

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА**

**О.В. Болтинова\***

### **К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Ключевые слова: финансовое законодательство, принципы, отраслевые принципы, бюджет, процессуальные нормы, бюджетное право, бюджетная система РФ, бюджетный процесс, принципы бюджетного процесса, разграничение компетенции, гласность, специализация бюджетных показателей*

Финансовое законодательство на современном этапе является ведущей отраслью системы российского законодательства, которая отражает экономические и политические изменения в государстве путем правового регулирования финансовых отношений в области образования, распределения и использования фондов денежных средств.

Финансовое право как отрасль российского права находится также в постоянном развитии. Н.И. Химичева справедливо отмечает, что при всей активности научной общественности по разработке в последние годы финансово-правовой тематики еще не все проблемы в юридической науке достаточно полно разрешены, особенно применительно к новым условиям.

---

© Болтинова О.В., 2012

\* Доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой финансового права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [o.boltinova@mail ru]

Среди этих проблем следует выделить выявление и обоснование принципов финансового права<sup>1</sup>.

Принцип (от лат. *principium* – основа, первоначало) – основоположение, исходная, руководящая идея, основное правило поведения, деятельности<sup>2</sup>.

Традиционно основанием классификации принципов является их деление в соответствии с отраслевым дроблением права. В связи с этим принципы делятся на: а) общеправовые; б) межотраслевые; в) отраслевые; г) принципы правовых институтов<sup>3</sup>. Другие ученые выделяют межинститутские и подотраслевые принципы<sup>4</sup>.

Безусловно необходимо учитывать, что основные начала финансовой деятельности государства, муниципальных образований закреплены в Конституции Российской Федерации. И на современном этапе развития финансового права как отрасли права пока нет единого понимания этих основополагающих начал общеправовых принципов финансового права<sup>5</sup>.

Н.И. Химичева выделяет следующие общеправовые принципы финансового права:

– приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений при сочетании с реализацией частных интересов граждан:

– единство финансовой политики и денежной системы;

– социальную направленность финансово-правового регулирования;

– федерализм и равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности государства;

– самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов в предусмотренных законодательством рамках;

---

<sup>1</sup> См.: Химичева Н.И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности / под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.; Харьков, 2011. С. 176.

<sup>2</sup> См.: Лехин И.В., Петров Ф.И. Краткий словарь иностранных слов. М., С. 315.

<sup>3</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. М., 1972. С. 242; Гражданский процесс / под ред. К.С. Юдельсона. М., 1984; Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978.

<sup>4</sup> См.: Курс лекций по теории государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 1995. С. 67.

<sup>5</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. 2-е изд. М., 2007. С. 25–28; Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. М., 2006. С. 49–51; и др.

– распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной ветвей власти; гласность в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления;

– принципы плановости и законности финансовой деятельности;

– принцип экономического стимулирования деятельности в финансовой сфере; участие граждан, общественных организаций в контроле финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, организаций и учреждений<sup>6</sup>.

С данной позицией можно согласиться.

В этой связи хотелось обратить внимание на правовое закрепление принципов бюджетного процесса, который является институтом бюджетного права Российской Федерации.

Принципы правовой государственности как общесоциальные приоритеты, провозглашаемые в качестве таковых в конкретно-определенный исторический момент времени, выступают в качестве общеправовых принципов, то есть их следует признавать и принципами права, и принципами юридического процесса. Они не могут быть качественно иными, ибо процесс должен быть адекватен материальной норме. Именно совпадение принципов права и процесса обеспечивает единство содержания и того, и другого<sup>7</sup>.

Принцип для процесса тот же, что принцип для права:

– фактор, определяющий вид и содержание процесса;

– фактор, позволяющий с необходимостью признать единство процесса;

– фактор, степень реализации которого является показателем правового состояния.

Видовые принципы процесса:

*1. Принципы юрисдикционного процесса (юрисдикционных производств):*

– принцип осуществления правосудия только судом;

– юридическая сила решения в юрисдикционном процессе;

– непрерывность;

– доступность;

– состязательность;

– объективная истина как цель юрисдикционного процесса;

– относимость и допустимость используемых доказательств;

– реальная исполнимость юрисдикционных актов и т.д.

*2. Принципы неюрисдикционного процесса (неюрисдикционных производств):*

---

<sup>6</sup> См.: Химичева Н.И. Указ. соч. С. 177.

<sup>7</sup> См.: Баландин В.Н., Павлушина А.А. Принципы юридического процесса. Тольятти, 2001. С. 28–29.

- формальное равенство субъектов перед государственными органами и неюрисдикционными процедурами;
- преобладание принципа письменности;
- единство процессуальных гарантий во всех неюрисдикционных процессах;
- наличие юридической ответственности за нарушение морально–этических норм в процессе;
- и другие.

Установлено, что видовые принципы юридического процесса распространяют свое действие на все входящие в вид подвиды процесса. В правотворческом процессе это правотворчество в процессе принятия Конституции; правотворчество при принятии федеральных конституционных законов, правотворчество при принятии федеральных законов, правотворчество при принятии конституций (уставов) субъектов Федерации и т.д. В юрисдикционном правоприменительном процессе это уголовный процесс, гражданский процесс, арбитражный процесс, административный процесс, конституционный процесс. В неюрисдикционном правоприменительном процессе это лицензионная, регистрационная, контрольная, надзорная, нотариальная деятельность и т.д.

Однако перейдем непосредственно к принципам бюджетного процесса.

Первоначально принципы были закреплены в Законе РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734–I «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»<sup>8</sup>, а именно, ст. 3 определяла следующие принципы бюджетного устройства РФ: единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации.

Безусловно закрепление принципов бюджетного устройства имело большое значение на пути становления бюджетного законодательства новой демократической России, хотя следует отметить, что не нашли отражение в бюджетном устройстве РФ конкретные принципы бюджетного федерализма, которые следовало реально воплотить в бюджетном устройстве страны.

На современном этапе Бюджетный кодекс РФ в ст. 28 закрепил перечень принципов бюджетной системы Российской Федерации:

- единство бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение доходов и расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельность бюджетов;

---

<sup>8</sup> Вестник Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

- равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированность бюджета;
- результативность и эффективность использования бюджетных средств;
- общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;
- прозрачность (открытость);
- достоверность бюджетов;
- адресность и целевой характер бюджетных средств;
- подведомственность расходов бюджетов;
- единство кассы.

По сравнению с Законом «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» БК РФ законодательно расширил перечень принципов бюджетной системы не только по количественному составу (их закреплено 13), но и по качественному содержанию. По нашему мнению, перечисленные выше принципы бюджетной системы Российской Федерации лежат и в основе бюджетного процесса Российской Федерации.

Кроме принципов бюджетной системы Российской Федерации, можно выделить специальные принципы, характеризующие бюджетный процесс в Российской Федерации. Однако они пока не нашли законодательного закрепления как принципы бюджетного процесса.

На наш взгляд, можно выделить и закрепить в БК РФ следующие принципы бюджетного процесса:

*Принцип законности.* Как правильно отмечает О.Н. Горбунова, нормы процессуального бюджетного права и строгое их соблюдение являются гарантией законности применения норм материального бюджетного права, т.е. гарантией правильного и своевременного поступления в бюджет доходов, а также законности и своевременности их расходования<sup>9</sup>.

Законодательное закрепление правил бюджетного процесса, писал М.И. Пискотин, создает наиболее прочную основу взаимоотношений между государственными органами, органами местного самоуправления, способствует укреплению законности<sup>10</sup>.

Законодательное регулирование правоотношений<sup>11</sup> представляет собой наиболее стабильные, а также взвешенные решения органов государственной власти, поскольку являются коллегиальным решением органа

---

<sup>9</sup> См.: Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 137.

<sup>10</sup> См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 211.

<sup>11</sup> См.: Шемякина О.Б. Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в области регулирования бюджетного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 26–27.

государственной власти, избранного народом. Еще Ж.-Ж. Руссо говорил, что законодательная власть – сердце государства. Законодательство, регулирующее бюджетный процесс, должно обеспечивать эффективную реализацию бюджетного процесса.

Конечный результат бюджетного процесса, а именно исполненный бюджет, зависит от системы организации бюджетного процесса, закрепленной в законодательстве. Законность проявляется в становлении и развитии бюджетного законодательства<sup>12</sup>.

По нашему мнению, это основополагающий принцип, который лежит в основе процессуальных норм бюджетного права и означает, что бюджетный процесс осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и соблюдением норм бюджетного законодательства Российской Федерации.

*Принцип облечения бюджета в форму нормативного правового акта.* Данный принцип означает, что федеральный бюджет разрабатывает и утверждается в форме федерального закона, бюджеты субъектов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований. Данные положения нашли отражение в ст. 11 БК РФ.

*Принцип разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления в бюджетном процессе.* Принцип разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления заключается в том, что составление и исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации являются функциями исполнительных органов власти, а рассмотрение и утверждение, и контроль – функциями представительных органов власти бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Данный принцип непосредственно вытекает из Конституции Российской Федерации. Согласно ст. 114 Конституции РФ, Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, а также отчет об исполнении федерального бюджета. Статьи 101, 104, 105, 106 Конституции Российской Федерации закрепляют полномочия представительных органов власти по рассмотрению, утверждению и контролю за исполнением федерального бюджета. Наряду с Конституцией Российской Федерации

---

<sup>12</sup> См.: *Фадеев Д.Е.* Принципы функционирования российского бюджетного федерализма: теоретические аспекты и проблемы совершенствования // Юридический мир. 2002. № 3.

принцип разграничения компетенции представительных и исполнительных органов власти выражается в целом ряде законов и постановлений.

В частности, в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2–ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>13</sup> (ст. 15) регламентированы полномочия Правительства РФ и в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, в том числе выделено полномочие по составлению, представлению федерального бюджета Государственной Думе, исполнению бюджета и представлению отчета об исполнении федерального бюджета (непосредственная работа по разработке федерального бюджета, обеспечение его исполнения, составление отчета об исполнении бюджета возложена на Министерство финансов РФ).

Данный принцип нашел законодательное закрепление в ряде статей БК РФ.

Законодательные (представительные) органы, представительные органы (ст. 153 БК РФ) рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов.

Статья 154 БК РФ – исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований) обеспечивают составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают, утверждают методики распределения и (или) порядки предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов.

Таким образом, в соответствии с данным принципом составление и исполнение бюджета относятся к функциям органов исполнительной власти, а рассмотрение и утверждение, контроль – к компетенции представительных органов власти, что характерно не только для России, но и для зарубежных стран. Представляется, что четкое разграничение компетенции между представительными и исполнительными органами власти должно способствовать достижению сбалансированного бюджета и стабильному функционированию государственного механизма.

*Принцип специализации бюджетных показателей*, который проявляется на всех стадиях бюджетного процесса.

В основе данного принципа лежит бюджетная классификация Российской Федерации, которая является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы

---

<sup>13</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Российской Федерации, используемая для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В состав бюджетной классификации согласно ст. 19 БК РФ входят: классификация доходов бюджетов; классификация расходов бюджетов; классификация источников финансирования дефицитов бюджетов; - классификация операций публично-правовых образований.

Таким образом, бюджетная классификация – это систематизированная группировка доходов и расходов бюджетов по однородным признакам.

В ранее действующей редакции бюджетной классификации отсутствовала универсальная для доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов классификация операций по их экономическому содержанию, что не позволяло объединить бюджетную классификацию с планом счетов бюджетного учета и перейти к внедрению элементов метода начислений. Для устранения этих принципиальных недостатков сложившейся системы бюджетного учета в состав бюджетной классификации введена классификация операций публично-правовых образований (классификации операций сектора государственного управления), к которому относятся органы государственной власти (органы местного самоуправления) и государственные (муниципальные) учреждения.

Эта классификация предусматривает группировку бюджетных операций по их экономическому содержанию с возможностью ее применения для бюджетного учета, как по кассовому методу, так и по методу начислений. Метод начислений позволяет сопоставлять себестоимость оказываемых единицами сектора государственного управления услуг, повысить прозрачность финансовой деятельности органов власти и бюджетных учреждений, формировать информацию о финансовых последствиях принимаемых решений в налоговом-бюджетной сфере и о состоянии активов и обязательств публично-правовых образований.

На наш взгляд, это позволит существенно расширить возможности по более детальному отражению расходных обязательств, исполняемых теми или иными главными распорядителями бюджетных средств, реализуемых ими долгосрочных или ведомственных целевых программ, развитию управленческого учета и внутреннего контроля за эффективностью использования бюджетных средств.

Наблюдается тенденция сближения бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов и введению интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений. Одновременно создаются законодательные основы для развития «управленческого» принципа построения и использования бюджетной классификации, позволяющего органам власти в рамках единых позиций бюджетной классификации в максимальной степени адаптировать ее к своим нуждам и специфике.

Таким образом, создаются необходимые предпосылки для расширения самостоятельности и повышения ответственности, как органов власти разных уровней, так и главных распорядителей бюджетных средств в сфере бюджетного планирования и управления при сохранении единства бюджетной системы и повышении прозрачности бюджетов.

*Принцип непрерывности (цикличности) бюджетного процесса.* С одной стороны, данный принцип означает, что если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала текущего финансового года, то тогда финансовый орган правомочен (ст. 190 БК РФ) ежемесячно доводить до главных распорядителей бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем одной двенадцатой части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году.

С другой стороны, ежегодно возобновляются стадии бюджетного процесса. М.И. Пискотин писал: «Бюджетный процесс ежегодно возобновляется, проходя одни и те же стадии. В самом общем виде они предстают перед нами как стадии составления, утверждения и исполнения бюджета, которые завершаются составлением и утверждением отчета об исполнении бюджета. И сколько существует бюджет, столько существуют и эти стадии бюджетного процесса»<sup>14</sup>.

*Принцип гласности и публичности бюджетного процесса.* Гласность и публичность в бюджетном процессе состоят в том, что происходит всестороннее обсуждение бюджета на очередной год и плановый период на всех стадиях бюджетного процесса, а также итогов по бюджетам прошедшего года и доведение для сведения населения.

Принцип гласности был закреплен в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», в котором регламентировалось, что «... рассмотрение и утверждение бюджетов и отчетов об их исполнении производится гласно и публично». Дальнейшее свое развитие принцип гласности нашел в ст. 36 БК РФ. В новой редакции (2007 г.) законодатель данный принцип регламентирует как принцип прозрачности (открытости).

М.И. Пискотин писал, что с принципом ежегодности бюджета неразрывно связан принцип гласности бюджета<sup>15</sup>. Оба они имеют идею народного суверенитета, служат важнейшими институтами демократии: только выборные представители народа утверждают бюджет. Поэтому гласность бюджета пришла вслед за установлением права представительных органов утверждать бюджет. Так обстояло дело при историческом зарождении этого принципа. На своей родине – Англии он действительно вырос из парламентского утверждения бюджета.

Принцип гласности означает:

---

<sup>14</sup> Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 63.

<sup>15</sup> См.: Там же. С. 284.

– во-первых, обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

– во-вторых, обязательную открытость для общества и средств массовой информации, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе и вопросам, вызывающим разногласия либо внутри представительного органа государственной власти, либо между представительным и исполнительным органами государственной власти.

В соответствии с принципом гласности граждане могут получить информацию о выборе, сделанном от их имени депутатами при утверждении бюджета, из средств массовой информации. Единственным исключением являются секретные статьи, допускаемые лишь в составе федерального бюджета. Кроме того, в соответствии со ст. 265 БК РФ представительные органы государственной власти могут самостоятельно или посредством созданных ими контрольных органов осуществлять контроль исполнения бюджетного процесса.

Таким образом, принцип гласности находит свое отражение не только на стадиях исполнения бюджета, составления и утверждения отчета об исполнении бюджета, но и на стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета.

Принцип гласности выражается в открытости бюджета, его доступности для граждан. Он проявляется в нескольких требованиях к бюджетному процессу: предварительное обнародование проекта бюджета; обсуждение его на заседаниях парламента; обнародование утвержденного бюджета после принятия закона о нем; сообщение о ходе исполнения бюджета по месяцам, кварталам и т.д.

Показатели бюджета должны быть прозрачными и понятными гражданам, бизнесу, субъектам Федерации и местному самоуправлению, особенно те из них, которые направляются на решение региональных и местных проблем, поддержку предпринимательства<sup>16</sup>.

Принцип гласности проявляется и в зарубежных странах. Главным источником информации является так называемый бюджетный формат, представляющий вид обнародования сборника документов, относящихся к бюджету данного года. В США такой сборник включает сам бюджет (примерно 600 страниц), приложения к бюджету (1000), сжатый бюджет США (60), специальные анализы (300). Всего насчитывается свыше 2-х тысяч страниц документов. В Англии ежегодно публикуются представление ми-

---

<sup>16</sup> См.: *Васильев А.В.* Юридические аспекты формирования и использования государственного бюджета: теория, российская и зарубежная практика // *Право и государство: теория и практика.* 2007. № 7 (31). С. 9.

нистра финансов парламенту, национальный бюджет, а также бюджеты военных и гражданских ведомств. Во Франции и Италии бюджеты публикуются вместе с бюджетными законами в вестнике законов с приложениями на несколько сот страниц<sup>17</sup>.

*Принцип плановости бюджетного процесса.* Финансовое планирование – это система научно обоснованных мероприятий по определению источников образования, критериев распределения средств и направлений использования финансовых ресурсов<sup>18</sup>. Переход на рыночные отношения и новые принципы государственного управления существенно изменил концепцию и инструментарий плановой деятельности российского государства, но не отменил ее<sup>19</sup>.

Принцип плановости бюджетного процесса означает, что деятельность представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления по образованию, распределению и использованию централизованного денежного фонда – бюджета осуществляется на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

*Принцип организации финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса.* Данный принцип означает, что финансовый контроль является неотъемлемой процедурой стадий составления проекта бюджета, рассмотрения и утверждения бюджета, исполнения бюджета и осуществления бюджетного учета, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Таким образом, нам думается, что принципы бюджетной системы гарантируются и обеспечиваются на всех стадиях бюджетного процесса. Вышеуказанные принципы бюджетного процесса должны найти непосредственное закрепление в БК РФ.

Ряд авторов<sup>20</sup> выделяют и другие специальные принципы бюджетного процесса, такие, как принцип универсальности системы осуществления бюджетного процесса и учета интересов разных уровней бюджетной системы; принцип взаимосвязи материальных и процессуальных норм бюджетного права; принцип рациональности и простоты организации бюджетного процесса; принцип подконтрольности прохождения стадий бюджетного процесса.

---

<sup>17</sup> См.: Анисимов А.А., Крылов Г. Основные принципы бюджетного процесса // Хозяйство и право. 1993. № 12. С. 55.

<sup>18</sup> См.: Бекерская Д.А. Управление финансовой деятельностью бюджетных учреждений. Одесса, 1986. С. 14.

<sup>19</sup> См.: Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009. С. 3.

<sup>20</sup> См., например: Шемякина О.Б. Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в области регулирования бюджетного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 28–30.

Ю.А. Крохина<sup>21</sup> считает, что к принципам бюджетного процесса следует отнести следующие: последовательность вступления в бюджетную деятельность органов исполнительной и представительной власти; казначейское исполнение бюджетов; ежегодность бюджетов; публичность и гласность; единство кассы; формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на основе единой методологии, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ. Иммунитет бюджетов.

В стране уже накоплены определенные заделы, пишет В.Е. Мартыненко, по практической отработке новых принципов бюджетного процесса, например, имеется опыт внедрения сбалансированной системы показателей в разработку бюджетов г. Череповца и г. Петрозаводска, элементы целевого подхода в бюджетном процессе Санкт-Петербурга и т.п.

Наиболее ранние разработки появились еще в 1998 г. в Санкт-Петербурге, где был принят Закон Санкт-Петербурга от 6 июля 1998 г. № 167–25 «О ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга», установивший, что послание содержит иерархическую систему целей социально-экономического развития Санкт-Петербурга на перспективу в три-пять лет и назначает элементы системы целей, подлежащие реализации в предстоящем бюджетном году. Каждая из целей развития Санкт-Петербурга, входящих в систему целей, сопровождается изложением показателей или критериев, по которым предстоит оценивать достигнутые результаты<sup>22</sup>.

Некоторые авторы<sup>23</sup> выделяют отдельно основные принципы, на которых строится система исполнения бюджетов в Российской Федерации:

– принцип исполнения бюджета через органы Федерального казначейства. Это означает, что регистрация бюджетных поступлений, регулирование объемов бюджетных обязательств, совершение разрешительных надписей для осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств и осуществление всех платежей от имени бюджетополучателей возлагается на центральные и региональные отделения Федерального казначейства;

– принцип единого счета казначейства, который состоит в том, что исполнение бюджета осуществляется отделениями Федерального казначейства путем выполнения всех операций из средств бюджетов с одновре-

---

<sup>21</sup> См.: Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. С. 38–39.

<sup>22</sup> См.: Мартыненко В.Е. Процессуальные нормы бюджетного права и совершенствование бюджетного процесса в субъекте Федерации // Право и экономика. 2006. № 1. С. 186–187.

<sup>23</sup> См., например: Голубцов В.Г. Правовой режим денежных средств казны: основы межотраслевого регулирования // Законодательство и экономика. 2006. № 9.

менным отражением этих операций в системе балансовых счетов, на основе централизации Федеральным казначейством всех поступлений в бюджет и платежей из него. Кассовые операции совершаются Федеральным казначейством при условии их исполнения с единого счета бюджета, который ведется соответствующим отделением Федерального казначейства. Действующее бюджетное законодательство, по общему правилу, предусматривает запрет на осуществление операций по исполнению бюджета не иначе, как через систему счетов отделений Федерального казначейства. В целях управления бюджетными средствами и осуществления полномочий по кассовому исполнению бюджета органы Федерального казначейства открывают счета в отделениях Центрального банка РФ;

– принцип «единства кассы» (ст. 216 БК РФ). Данный принцип предполагает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение, погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению федерального бюджета, осуществляемых за пределами Российской Федерации в соответствии с законодательством России. Кассовое исполнение бюджета включает в себя операции со средствами на бюджетных счетах, операции по зачислению доходов бюджетополучателей и совершение платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам. Суммы денежных средств, списанных со счета бюджета, представляют собой кассовый бюджетный расход. Бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством исполняются на основе принципа единства кассы. Статья 216 БК РФ утратила силу, но законодатель дополнил гл. 5 БК РФ «Принципы бюджетной системы Российской Федерации» ст. 38<sup>2</sup> «Принцип единства кассы». Данный принцип в новой редакции означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации;

– принцип обеспечения бюджетных расходов и платежей только в случае фактического наличия средств на бюджетном счете. Расходование бюджетных средств осуществляется в форме списания денежных средств со счета бюджетополучателя в размере подтвержденного бюджетного обязательства. Указанный принцип относится к числу классических принципов казначейского исполнения бюджета;

– принцип исполнения бюджета на основе бюджетной росписи. Бюджетная роспись – это документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета, а также поступлений из источников финанси-

вания дефицита бюджета, которым установлено распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств;

– принцип исполнения бюджета по доходам означает, что перечисление и зачисление доходов осуществляется на единый счет бюджета; в случае поступления в бюджет излишне уплаченных сумм осуществляется их возврат. Все упомянутые операции производятся на основе учета доходов бюджета и составления отчетности о доходах соответствующего бюджета;

– принцип санкционирования расходов бюджета. Бюджеты по расходам исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования;

– принцип бюджетного учета исполнения бюджета заключается в том, что все доходы бюджета, средства заимствования, возникающий дефицит и иные операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, регистрируются в регистрах бюджетного учета на основе планов счетов бюджетного учета. Единую методологию бюджетного учета разрабатывает и доводит до территориальных органов Федеральное казначейство;

– принцип предоставления обязательной отчетности об исполнении бюджета означает, что уполномоченные исполнительные органы государственной власти обязаны предоставлять оперативный отчет об исполнении бюджета в соответствующие представительные органы государственной власти, контрольно-счетные органы, органы федерального казначейства для составления отчета о консолидированном бюджете;

– принцип «иммунитета бюджетов» как один из основополагающих принципов исполнения бюджета. Это положение БК РФ оказывает принципиальное влияние на гражданско-правовые отношения, в которых участвует государство и иные публичные субъекты. Данный принцип носит межотраслевой, комплексный характер. Правовой режим иммунитета бюджетов означает, что обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы в общем принудительном порядке невозможно. «Введение режима иммунитета бюджетов порождено необходимостью урегулировать перманентно существующую в условиях бюджетного дефицита коллизию между целым рядом законодательно закрепленных норм, дающих право в беспорядном порядке производить списание со счетов физических и юридических лиц и тем фактом, что расходы бюджетов утверждаются законодательным актом соответствующего уровня (федеральный закон, закон субъекта Федерации, акт органа местного самоуправления, утверждаемый его органом представительной власти), носят целевой и обязательный характер»<sup>24</sup>.

Бюджет должен быть наглядным и доступным для каждого человека. Лишь в этом случае принимаемые в рамках бюджетной политики ре-

---

<sup>24</sup> Голубцов В.Г. Указ. соч.

шения будут одновременно отвечать критериям необходимости, экономичности и экономии средств.

В условиях глобализации экономики первостепенное значение для всех стран имеет эффективное и ответственное управление общественными финансами для обеспечения устойчивости национальных бюджетных систем.

Принципами эффективного и ответственного управления общественными финансами являются: финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность; стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов; эффективная и справедливая система межбюджетных отношений; консолидация бюджета и бюджетного процесса; среднесрочное финансовое планирование; бюджетирование, ориентированное на результаты; эффективный финансовый контроль, отчетность и мониторинг.

Выделяются три ключевых аспекта, определяющих эффективное и ответственное управление общественными финансами:

а) прозрачность бюджетно-налоговой сферы, которая предполагает открытость для общественности информации о структуре и функциях органов управления, распределения между ними ответственности, характере воздействия правительства на функционирование экономики, задачах бюджетно-налоговой политики, финансовой отчетности государственного сектора и прогнозируемых бюджетно-налоговых показателях;

б) «здоровье» системы общественных финансов, что предполагает ее стабильность и устойчивость, как в среднесрочном аспекте, так и более отдаленной перспективе, эффективные межбюджетные отношения, управление потенциальными рисками и, наконец, эффективность систем бюджетного и финансового контроля;

в) эффективность и результативность бюджетной политики, что означает эффективность распределения ресурсов, эффективность деятельности органов государственной власти с точки зрения достижения намеченных результатов, механизмы, обеспечивающие ответственность за результаты деятельности, а также использование мониторинга, оценки и аудита для извлечения уроков на будущее в целях дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств.

Таким образом, стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов и общественных финансов является важнейшим условием управления возрастающими рисками функционирования общественных финансов. И поэтому важнейшее значение приобретает правовое закрепление принципов реализации процессуальных норм бюджетного права Российской Федерации.

*Материал поступил в редакцию 15.12.11.*