

Немыкина Олеся Евгеньевна

канд. юрид. наук, доцент

Ростовский филиал ФГБОУ ВПО "Российская Академия Правосудия"

г. Ростов-на-Дону, Ростовская область

ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: статья посвящена принципам бюджетной системы в зарубежных странах и Российской Федерации. Автор рассматривает построение бюджетной системы Российской Федерации на основе принципов бюджетного процесса.

Значимость бюджетного процесса и необходимость его регламентации предопределены принципами построения бюджетной системы государства. Парламенты зарубежных стран в стремлении контролировать государственные расходы заложили в бюджетные процессы и законодательно закрепили следующие основные принципы бюджетной системы (сбалансированность, ежегодность, единство, универсальность и специализацию, обязательное обличение бюджета в форму закона и др.) [1].

Среди источников построения принципов бюджетного процесса зарубежных стран следует выделить, прежде всего, их конституции. Анализируя данную проблему Е.А. Каюров, к основным принципам бюджетной системы, предусмотренных в конституциях зарубежных государств относит:

- сбалансированность;
- единство;
- ежегодность бюджетов;
- обязательное закрепление бюджета в форму законодательного акта;
- утверждение бюджета законодательной властью;
- обоснованность показателей бюджета;
- указание в бюджете только общих показателей государственных доходов и расходов без включения каких-либо иных норм;
- установление целевого использования средств (только по направлениям, определенным в бюджете);
- подробное урегулирование процесса принятия бюджета;
- обязательное установление парламентского контроля над исполнением бюджета [2].

В Конституции США и бюджетном законодательстве зафиксированы следующие принципы:

- прозрачность бюджета (Конституция содержит четкое определение ролей исполнительных и законодательных органов в управлении бюджетом, обеспечен эффективный доступ общественности к бюджетной документации);
- единство бюджета (все доходы и расходы должны представляться в едином бюджете);
- универсальность бюджета (заранее не устанавливаются целевые направления расходования планируемых доходов бюджета);
- специфичность бюджета (ассигнования утверждаются по программам, которые распределены между ведомствами);
- сбалансированность бюджета;
- стабильность (наличие среднесрочного бюджета и наличие законодательного требования сокращать бюджетный дефицит в среднесрочной перспективе);
- ориентированность бюджетных расходов на результат;
- подотчетность (по принципу "снизу доверху" на всех уровнях, а также подотчетность исполнительных органов законодательными органами).

Из числа принципов построения бюджетной системы важнейшее значение имеет сбалансированность бюджета и является одним из основных конституционных принципов в большинстве зарубежных стран. Указанный принцип возник в XIX в. и закреплен в конституциях ФРГ, Португалии, Франции, США, Швейцарии, Польши и даже в решениях Европейского Союза. Принцип сбалансированности бюджета подразумевает урегулированности статей доходов и расходов.

Например, в Основном Законе ФРГ закреплена норма: "Доходы и расходы должны быть сбалансированы в бюджете" (ч. 1, ст. 110). Сходное требование записано в Конституции Финляндии: "Содержащиеся в бюджете ассигнования должны покрываться доходами" (ч. 2, § 84). Конституция Португалии обязывает законодателя предусматривать в бюджете "необходимые доходы для покрытия доходов" (ч. 4, ст. 108). В Конституции Польши 1997 г. установлен запрет на покрытие "бюджетного дефицита путем взятия обязательств перед центральным банком государства" (ч. 2, ст. 220). В Основном законе Швейцарии к союзовым органам закреплено требование, обеспечивать "устойчивое равновесие между своими расходами и доходами" (п. 1, с. 126).

Однако, необходимо отметить, что в конституционной практике США попытки закрепить требования сбалансированности бюджета в виде конституционной поправки потерпели фiasco в 1970 годах. Против такого предложения были выдвинуты следующие аргументы: данное требование легко обойти, а это приведет к потере уважения к американской правовой системе; произойдет искашение всей системе сдержек и противовесов, заложенной в Конституции США; будет невозможно обеспечить принудительное исполнение данной поправки [3, 4].

Центр научного сотрудничества «Интерактив плюс»

Принцип ежегодности бюджета впервые был введен в Великобритании в XVII в. В настоящее время на конституционном уровне он закреплен в Бельгии, Нидерландах, Дании, Италии, Ирландии, Испании, Германии, Люксембурге, Голландии, Франции и других зарубежных странах. Отмечается, что дефицит и профицит бюджета не могут быть перенесены на следующий год автоматически, а только после обсуждения и утверждения парламентом.

Так в Конституции Греции закреплено: "Все доходы и расходы государства должны быть внесены в годовой бюджет и в отчет о его исполнении" (ч. 2, ст. 79). В порядке исключения в этой стране допускается составление бюджета на двухлетний срок на основании специального закона (ч. 6, ст. 79).

В Основном законе ФРГ установлено, что бюджет утверждается на один год, либо на несколько лет, в этом случае он утверждается раздельно на каждый год до начала первого отчетного года (ст. 110–2). В России проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком на три года—очередной финансовый год и плановый период (ч. 3, ст. 169 БК РФ).

Важнейшее значение для построения бюджетной системы имеет принцип единства бюджетной системы, который закреплен во всех конституциях зарубежных европейских стран и означает, что все доходы и расходы государства должны быть объединены, указаны и включены в рамки единого бюджета, в рамках единой бюджетной классификации.

Например, в Конституции Словении 1990 г. этот принцип единства бюджетной системы закреплен следующим образом: "Все доходы и расходы государства и местных сообществ по финансированию публичных потребностей должны быть отражены в их бюджете" (ст. 147).

В Конституции Бельгии, указывается, что "Все поступления и расходы государства должны быть внесены в бюджет и финансовый отчет" (ч. 2, ст. 174). Аналогичное требование предусматривается в Основном Законе ФРГ: "Все доходы и расходы Федерации должны включаться в бюджет" (ч. 1, ст. 110).

Принцип универсальности бюджета означает, что все доходы и расходы государства подлежат полному отражению. Правительство не должно иметь иных доходов. Этот принцип понимается как закрепление расходов по определенным статьям, и перенос расходов из одной статьи в другую требуют специального разрешения парламента или министра финансов. Но израсходованные средства должны возвратиться в кассу государства.

Принцип облечения бюджета в форму закона (принцип законности бюджета) – также обязательное условие бюджетного права. Как правило, это заложено в конституциях государств. Его можно обнаружить в том или ином наименовании [5] и изложении в основных законах самых разных государств.

Так, согласно ч. 2 ст. 110 Основного закона ФРГ бюджет утверждается бюджетным законом. Конституция Франции предусматривает, что доходы и расходы государства определяются финансовым законом (ст. 34 Конституции Франции). Ст.7 Конституции Сирии гласит, что государственный бюджет не может быть введен в действие без одобрения его народным советом.

В некоторых странах (Норвегия, Финляндия и др.) утверждение бюджета оформляется путем принятия не закона, а особой парламентской резолюции. В США бюджет проводится через совпадающую резолюцию палат, проект которой готовят бюджетные комитеты Палаты представителей и Сената, а принимает Конгресс.

В профессиональной литературе существуют и другие бюджетные принципы: наглядность; гласность, информативность и др. В ряде конституций закреплен принцип эффективности, экономичности и целесообразности использования бюджетных средств. Так, Конституцией Австрии при составлении, ведении и исполнении бюджета предписано заботиться об учете "принципов экономичности, рентабельности и целесообразности" (ч. 1, ст. 51а) [6,7]. Нельзя забывать и о принципах гармонизации и субсидиарности для построения бюджетной системы [8].

В ряде Конституций зарубежных стран особое внимание уделяется проблеме долговых обязательств. Так в Испании согласно ч. 1 ст. 135 "Правительству в силу закона разрешается выпускать государственные долговые обязательства или предоставлять кредиты".

В большинстве конституций зарубежных стран устанавливается требование целевых расходований государственных средств. Так Конституция Японии ст. 83 и 85 закрепляют: "Право распоряжаться государственными финансами осуществляется на основе решения парламента... Никакие государственные средства не могут быть израсходованы и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты иначе, как по решению Парламента".

Однако до сих пор, как в теории права, так и в теории финансового (бюджетного) права не существует единой концепции и отсутствует единая позиция ученых относительно понятия "принципы права и их сущность", в том числе и принципов бюджетного права [9].

Так, например, Ю.А. Крохина еще 2001 г. отмечала, что в научной литературе имеются различные взгляды относительно признания принципам бюджетной системы статуса юридических норм и что "со всей очевидностью ставит перед общей теорией вопрос о необходимости систематизации всех признаков данного понятия" [10, 11].

Анализируя данную проблему, мы поддерживаем точку зрения Ю.А. Крохиной, которая рассматривает принципы бюджетной системы как принципы бюджетного права. Указанные принципы представляют собой "теоретические обоснованные и нормативно закрепленные основополагающие начала (идеи, требования) сущности бюджетного права, составляющие его главное содержание, определяющее общую направленность правового регулирования

бюджетной деятельности государства и муниципальных образований и направляющие бюджетную деятельность на достижение стоящих перед ней целей и задач" [12].

Подобной позиции придерживается и другие авторы. В частности, М.В. Тулупова, которая определяет принцип бюджетной системы как принцип бюджетного права [13].

Ряд авторов полагают, что не следует отождествлять принципы бюджетной системы РФ с принципами бюджетного права, "так как бюджетная система представляет собой один из институтов бюджетного права, а значит, ее принципы относятся к институциональным принципам бюджетного права.

Отсюда можно сделать вывод, что принципы бюджетной системы являются принципами бюджетного права, но не все принципы бюджетного права – принципы бюджетной системы" [14, 15].

Рассматривая принципы бюджетной системы в Российской Федерации, необходимо остановиться на характеристике современного правового регулирования в данной области. В настоящее время в гл. 5 БК РФ "Принципы бюджетной системы Российской Федерации" перечислены все принципы, которые ранее содержались в различных разделах БК РФ. Общий перечень принципов закреплен в ст. 28 БК РФ.

В настоящее время бюджетная система Российской Федерации строится на основе следующих принципов бюджетного процесса [16, 17].

1. Принцип единства бюджетной системы определяется принципом конституционного единства экономического пространства (ч.1ст.8 Конституции), который предполагает осуществление в стране единой бюджетной и налоговой политики. Конституция России содержит п. "б" ч.1 ст. 114, согласно которой Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой финансовой кредитной и денежной политики. На среднесрочную перспективу оно ставит задачу упрочения единого экономического пространства на основе приведения законодательств субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством [18].

Согласно ст. 29 БК РФ принцип единства бюджетной системы, реализуется через несколько направлений:

- единство бюджетного законодательства;
- применение единых принципов организации и функционирования бюджетной системы бюджетного процесса;
- применение единых форм бюджетной документации и бюджетной отчетности;
- единая бюджетная классификация;
- единые санкции за нарушение бюджетного законодательства;
- единый порядок ведения бюджетного учета и составления отчетности бюджетов Российской Федерации и казенных учреждений;
- единый порядок установления и исполнения расходных обязательств;
- единый порядок формирования доходов и осуществления расходов бюджетов;
- единый порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации (ст. 30 БК РФ).

3. Принцип самостоятельности бюджетов. Все бюджеты, входящие в бюджетную систему, должны быть самостоятельными, т. е. иметь собственные источники финансовых ресурсов и право распоряжаться им в соответствии с выполняемыми функциями (31 БК РФ).

4. Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ст. 31. 1 БК РФ);

5. Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов. Это означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах (ст.32 БК РФ).

6. Принцип сбалансированности бюджета объем расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из 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 (ст. 33 БК РФ).

7. Принцип эффективности использования бюджетных средств. Участники бюджетной деятельности в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов при наименьших объемах средств (экономности) или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) (ст. 34 БК РФ).

8. Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (ст. 35 БК РФ).

9. Принцип прозрачности (открытости) означает:

- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;
- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия

Центр научного сотрудничества «Интерактив плюс»

тия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

– обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;

– стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета (ст. 36 БК РФ).

10. Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета (ст. 37 БК РФ)/

11. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. Указанный принцип означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования (ст. 38 БК РФ).

12. Принцип подведомственности расходов бюджетов (38.1 БК РФ).

13. Принцип единства кассы (ст. 38. 2 БК РФ).

На современном этапе БК РФ законодательно расширил перечень принципов бюджетной системы не только по количественному составу, но и по качественному содержанию. Соблюдение перечисленных специализированных принципов бюджетной системы позволяет правильно организовать бюджетный процесс и обеспечивает исполнение всех функций бюджета. Однако Бюджетный кодекс РФ не содержит исчерпывающего перечня принципов бюджетной системы известных в теории из доктринальных источников и зарубежного опыта. Кроме принципов бюджетной системы РФ, можно выделить специальные принципы, характеризующие бюджетный процесс в Российской Федерации и требующие законодательного закрепления, как принципы бюджетного процесса.

Список литературы

1. Конституции зарубежных стран: сборник / Сост. В. Н. Дубровин. – М.: ООО Изд-во Юрлитинформ, 2003. -448 с.
2. Каюров Е.А. Конституционно-правовое регулирование государственных (муниципальных) финансов в России // Законодательство и экономика. - 2013. - N 3. С. - 16 - 26.
3. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. – М., 2001. – С. 319.
4. Рассыльников. Конституционные основы бюджетного права. Монография. Ростов н/Д. Издательство СКАГС, 2008. – С. 26.
5. Белов В. А., Прошунин М. М. Финансово-правовые институты зарубежных стран. - С. 14.
6. Конституционное право государств Европы: учебное пособие для студентов юрид. вузов и фак. (отв. ред. Д .А. Ковачев). - М.: Волтерс Клувер, 2005.
7. Козырин А. Н Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М.:ЦППИ,1999. –С.126.
8. Комягин Д.Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. - 2012. - N 4. - С. 19 - 31.
9. Вершило Т. А. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации // Финансовое право. – 2013. - № 5. – С. 22.
10. Крохина Ю.А. Бюджетное право и бюджетный федерализм / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 2001 - С. 29.
11. Соколова Э.Д. Система принципов финансового права // Финансовое право - . 2012. - N 8. - С. 7
12. Крохина Ю. А. Систематизирующие критерии бюджетного права //Известия вузов. Правоведение. – 2002. - № 5.
13. Игнатюк Е. В. правовое регулирование прозрачности бюджетного процесса // Журнал российского права. – 2009. - № 10.
14. Публичные финансы Российской Федерации. Новые подходы к правовому регулированию / Под ред. А. Н. Козырина. – М.: Центр публично-правовых исследований, 2007.
15. Рябова Е. В. Российская система принципов бюджетной деятельности публично-правовых образований // Аудит. Право. Экономика. – 2012. № 4. – С. 56.
16. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31. 07. 1998 № 145-ФЗ (ред. от 02. 11. 2013 // СЗ РФ. - 1998. - N 31.
17. Бюджетное право: учебное пособие для студентов, обучающихся по направлениям "Юриспруденция" и "Экономика" / Д. А. Ремиханова и др. /; под ред. Г. Б. Поляка, С. Н. Бочарова, Д. А. Ремихановой. – 8 –е изд., перераб. и доп. – М: ЮНИТИ – Дана: Закон и право, 2010. – С. 29-33.
18. Агеев О. Г. Конституционно-правовые основы бюджетных отношений в Российской Федерации: автореф. дисс. канд юрид. наук. – М., 2005.