

Бюджет, бюджетная система и бюджетное устройство: понятие, признаки, принципы

Аннотация. В статье рассматриваются особенности определения таких понятий, как «бюджет», «бюджетная система» и «бюджетное устройство государства». На основе анализа монографической литературы по заданной проблематике и положений бюджетного законодательства Украины, Германии и Российской Федерации автором акцентируется внимание на характерных признаках указанных правовых явлений.

Ключевые слова: бюджет; бюджетная система; бюджетное устройство.

На сегодня в доктрине финансового права существуют различные подходы к определению понятия «бюджет» и пониманию его сущности. Проблему, связанную с определением и характеристикой понятия «бюджет» исследовали такие ученые, как О.А. Музыка-Стефанчук, Н.И. Химичева, Л.К. Воронова, Н.В. Сидорова и др. В то же время каждый ученый рассматривает эту проблематику по-своему и предоставляет собственное ее видение. Следует отметить, что дальнейшее исследование понятия бюджета и детализация его определения имеет важное теоретическое и практическое значение. Итак, целью предлагаемой статьи является анализ бюджета и бюджетной системы в качестве исходных понятий бюджетного права.

В Бюджетном кодексе Украины бюджет определяется как план формирования и использования финансовых ресурсов для обеспечения задач и функций, которые осуществляются соответствующими органами государственной власти, органами власти Автономной Республики Крым, органами местного самоуправления в течение бюджетного периода [1, ст.2]. По нашему мнению, такое определение законодателя требует определенного

уточнения. Необходимо дать ответ на вопрос: для чего существуют государственный и местные бюджеты в Украине? Прежде всего, назначение бюджетов разных уровней – способствовать эффективному выполнению всех задач, которые возложены на органы государственной власти и местного самоуправления. В то же время целесообразно говорить о том, что средства, которые аккумулируются в государственном и местных бюджетах, применяются для удовлетворения потребностей граждан. Бюджетные средства должны пропорционально распределяться между различными сферами общественной жизни. Так, Ю.А. Крохина отмечает, что бюджет как правовая категория имеет характерные особенности. Во-первых, это общегосударственный фонд денежных средств, образованный для того, чтобы покрывать государственные расходы. Во-вторых, это финансовый план государства, в котором отражены все доходы и расходы. В-третьих, бюджет – это основной финансовый план государства, так как вместе с этим планом существуют и финансовые планы предприятий, учреждений и организаций. Как основной финансовый план бюджет характеризуется соответствующей универсальностью и координацией

[2, с.15]. Стоит отметить, что универсальность бюджета проявляется в том, что им охватываются почти все сферы развития соответствующего государства или территориальной единицы (экономическая, социальная и др.). Координация же оказывается во взаимосвязи каждого конкретного бюджета с определенными показателями других финансовых планов. Похожую позицию высказывает и О.А. Музыка-Стефанчук, которая отмечает, что бюджет всегда является руководящим и координационным планом относительно других финансовых планов (планов хозяйственных обществ, смет государственных учреждений и т.д.) [3, с.13]. Л.А. Дробозина также определяет государственный бюджет как основной финансовый план государства на текущий год [4, с.109]. Но, опять же, такое понимание бюджета неполное, так как не отражает его экономического и правового содержания, не акцентирует внимание на целях его создания и существования.

Мы считаем, что при исследовании сущности бюджета необходимо обратить внимание на определенные характерные признаки и функции, которые ему присущи. О.А. Музыка-Стефанчук предлагает сосредоточить внимание на таких функциях бюджета: 1) создание централизованного фонда денежных средств (государственного или местного) – в ходе реализации указанной функции происходит мобилизация денежных средств, роспись запланированных доходов и расходов в соответствии с положениями бюджетной классификации); 2) распределительная, которая обусловлена тем, что в бюджетных отношениях, которые всегда выступают как правоотношения, принимают участие почти все участники общественного производства (ни одно из звеньев финансовой системы не осуществляет такого многовидового перераспределения средств, как бюджет, ведь именно через бюджет аккумулируются средства, полученные в процессе производственной и непроизводственной деятельности); 3) использование собранных средств в соответствии с их целевым назначением; 4) контрольная отражает движение бюджетных ресурсов и реализуется на всех стадиях бюджетного процесса [3, с.13]. В. Лобода утверждает, что можно добавить к этому перечню еще и следующие функции: стимулирующая – находит свое проявление в соответствующем стимулировании отдельных отраслей экономики и социальная – направлена на финансовое обеспечение социальной политики [5, с.48]. По нашему мнению, выделение этих функций в качестве отдельных не совсем целесообразно. Дело в том, что все бюджетные средства должны быть направлены на финансовое обеспечение потребностей населения соответствующей страны и надлежащего функционирования всех сфер жизни людей. Особую значимость этот аспект приобретает ввиду закрепления в статье 1 Конституции Украины нашего государства как социального. Также стоит отметить, что бюджет имеет нормативное закрепление и существует исключительно для реализации публичных (общегосударственных и местных) интересов и именно поэтому такие отношения регулируют-

ся исключительно императивными нормами.

Понятие бюджета неразрывно связано с понятием бюджетной системы, поскольку бюджет является основным структурным элементом какой-либо бюджетной системы. Экономисты рассматривают бюджетную систему как составляющую финансовой системы, которая включает в себя совокупность бюджетов государства всех уровней, имеет управленческую структуру и функционирует на основании юридических и финансовых норм [6, с. 127]. Также существует точка зрения, согласно которой бюджетная система государства – это совокупность всех бюджетов, действующих на территории страны [7, с. 31]. В статье 2 Бюджетного кодекса Украины бюджетная система определяется как совокупность государственного бюджета и местных бюджетов, построенная с учетом экономических отношений, государственного и административно-территориального устройств и урегулированная нормами права [1]. Как правовой категории бюджетной системе присущи такие признаки, как нормативность, четкость, структурированность, предметная определенность. Подробно остановимся на характеристике указанных признаков.

Нормативность бюджетной системы Украины предусмотрена Конституцией Украины. В статье 92 указано, что Государственный бюджет Украины и бюджетная система устанавливаются исключительно законами [8]. Так, в Украине существует Бюджетный кодекс, которым регулируются отношения, возникающие в процессе составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов, составляющих бюджетную систему государства, а также вопрос об ответственности за нарушение бюджетного законодательства [1].

Четкость бюджетной системы выражается в том, что каждое звено этой системы характеризуется тем, что обслуживает распределение поступлений и расходов различных уровней [9, с.17]. Необходимо обратить внимание на то, что бюджеты (государственный и местные) содержат соответствующие доходы и расходы, перечень которых четко определен законодательством.

Структурированность бюджетной системы опять же определена законодателем. Согласно предписаниям Бюджетного кодекса Украины (ст. 5), бюджетная система состоит из государственного бюджета и местных бюджетов (бюджет Автономной Республики Крым, областные, районные бюджеты и бюджеты местного самоуправления) [1]. Отметим, что в таком понимании структурированность бюджетной системы нельзя отождествлять с составом бюджетной системы государства.

Предметная определенность бюджетной системы Украины обусловлена спецификой правового регулирования, т.е. особенностями тех общественных отношений, которые регулируются нормами бюджетного права. Это такие отношения, которые возникают в процессе составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов, входящих в состав бюджетной системы нашего государства. Можно говорить о том, что те нормы права, которыми урегулированы общественные

отношения в плоскости бюджетной системы Украины, обобщаются в определенную нормативную общность.

З.И. Перошук в качестве правового признака бюджетной системы выделяет еще такую характеристику, как системность. Она отмечает, что из самого определения «система» понятно, что речь идет об определенных явлениях, взаимосвязанных между собой. Здесь имеется в виду государственный бюджет, местные бюджеты, отношения между ними, что является внутренним аспектом взаимодействия и взаимозависимости этих конкретных правовых явлений, а также внешний аспект, предусматривающий непосредственную связь бюджетной системы Украины с обществом, экономикой, политикой, ее соотношением с административно-территориальным устройством [10, с.113].

При анализе понятия бюджетной системы нужно обратить внимание на ее соотношение и взаимосвязь с фундаментальным понятием в области бюджетного регулирования – понятием бюджетного устройства. Закон Украины «О бюджетной системе Украины», который действовал до принятия Бюджетного кодекса Украины, устанавливал, что «бюджетное устройство – это организация и принципы построения бюджетной системы, ее структуры, взаимосвязь между отдельными звеньями бюджетной системы. Бюджетное устройство Украины определяется с учетом государственного и административно-территориального деления» [11, ст.3]. С принятием Бюджетного кодекса Украины понятие бюджетного устройства исчезло из бюджетного законодательства Украины. Законодатель решил ограничиться определением бюджетной системы, но такой подход, на наш взгляд, значительно ослабил действующее бюджетное законодательство. Безусловно, бюджетное устройство очень тесно взаимосвязано с бюджетной системой, но в то же время бюджетное устройство значительно шире, нежели бюджетная система. Именно с помощью категории бюджетного устройства сложилось представление о функционирующей, а не статичной бюджетной системе, закреплялись основы ее регулирования, соотношение между уровнями бюджетной системы. Показательно, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации существует раздел, который называется «Бюджетное устройство Российской Федерации». В то же время, содержание указанного термина там не раскрывается. На законодательном уровне это понятие было определено в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», в соответствии с которым под бюджетным устройством понимались «организация бюджетной системы и принципы ее построения» [12]. Если обратить внимание на построение действующего Бюджетного кодекса Российской Федерации, то увидим, что раздел, который регулирует бюджетное устройство, состоит из норм, которые закрепляют бюджетную систему, бюджетную классификацию и принципы построения бюджетной системы.

Характерно, что как в юридической, так и эконо-

номической литературе нет четкого определения понятия «бюджетное устройство». Например, О.Д. Василик отмечает, что бюджетное устройство в государстве определяется формой государственного устройства и включает в себя организацию бюджетной системы, принципы ее построения, бюджетные полномочия законодательного органа и исполнительной власти, органов местного самоуправления и их исполнительных органов [13, с. 29–32]. Некоторые ученые вообще отождествляют понятия бюджетного устройства и бюджетной системы. В частности, они пишут, что «бюджетная система Украины – совокупность государственного и местных бюджетов, построенная с учетом экономических отношений, государственного и административно-территориальных устройств и урегулированная нормами права» [14, с. 41]. Вряд ли можно согласиться с предложенной мыслью.

В этом контексте более взвешенным, на наш взгляд, является подход Н.И. Химичевой, которая под бюджетным устройством понимает «внутреннее построение бюджета государства, выражающееся в совокупности бюджетов, виды и принципы взаимной связи которых определяются национально-государственным и административно-территориальным устройством страны» [15, с.18, 37]. Близко к обозначенной точке зрения мнение М.И. Пискотина. Юрист при исследовании проблем советского бюджетного права относит к бюджетному устройству построение бюджетной системы, взаимосвязь ее составных частей и нормы, определяющие порядок установления налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов всех уровней, а также нормы, предусматривающие принципы ежегодного установления размеров отчислений от сквозных налогов и общегосударственных налогов в нижестоящие бюджеты [16, с. 62–63, 17, с. 83–84]. По нашему мнению, в настоящее время очень актуальной является точка зрения Л.К. Вороновой, которая отмечает, что бюджетное устройство в государстве определяется формой государственного устройства и включает в себя организацию бюджетной системы, принципы ее построения, полномочия законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления [18, с.127]. Действительно, с помощью этого понятия можно раскрыть внутреннюю структуру бюджета государства. Не случайно Ю.А. Крохина, рассматривая бюджетное устройство Российской Федерации, отмечает, что в федеративном государстве оно приобретает особую значимость, поскольку является отражением принципа федерализма в государственном устройстве, показывает состав бюджетной системы, основополагающие принципы ее построения, правовое положение бюджета каждого уровня [17, с. 83].

И.В. Замкова утверждает, что фундаментом бюджетного устройства являются бюджетные принципы и выделяет среди них следующие: 1) принцип единства бюджетной системы; 2) принцип полноты и достоверности всех доходов и расходов бюджетов; 3) принцип равенства и ответ-

ственности всех уровней бюджетной системы; 4) принцип разделения сфер финансовой деятельности и ответственности между всеми уровнями государственной власти и органов местного самоуправления; 5) принцип автономии, который заключается в том, что каждый уровень власти должен быть наделен полномочиями по сбору доходов из собственных источников, а также самостоятельно определять направление и использование бюджетных средств; 6) принцип соответствия объема финансовых ресурсов, которые закреплены за каждым уровнем бюджетной системы, объему их расходных обязательств [19, с. 99–100]. Во-первых, нам трудно согласиться с такой формулировкой, как «бюджетные принципы». Можно выделять принципы бюджетного права, принципы формирования бюджетов, принципы бюджетной системы, но использование термина «бюджетные принципы» в правовой науке и действующем законодательстве, на наш взгляд, неуместно и неаргументированно. Во-вторых, И.В. Замкова, выделяя указанные принципы, не дает никаких характеристик таких принципов и пояснений, поэтому остается неясным, по каким критериям она относит такие принципы к бюджетному устройству. Считаем, что основу бюджетного устройства какого-либо государства должны составлять принципы именно бюджетного устройства, но опять же, для того чтобы выделять соответствующие принципы на законодательном уровне, необходимо прежде всего законодательно закрепить понятие «бюджетное устройство».

Законодательство Германии, в отличие от бюджетного законодательства Украины и Российской Федерации, содержит не только понятие бюджетного устройства, но и закрепляет такие его принципы: а) принцип полноты – в бюджете должны отражаться все расходы и все доходы государства; б) принцип ясности – бюджетная классификация

должна быть четкой и однозначной; в) единства – не должны существовать никакие дополнительные бюджеты, кроме государственного; г) точности – содержание бюджета должен отражать реально достижимые показатели; д) принцип своевременности означает, что бюджет должен быть согласованным и утвержденным до начала нового бюджетного года; е) специализации – этот принцип касается государственных расходов и требует, чтобы расходы бюджета осуществлялись только в тех объемах, направлениях и временных рамках, предусмотренных законом о бюджете; ж) принцип общего обеспечения – необходимо избегать привязок видов доходов в определенных направлениях расходов, т.е. разбивки бюджета на фонды с целевым назначением; з) ежегодность [20, с. 4]. В данной ситуации мы видим, что принципы бюджетного устройства очень тесно переплетаются, а порой даже смешиваются с принципами бюджетной системы государства и принципами формирования бюджетов. Вряд ли такую позицию можно считать правильной, поскольку бюджет, бюджетная система – это взаимосвязанные между собой понятия, но не тождественные, поэтому не могут базироваться на одних и тех же принципах. Однако нельзя не отметить, что попытка закрепить на законодательном уровне принципы бюджетного устройства – позитивная тенденция.

Подытоживая все вышесказанное, следует подчеркнуть, что сейчас среди ученых нет единого мнения касательно определения понятий бюджета, бюджетного устройства и бюджетной системы государства. Однако приведенные точки зрения позволяют понять, насколько содержательными и многоаспектными являются указанные понятия. Также считаем целесообразным дополнить Бюджетный кодекс Украины понятием бюджетного устройства, закрепив его в статье 2 Бюджетного кодекса «Основные понятия».

Литература

- 1 Бюджетний кодекс України// Відом. Верхов. Ради України. – 2010. № 5051. – Ст. 572.
- 2 Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник / Ю.А. Крохина. – М.: Изд - во Юрайт; ИД Юрайт, 2010. – 447 с. – (Магистр права).
- 3 Музика О.А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження): моногр./ О.А. Музика – К.: Атіка, 2006. – 256 с.
- 4 Гутник А.Е. Предупреждение налоговой милицией уклонений от уплаты налогов. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.
- 5 Лобода В. Щодо визначення поняття бюджет/ В. Лобода // Юридична Україна. – 2008. – № 11. – С. 45–49.
- 6 Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: моногр. / Ю.В. Пасічник. – Донецьк: ТОВ «Юго – Восток, ЛТД», 2005. – 642с.
- 7 Финансы: Учебник / под ред. Дробозиной Л.А. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 475 с.
- 8 Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Із змінами, внесеними Законом України №2222 – IV від 12 грудня 2004 року. Офіційне видання. – К.: Атіка, 2006. – 64 с.
- 9 Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово – правовых институтов в условиях перехода России к рынку. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук в виде научного доклада, выполняющего также функции автореферата / О.Н. Горбунова. – М., 1986. – 42с.
- 10 З.І. Перошук Правові ознаки бюджетної системи України / З.І. Перошук // Публічне право. – № 2 (6). – 2012. – С. 111–115.
- 11 Про бюджетну систему України: Закон України від 05.12.1990 № 512// Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 1. – Ст. 42.
- 12 Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР от 10.10.91 N 1734-I [Электрон.

ЭПК — дайджест

ресурс]. – Режим доступа: <http://www.referent.ru/1/17725>

13 Гордей О.Д., Василик О.Д. Бюджетний механізм зростання суспільного добробуту /О.Д. Гордей, О.Д. Василик // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 29–32.

14 Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: підручник. – К.: Центр навчал. л-ри, 2003. – 608 с.

15 Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права /Н.И. Химичева. – Саратов: Изд- во Саратовского ун-та, 1979. – 222 с.

16 Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы) /М.И. Пискотин. – М.: Юрид. лит., 1971. – 312 с.

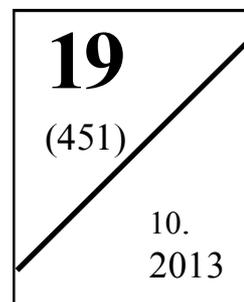
17 Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм: моногр. / под ред. Н.И. Химичевой. – М.: Изд - во НОРМА, 2001. – 347 с.

18 Фінансове право: Підручник / Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін.); Відп. ред. Л.К. Воронова. – Х.: Фірма «Консум», 1998. – 496 с.

19 Замкова І.В. Правове регулювання бюджетної системи України/ І.В. Замкова. – Вісник Луганського інституту внутрішніх справ України. – 2001. – №4. –С.98 – 103.

20 Михальчук О. Тендерне законодавство і особливості розвитку бюджетного устрою / О. Михальчук // Державні закупівлі України. – 2004. – №1. – С. 2–7.

ЭКОНОМИКА И ПРАВО КАЗАХСТАНА



Журнал издаётся с 1 января 1995 года
Периодичность – 2 раза в месяц

СОБСТВЕННИК И ИЗДАТЕЛЬ –

Центр деловой книги «Глобус»
ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР –
Ф.Р. ЧЕРНЫШОВА

Журнал зарегистрирован
Министерством культуры,
информации и общественного согласия
Республики Казахстан.
Регистрационное свидетельство
№ 238 - Ж от 21 мая 1998 года.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

О.К. КОПАБАЕВ – ректор университета им.
Д.А.Кунаева, профессор, доктор юридических наук.

В.М. ШУМИЛОВ – заведующий кафедрой
Всероссийской академии внешней торговли
(ВАВТ) Министерства экономического развития РФ,
профессор, доктор юридических наук.

К.С. МАУЛЕНОВ – профессор Междуна-
родного университета информационных технологий,
лауреат премии имени Ч. Валиханова в обла-
сти науки, доктор юридических наук.

З.К. АЮПОВА – профессор кафедры между-
народного права, факультета международных от-
ношений КазНУ им. аль-Фараби, доктор юриди-
ческих наук.

А.Н. САХАНОВА – проректор по стратегичес-
кому развитию Казахского Университета Междуна-
родных Отношений и Мировых Языков им. Аблай
хана, профессор, доктор экономических наук.

Ж.Я. АУБАКИРОВА – профессор кафедры
«Экономика» КазНУ им. аль-Фараби, доктор эконо-
мических наук.

Ю.А. ЗЮБАНОВ – заместитель директора
института права, директор Байконурского фили-
ала НОУ ВПО «Академии МНЭПУ», доцент, про-
фессор МНЭПУ, член-корреспондент РАЕН, кан-
дидат юридических наук.

Д.Т. КЕНЖЕТАЕВ – начальник Карагандин-
ской академии МВД РК им. Б.Бейсенова, генерал-
майор полиции.

И.П. КОРЯКИН – начальник Научно-иссле-
довательского института МВД РК при Караган-
динской академии МВД РК им. Б.Бейсенова, пол-
ковник полиции, доктор юридических наук.

О.Г. КУЗНЕЦОВ – директор Экспертно-оце-
ночного центра в г. Алматы, доктор юридических
наук.

Г.Ж. СУЛЕЙМАНОВА – учёный-секретарь
Учёного совета Карагандинской академии МВД
РК им. Б.Бейсенова, кандидат юридических наук.



В номере:

Внешнеэкономическое сотрудничество.....	2
Новая индустриализация	3
Модернизация	5
Налоговая и таможенная политика	7
Биржи, банки, денежно-кредитная политика.....	9
Кладовые страны	13
Отечественное производство	15
Программа «Дорожная карта бизнеса-2020».....	17
Строительство	19
Малый и средний бизнес.....	19
Туризм.....	21
Проблемы малых и больших городов.....	22
Аграрный сектор экономики	23
Гримасы рынка	28
Социальная сфера.....	28
Зеленая экономика	31
Экология и мы	32

На подступах к диссертации.....	33
---------------------------------	----

*Список авторов и перечень статей
к рубрике «На подступах к диссертации»*

В.Л. Бабич Особенности административно-правового статуса призывников и военнообязанных по законодательству Украины	33
--	----

Е.О. Токарева Бюджет, бюджетная система и бюджетное устройство: понятие, признаки, принципы.....	36
---	----

С.В. Лазюк Судебный сбор как разновидность государственной пошлины.....	40
--	----

А.В. Таволжанский Определение понятия социально-воспитательной работы с осужденными к лишению свободы в Украине.....	43
---	----

Н.Ю. Онищук Основы налоговой ответственности через призму европеизации налогового законодательства Украины.....	49
---	----

Г.И. Турмаханова Корпоративная культура: понятие, диагностика и корректировка элементов корпоративной культуры.....	52
---	----

Шаймерден Сакен Для чего нужны бюджеты.....	58
---	----