Республики Армения» Принят 24.06.1997 (с учетом изменений от 21.06.2014 внесенных ЗРА) Законодательство стран СНГ Армения [Электронный ресурс] // URL: <http://base.spininform.ru/> СоюзПравоИнформ (дата обращения: 16.04.2015).

References

1. Ozhegov S.I., Shvedova N.Iu. *Tolkovyi slovar' russkogo iazyka* [Explanatory dictionary of the Russian language] . Moscow, Azbukovnikov Publ, 1997. 497 p.
2. Ivanov I.S. *Kratkii kurs finansovogo prava* [Short course of the financial right]. Available at: <http://base.consultant.ru/> (accessed 22.10.2015).
3. Komiagin D.L. *Sistema printsipov biudzhethnogo prava: rossiiskoe zakonodatel'stvo i nauchnaia doktrina* [System principle budgetary right: russian legislation and scientific doctrine]. *Reformy i pravo*, 2012, no. 4, pp.19-31.
4. Riabova E.V. *Kharakteristika pravovykh printsipov upravleniia biudzhethnymi sredstvami i analiz ikh realizatsii* [Feature legal principle management budgetary fund and analysis to their realization]. *Finansovoe pravo*, 2014, no.7, pp.15-19.
5. Krokhtina Iu.A. *Kommentarii k Biudzhethnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii*[Commentary to Budgetary code of the Russian Federation]. Moscow, Iurait Publ., 2008. 108 p.
6. *Biudzhethnyi kodeks Respubliki Kazakhstan ot 4 dekabria 2008 goda № 95-IV* (s izmeneniami i dopolneniami po sostoianiiu na 01.01.2015 g.[The Budgetary code of the Republic Kazakhstan from December 4 2008 95-IV (with change and additions on condition on 01.01.2015.)]. Available at: <http://online.zakon.kz> (accessed: 16.04.2015).
7. *Biudzhethnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31.07.1998 N 145-FZ* (red. ot 29.12.2014) [Budgetary code to Russian Federation from 31.07.1998 N 145-FZ (ed. from 29.12.2014)]. Available at: <http://www.pravo.gov.ru> — 30.11.2014. (accessed 16.04.2015).
8. *Zakon Kyrgyzskoi Respubliki «Ob osnovnykh printsipakh biudzhethnogo prava v Kyrgyzskoi Respublike ot 11 iunია 1998 goda № 78* (v red. №48 ot 03/03/2015). Available at: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/86> (accessed 16.04.2015).
9. *Biudzhethnyi Kodeks Respubliki Belarus' 16 iulia 2008 g. № 412-Z* (v red ot 31 dekabria 2013 g. № 97-Z) [Budgetary Code of the Republic Belarus July 16 2008 412-Z (in ed. from December 31 2013 97-Z)]. Available at: <http://etalonline.by/?type=text&regnum=Hk0800412#>. Минск, 2015 (accessed: 16.04.2015).
10. *Zakon Respubliki Armeniia «O biudzhethnoi sisteme Respubliki Armeniia»* Priniat 24.06.1997 (s uchetoм izmenenii ot 21.06.2014 vnesennykh ZRA) *Zakonodatel'stvo stran SNG Armeniia*[Law of the Republic Armenia “About budgetary system of the Republic Armenia” is Accepted 24.06.1997 (with provision for change from 21.06.2014 contributed ZRA) Legislation countries C.I.S. Armenia]. Available at: <http://base.spininform.ru/> SoiuзPravoInform (accessed: 16.04.2015).

Orlov V.A. To unification of budgetary principle in EEU. The Article is dedicated to questions of budgetary principles unification in Russian Federation, Republic Belarus, Republic Kazakhstan, Republic Armenia and Kyrgyz Republic. The author's position are considered on choice of the uniformity of the rational structures of the building background budgetary began. The specific legal structures and basic budgetary principles of sovereign states of EEU were offered in article.

Keywords: EEU budgetary principles, budgetary unity, publicity, independence of budget, a balanced budget, efficiency of the use of the budgetary funds, validity of the budget, treasury unity, restriction of the expenses.

Сведения об авторе. В.А.Орлов — кандидат экономических наук, доцент; доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого; orl33@yandex.ru.

Статья публикуется впервые. Поступила в редакцию 10.12.2015.