

Ольга ВЕРЕМЕЕВА

## ЭВОЛЮЦИЯ И СТАНОВЛЕНИЕ ПРИНЦИПОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В статье предпринята попытка исследования принципов бюджетной системы Российской Федерации, их эволюции и становления. Особое внимание уделяется исследованию отраслевого принципа прозрачности и открытости, его финансово-правовой эволюции. Обосновывается необходимость более полной реализации данного принципа при реформировании современной бюджетной системы Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** бюджетная система Российской Федерации, бюджетный процесс, обязательное опубликование, принцип прозрачности (открытости), принципы бюджетной системы, секретные статьи

Принципами современной бюджетной системы России<sup>1</sup> выступают социально-экономические идеи, воспринятые российским бюджетным правом. Соответственно социально-экономические идеи (гипотезы) построения бюджетной системы, не закрепленные и не реализуемые в действующих бюджетно-правовых нормах, не применяются и принципами функционирования бюджетной системы не являются, а потому «изучение принципов бюджетной системы Российской Федерации имеет то положительное значение, что раскрывает смысл сразу многих правовых норм и позволяет глубже и точнее понять их смысл»<sup>2</sup>. Нельзя также не согласиться с А.А. Тедеевой и В.А. Пыриной, полагающих, что принципы бюджетной системы России — это основополагающие и руководящие идеи, ведущие положения, определяющие порядок построения и функционирования этой системы и в целом бюджетных отношений, закрепленные в действующем законодательстве<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> В юридической науке под принципами традиционно понимаются основополагающие или исходные (коренные, руководящие, ключевые) идеи, требования (начала правила, положения), выражающие наиболее существенные особенности и целенаправленность, объективные закономерности, определяющие сущность всей системы права, отрасли права или правового института (субинститута).

<sup>2</sup> Павлова Л. Бюджетное финансирование и проблема государственного долга // Экономист. 1996. № 4. С. 22.

<sup>3</sup> Тедеева А.А., Пырина В.А. К вопросу о некоторых принципах финансового права: принцип прозрачности (открытости) бюджетной деятельности // Налоги. 2010. № 1. С. 11–14.

Таким образом, современные принципы построения и функционирования бюджетной системы России непосредственно выражены в нормах действующего бюджетного законодательства и в первую очередь в Бюджетном кодексе.

### *Основные принципы построения и функционирования бюджетной системы России*

Первоначально эти принципы были закреплены в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». Ст. 3 Закона определила следующие принципы бюджетного устройства Российской Федерации: единство, полнота, реальность, гласность и самостоятельность всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РСФСР. Безусловно, закрепление принципов бюджетного устройства имело большое значение на пути становления бюджетного законодательства России. Однако, по справедливому мнению О.В. Болтиновой, *в ее бюджетном устройстве не нашли отражения принципы бюджетного федерализма, которые следовало бы реально воплотить в бюджетном устройстве страны*<sup>4</sup>.

Таким образом, с учетом реалий, экономической и политической жизни, в Российской Федерации необходима разработка эффективной системы бюджетного федерализма. Системы, включающей решение проблем реализации принципов разделения полномочий в финансовой сфере между федеральными и региональными органами государственной власти, создание дееспособного механизма межбюджетных взаимоотношений как между Российской Федерацией и регионами, так и между субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Сейчас происходит процесс совершенствования бюджетного законодательства. Бюджетный кодекс сделал шаги вперед по пути продвижения бюджетных реформ. В его ст. 28 закреплён перечень принципов бюджетной системы Российской Федерации, который носит закрытый характер и расширительному толкованию не подлежит. В их числе: единство бюджетной системы; разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельность бюджетов; равенство бюджетных прав субъектов Федерации и 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 РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса»<sup>5</sup>, Бюджетный кодекс законодательно

<sup>4</sup> Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: Дис. д.ю.н. М. 2008. С. 139.

<sup>5</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 14.11.1991. № 46. Ст. 1543.

расширил перечень принципов бюджетной системы и не только по количественному составу, но и по качественному содержанию.

Прежде всего он закрепил принципы бюджетного федерализма, значение которых заключается в установлении определенной системы бюджетных взаимоотношений между федеральным Центром и субъектами Федерации. Данная система отношений включает всю совокупность межбюджетных отношений между органами власти Федерации. А именно: отношения по разграничению полномочий в сфере расходов и доходов, отношения в сфере бюджетного регулирования и отношения по согласованию бюджетно-налоговой политики<sup>6</sup>.

С 1 января 2008 г. некоторые принципы бюджетной системы претерпели изменения. Прежде всего они затронули *принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств* (ст. 34 Бюджетного кодекса)<sup>7</sup>, предполагающий, что при составлении бюджетов участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом (имеющегося) объема средств (бюджетирование, ориентированное на результат).

Бюджетирование, ориентированное на результат (далее — БОР), — это часть более широкой и общей модели результативного управления, предполагающей, что выделение бюджетных ресурсов должно в обязательном порядке подразумевать достижение определенных целей. В России его использование стало актуальным с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004—2006 гг.<sup>8</sup>. Система результативного бюджетирования неоднократно озвучивалась как приоритетная в посланиях Президента Российской Федерации, активно поддерживается Министерством финансов и стимулируется к внедрению на региональном и местном уровнях.

Важное значение имеет также включение с 1 января 2008 г. в состав принципов бюджетной системы принципа *подведомственности расходов бюджетов* (ст. 38.1 Бюджетного кодекса) и *принципа единства кассы* (ст. 38.2 Бюджетного кодекса).

Принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что получатель бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого находится. Однако ранее была распространена ситуация, при которой бюджетополучатель был вынужден работать с несколькими органами исполнительной власти, что затрудняло систему управления общественными финансами от планирования до формирования отчетности.

<sup>6</sup> Болтинова О.В. Указ. соч. С. 141.

<sup>7</sup> Ранее он характеризовался как принцип эффективности и экономии использования бюджетных средств.

<sup>8</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

Принцип единства кассы ранее был закреплён как принцип, присущий стадии исполнения бюджета. Но с 1 января 2008 г. он уже рассматривается как принцип современной бюджетной системы и означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета соответствующего бюджета.

Однако особое значение для демократического развития имеет *принцип прозрачности* (открытости). Остановимся на нем более подробно.

### *Содержание принципа прозрачности*

Принцип прозрачности исторически возник позже других, сформировавшись только по мере развития конституционализма.

Как писал в конце XIX века французский ученый Р. Сторм, «право учреждения бюджета является одним из главных атрибутов верховной власти, и в государствах конституционных народ в лице своих представителей имеет право разрешать публичные расходы и доходы не потому, что он платит налоги, а потому что именно ему принадлежит верховная власть. Поэтому именно народ, как источник верховной власти, должен в первую очередь знать о расходах и доходах»<sup>9</sup>.

Отметим также, что такие выдающиеся исследователи прошлого, как Ф.С. Нитти<sup>10</sup> и С.Ю. Витте<sup>11</sup>, раскрывая принцип прозрачности (открытости), отмечали, что бюджет должен быть публичным, т.е. составленным таким образом, чтобы каждый член общества мог понимать его язык и его цифры.

М.И. Пискотин в монографии «Советское бюджетное право»<sup>12</sup> писал, что с принципом ежегодности бюджета неразрывно связан принцип гласности бюджета. 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 первой родине — Англии принцип гласности бюджета действительно вырос из парламентского утверждения бюджета.

В России до 1862 г. государственный бюджет составлял государственную тайну, причем не только для населения страны, но и для большинства административных органов. И только поражение в Крымской войне, финансовые затруднения и необходимость обращаться к займам иностранных государств привели к ежегодному (после 1862 г.) обнародованию государственной росписи доходов и расходов.

В России принцип прозрачности имел название «принцип гласности» и был закреплён в Законе РСФСР «Об основах бюджетного

<sup>9</sup> Stourm R. Le budget, son histoire et son mecanisme. P.: 1899. S. 234.

<sup>10</sup> Нитти Ф.С. Основные начала финансовой науки. М. 1904. С. 59–82.

<sup>11</sup> Витте С.Ю. Конспект лекций о государственном хозяйстве. М. 1902. С. 27.

<sup>12</sup> Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юридическая литература, 1971. С. 284.

устройства и бюджетного процесса в РСФСР»<sup>13</sup>, регламентировавшем, что «...рассмотрение и утверждение бюджетов и отчетов об их исполнении производится гласно и публично»<sup>14</sup>. Дальнейшее развитие принцип прозрачности нашел в ст. 36 Бюджетного кодекса. В новой редакции законодатель данный принцип регламентирует как принцип прозрачности (открытости)<sup>15</sup>.

В современной России принцип прозрачности (открытости) предполагает, во-первых, 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.

Во-вторых, 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 решений по проектам бюджетов, в т.ч. 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).

В-третьих, 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).

Однако насколько полно указанный принцип реализуется в современном бюджетном законодательстве и в практике бюджетного процесса Российской Федерации? Попытаемся ответить на этот вопрос.

Начнем с того, что если на федеральном и региональном уровнях неукоснительно соблюдается требование обязательного опубликования в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, то на местном уровне это происходит крайне редко<sup>16</sup>.

В лучшем случае утвержденный бюджет публикуется отдельной брошюрой ограниченным тиражом и доступен местным депутатам и представителям бизнес-сообщества. Ссылка на недостаточные для реализации указанного принципа мощности местной печати не корректны, ибо практически в каждом муниципальном образовании имеется местная газета, учредителем которой является орган

<sup>13</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 14.11.1991. № 46. Ст. 1543.

<sup>14</sup> ВС РФ. 1991. № 46. Ст. 1542 (с последующими изменениями и дополнениями).

<sup>15</sup> Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

<sup>16</sup> *Тегеева А.А., Пырина В.А.* Указ. соч. С. 5.

местного самоуправления, финансируемая полностью или частично за счет средств местного бюджета. Опубликование указанных сведений на сайте органа местного самоуправления в сети Интернет не решает проблемы. Бюджетный процесс Российской Федерации прямо требует опубликования указанных актов в средствах массовой информации, а сайты органов местного самоуправления в качестве таковых не зарегистрированы.

Обратимся теперь к полноте предоставления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступности иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований. Как правило, это требование реализуется в полном объеме.

Следующее требование – обязательная открытость проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований). В достаточно полном объеме данное требование реализуется только на федеральном уровне. При этом работающего эффективного правового механизма реализации принципа в этой части в законодательстве нет.

И, наконец, открытость процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в т.ч. по вопросам, вызывающим разногласия 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). С введением повсеместной практики, так называемых «нулевых чтений», степень открытости указанного элемента бюджетного процесса стремительно снижается. Отметим, что на региональном и особенно на местном уровне реализация принципа гласности в рассматриваемой части затруднена ввиду отсутствия соответствующих регламентных процедур.

В чем причина сложившейся ситуации?

Прежде всего в том, что использование в ст. 36 Бюджетного кодекса таких оценочных понятий, как «обязательная открытость», «стабильность и(или) преемственность», «полнота представления информации», не позволяет осуществить их отнесение к какому-либо виду конкретных норм. В российском законодательстве имеет место очевидный пробел в правовом регулировании принципа прозрачности бюджетного процесса<sup>17</sup>. Восполнение названного пробела требует обеспечения связи оценочных понятий, содержащихся в определении принципа прозрачности, с принципом полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, а также с положениями Конституции Российской Федерации об открытости заседаний палат Федерального Собрания, что наполнит их нормативным содержанием.

<sup>17</sup> *Игнатюк Е.В.* Правовое регулирование прозрачности бюджетного процесса // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5–6.