

УДК 336.142.2 012.23

СУЩНОСТЬ СОВРЕМЕННЫХ КОНЦЕПЦИЙ О БЮДЖЕТЕ

© 2011

К. Аслани, докторант*Бакинский Государственный Университет, Баку (Азербайджан)*

Ключевые слова: экономика; бюджет; история и сущность бюджета; принципы составления бюджета.

Аннотация: В представленной статье сделана попытка раскрыть историю и сущность современного бюджета. Анализируются принципы бюджета, в том числе принципы годового цикла, целостности, комплексности, единства, самостоятельности, полноты, реальности, гласности, эластичности, ограниченности в расходах, определения примерного объема расходов, регулирования бюджета в соответствии с родом деятельности, подсчета доходов раньше расходов, разграничения постоянных и временных расходов.

ВВЕДЕНИЕ

Понятие бюджета сформировалось в истории экономической мысли не сразу, подвергаясь множеству интерпретаций и изменений. В зависимости от времени и места действия финансовой деятельности, смысл и понятие бюджета видоизменялось. Принципы бюджета и формы его проявления составляют основу любой финансовой системы. Крепость этой системы зависит от того, насколько принципы бюджета будут логически обоснованы с экономической точки зрения. Принципы бюджета Ирана основаны на основных положениях Конституции, законах общей бухгалтерии, законных бюджета и планирования, а также теоретических посылах экономической теории [4, с.2]. Остановимся вначале на терминологических посылах бюджета, а затем рассмотрим основные принципы.

ФИЛОСОФИЯ БЮДЖЕТА

Исторически сложилось так, что люди стремились обеспечить свои потребности за счет своих природных ресурсов. Однако потребности людей, как известно, безграничны, а возможности природы и ее ресурсов имеют ограниченный характер. В итоге человек сталкивается с определенными ограничениями в удовлетворении своих потребностей. Для решения подобных проблем люди, на основе сознательных действий пришли к необходимости максимального использования возможностей разумного подхода в управлении своими потребностями на основе анализа ситуации и ее планирования и прогнозирования.

Имеются археологические находки, подтверждающие стремление первобытного человека планировать свои действия. Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что философия бюджета и его становление как экономического явления, связано с двумя факторами: 1.неограниченность человеческих желаний и потребностей; 2.ограниченность его возможностей и природных ресурсов.

Рассмотрим вопросы **терминологии бюджета**. В

перевод с французского языка бюджет означает портфель, или же маленький кошелек, сшитый из кожи. Впоследствии этот термин в Англии применялся в смысле мешочка, на котором была печать Министерства финансов, а затем – как название мешка (сумки), в котором хранились документы о прибыли и платежах страны. Постепенно французское слово “bujet” превратилось в английское слово “baget”, и вернулось во французский язык как слово «бюджет» [3, с. 12].

Какой смысл вкладывается в слово «бюджет»?

Есть несколько современных определений бюджета. В частности, считается, что сюда входят расходы и доходы государства [5, с. 8].

В системе финансового права Ирана первое официальное определение бюджета было дано в Законе о бухгалтерском учете в 1910 году; была отдельно выделенная статья о бюджете (первая статья), где давалось следующее определение бюджета: «государственный бюджет – официальный документ, отражающий в себе прогнозируемые и утвержденные доходы и расходы на определенный период времени. Определенный отрезок времени представляет из себя финансовый год, который обычно равен календарному году» [7, с.18].

Второе официальное определение было дано в Законе о бухгалтерском учете, принятом в 1933 году. В указанном законе отмечалось, что «бюджет – это проект, заключающий в себе прибыль и расходы на один год, который утверждается на один год со стороны Милли Меджлиса» [7, с.18].

Третье официальное определение было дано в Законе о бухгалтерском учете, принятом в 1970 году. Там отмечалось, что «общий бюджет страны является финансовым планом страны, предусмотренным на один год, который прогнозирует ее прибыль, ресурсы денежного обеспечения и расходы. Бюджет состоит из трех частей: 1. Государственный бюджет в целом. 2. Бюджет компаний. 3. Бюджет предприятий, не входящих в вышеуказанные сферы» [7, с.19].

Четвертое официальное определение бюджета на-

шло свое отражение в Законе об общем бухгалтерском учете, принятом в 1987 году. Здесь дано следующее определение бюджета: “общий бюджет страны состоит из финансового плана, рассчитанного на один финансовый год, где прогнозируются общая прибыль, ресурсы финансового обеспечения, а также расходы, предусмотренные государством для реализации своей политики и поставленных целей” [7, с.19].

Если внимательно рассмотреть определения, данные бюджету, то станет ясно, что основу всех определений составляют три фактора (политический, экономический и планирования). Однако в каждом из указанных определений, в зависимости от обстоятельств и условий, какой-либо стороне отдается предпочтение. Иными словами, любой бюджет обладает возможностями воздействия на общественную жизнь через политический или экономический фактор, а также управление посредством планирования. В то же время все три стороны бюджета составляют единство и непрерывную связь между собой.

С учетом приведенных определений, исследователи выделяют следующие структурные компоненты бюджета [1, с.28]:

- бюджет является экономическим планом государства;
- бюджет составляется для одного финансового года;
- бюджет прогнозирует будущее развитие страны;
- бюджет является общим сводом расходов и доходов в целом страны, государственных компаний и других предприятий, имеющих отношение к государству;
- расходы предполагаются для достижения целей государства, определенных законом, и достижения политических целей [3, с.16].
- бюджет является официальным документом, утвержденным законодательным органом.
- ни одно государство не может функционировать без определенного для его существования бюджет.

РАССМОТРИМ ТЕПЕРЬ ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТА

Концепции о принципах бюджета порой сильно различаются между собой. Есть однако и такие, в которых имеется определенное сходство. Различия исходят из типа, структуры, формы управления государством, его полномочий, динамичности сферы деятельности, и они кажутся вполне естественными. Однако вне зависимости от временных и пространственных рамок принципы означают нечто неизменное, нормативное. Ясно, что принципы бюджета не должны изменяться по крайней мере в рамках существующего строя, хотя подобные изменения порой наблюдаются, бывают даже факты пренебрежительного отношения.

Если это происходит, то, возможно, не стоит называть принципами те нормы и правила, которыми руководствуются при определении функциональных и смысловых рамок бюджета. Вместе с тем в литературе слово «принцип» используется довольно широко, и

поэтому в данной работе при рассмотрении правил и норм бюджета мы тоже будем обращаться к этому термину [11, с.19].

Принцип составления бюджета на один год. При определении содержания слова «бюджет» подчеркивается то, что здесь есть элемент прогнозирования, во время прогнозирования один из факторов, применяемый здесь – это временной фактор, потому определение временного интервала составляет один из важнейших принципов бюджета.

Каким может быть временной интервал при прогнозировании? На самом деле временной интервал не может считаться особым принципом. Однако принято считать один интервал календарным годом. Исходя из этого, в Иране бюджет и все его содержание (приходы, расходы, планы, действия и политика) рассчитывается исходя из одного солнечного года (365 дней) [11, с.21]. Составление и разработка бюджета требует довольно много времени и труда, и потому некоторые эксперты предлагают рассчитывать бюджет на период больший, чем один год.

В таком случае при любом повороте событий, если будут проволочки в подготовке и утверждении бюджета государство может продолжить свою деятельность на основании предыдущего бюджета. То есть работать на основании предыдущего бюджета можно и первые три месяца, что предоставит достаточно времени для разработки и подготовки запаздывающего проекта бюджета [2, с.110]. Во многих странах мира помимо бюджета времени на один год рассчитывается и несколько других проектов на различные сроки. К примеру, в Иране разрабатываются пятилетние планы планирования и бюджетных проектов.

Что же касается принципа сбалансированности, то можно отметить, что в соответствии с ним индекс расходов не должен быть выше индекса доходов [12, с.23]. Этот принцип носит классический характер, поскольку считается, что сильное государство то, которое добивается максимума доходов при минимуме расходов. В соответствии с этим принцип «политики бюджетного дефицита» как экономический механизм недопустим. Отсюда ясно, что сбалансированность бюджета является одним из важнейших принципов в бюджете. К примеру, в период войн Англии и Франции с Наполеоном (1815 и 1816) Англия столкнулась с бюджетным дефицитом, известные экономисты того периода, такие, как Д.Рикардо и др., назвали создавшееся положение настоящим бедствием. Однако в современный период можно редко встретить полностью сбалансированный бюджет страны на исполняемый период.

В целом государства, имеющие бюджетный дефицит, с целью создания здесь необходимого баланса, стремятся использовать такие методы, как продажа ценных бумаг или же заимствование долга у центрального банка. В научной литературе специалисты отмечают, наряду с принципом сбалансированности бюджета еще и «принцип превышения доходов над расходами».

Речь идет о том, вначале определяются доходы, вы-

числяются, и лишь затем на этом прогнозе определяются и расходы. Таким образом, предотвращается нарушение баланса между расходами и доходами [11, с.41]. В целом принцип сбалансированности и исключения из этого принципа, применяемые в государственной практике, говорят о том, что сейчас, говоря о принципе сбалансированности бюджета, больше имеют в виду принцип экономической сбалансированности [9, с.41].

Что же касается принципа целостности бюджета, то, согласно ему, все проекты, планы, приходы и расходы страны, все действия, а также все бюджеты организаций, государственных учреждений и предприятий должны быть полностью раскрыты и записаны в едином документе и вынесены на утверждение в Милли Меджлис. Сторонники этого принципа утверждают, что если не соблюдать указанный подход, и каждая организация или учреждение будет составлять для себя отдельный бюджетный проект, то нарушится координация и гармония между его отдельными частями и будет невозможно логически четко провести в жизнь указанный проект. В то же время направление на утверждение Милли Меджлисом отдельных бюджетов каждой отрасли и государственным органам в отдельности нереально, поскольку это представит для них большое затруднение.

Вместе с тем, несмотря на вышесказанное, в некоторых странах указанный принцип все-таки нарушался; к примеру, в США в 1969 году, в Англии до начала XIX века, и т.д. Кроме того, в исключительных случаях, при возникновении чрезвычайной ситуации, в некоторых странах после утверждения годового бюджета, в него вносятся дополнения и изменения, что нарушает принцип целостности [11, с.42].

Сущность принципа целостности заключается в том, чтобы предотвратить разрозненность и потерю времени для утверждения бюджетов отдельных организаций и учреждений, а также проблемы, которые при этом могут возникнуть. Одновременно законодательный орган получает возможность рассмотреть бюджет в завершённой форме [7, с.19]. Целостность бюджета расширяет возможности законодательного органа контролировать его выполнение; таким образом, направление в Милли Меджлис всего проекта бюджета является обязательным для правительства.

Принцип комплексности бюджета также рекомендуется, наряду с предыдущим принципом целостности. Все доходы и расходы государства (текущий бюджет, бюджет, предусмотренный на благоустройство, бюджет, предусмотренный для государственных учреждений и организаций, компании, зависимые от государства) в комплексном порядке должны быть отмечены в бюджете и в общем, обобщенном виде направлены в законодательный орган для утверждения.

Принцип комплексности бюджета основан на двух базовых положениях: 1. доходы и расходы не должны подменять друг друга; 2. Вся классификация доходов и вся классификация расходов должны найти отражение в бюджете и быть там зарегистрированы в качестве

документа [8, с.52]. Таким образом, всякий государственный аппарат должен все свои доходы направить в казну государства, затем запросить соответствующие документы для финансовой помощи в качестве необходимых расходов.

В статье 24 Закона об общем бухгалтерском учете, принятом в 1973 году, комплексность бюджета определяется следующим образом: «все доходы государства должны быть переданы в казну посредством соответствующих органов и лиц, все расходы различных организаций и учреждений, в рамках законодательства, на основе законных документов под непосредственным контролем Министерства финансов должны компенсироваться». В статье 33 Закона об общем бухгалтерском учете, принятом в 1973 году, комплексность бюджета объясняется следующим образом: «пособие, полученное из государственного бюджета или обеспеченное из других финансовых источников, а также прибыль государственных компаний (за исключением банков, кредитных организаций и органов страхования) должна быть передаваема в государственную казну. Казна должна обеспечить беспрепятственное использование государственными компаниями своих счетов и проводить в жизнь необходимые меры для получения денег» [11, с.65].

Отметим также, что определение кредитных организаций является прерогативой Совета по финансам и кредиту. В статье 53 Конституции Ирана так объясняется принцип комплексности бюджета: «все государственные доходы должны быть переведены на счета государственной казны и сохраняться здесь. Платежи должны осуществляться в рамках законодательства и на основе соответствующих документов» [11, с.65].

Структура бюджета и принцип всеохватности состоит в том, что на Милли Меджлис для утверждения бюджет предоставляется на основе целостности, всеохватности, со всеми деталями, безо всяких исключений, полностью. Это означает, что различные государственные органы и учреждения должны детально классифицировать бюджет, точно определить свои расходы и прибыль, что выражается в виде национальных и региональных проектов. Указанный принцип должен быть реализован полностью, что дает возможность народным депутатам ознакомиться с бюджетом во всех подробностях.

В случае несоблюдения принципа классификации и всеохватности Милли Меджлис не сможет, в свою очередь, детально исследовать бюджет и уточнить те разделы, которые имеют наибольшее значение [11, с.66]. Исходя из указанного принципа, следует помнить что бюджет не должен быть просто сводом цифр, а быть представленным в максимально уточненной форме. Первый подробный и уточненный проект бюджета Ирана был подготовлен Комитетом государственного планирования и бюджета в 1965 году и представлен Милли Меджлису [6, с.48].

Принцип предусмотрения отдельных статей и положений в бюджете связан с тем, что отдельные по-

ложения и статьи должны соответствовать тем, что предусмотрены законом. Здесь имеется в виду то, что деньги должны расходоваться по назначению и в определенных законом местах. В противном случае принцип всеохватности и полноты будет нарушен. Принцип предусмотрения предполагает, что финансы должны расходоваться в соответствии с теми способами и путями, которые определены законом.

В соответствии с этим принципом денежная сумма (цифра) должна быть израсходована так, как это предусмотрено в документе и не должна быть использована не по назначению [11, с.67]. В связи с этим в статье 93 Закона об общем бухгалтерском учете определяется, что «если предусмотренная бюджетом сумма израсходована не по назначению и не в предназначенной сфере, или же по решению министра или иного руководителя государственного учреждения израсходовано больше средств, чем изначально было предназначено, тогда все эти действия определяются как противоправные и должны быть наказаны как присвоение государственного имущества» [10, с.63].

Недопустимо выделение средств на расходы, не предусмотренные в статьях бюджета или в в сферы, также не предусмотренные бюджетом. Иными словами, все доходы государства должны быть сданы в государственную казну и из общих доходов государства должны оплачиваться все расходы в рамках, определенных законом [1, с.88].

Принцип же эластичности бюджета означает, что при возникновении при проектировании и прогнозировании бюджета какой-либо проблемы (с доходах или расходах) в документ вводятся необходимые изменения, и он представляется на повторное утверждение в Милли Меджлис. Одновременно каждому руководителю министерства или ведомства предоставляется право на внесение изменений в назначения бюджета [2, с.121]. Предполагается, на основе общей оценки бюджета, прогнозирования экономической ситуации и динамичных изменений в социальной, политической и экономической областях, что в бюджете будут происходить какие-то изменения, связанные с формированием ситуации, когда возникает необходимость пересмотра приходных и расходных статей. Одновременно динамичность экономической ситуации и возможности прогнозирования бюджета создают возможность для руководящих лиц изменять прогнозируемые цифры; бывает и так, что допускаемые ошибки при этом создают в реальной практике ряд проблем. Исходя из всего этого, эластичность бюджета считается необходимым его качеством и принципом.

Обязанности, вытекающие из принципа эластичности, даже по мнению самых последовательных приверженцев неизменности бюджетных статей, все-таки должны иметь место. При неэластичности бюджета возникает ряд проблем, непредвиденных ситуаций. Приведем такой пример: государственная компания в процессе деятельности прогнозирует определенную сумму на приобретение производственной техноло-

гии, однако между приобретением этой технологии и утверждением данной статьи бюджета, а также выделением и оплатой этой суммы казной имеется большой временной интервал.

За этот период однозначно изменится стоимость указанной технологии. Если не соблюдать принцип эластичности, то компания будет не в состоянии закупить необходимое оборудование, в итоге деятельность ее в прогнозируемом направлении и на нужном уровне не будет обеспечена. Внесение необходимых изменений в бюджет и его цели, и также в производственный процесс, вынудят компанию внести в ситуацию необходимые изменения.

В итоге можно прийти к такому выводу, что принцип составления и использования бюджета предполагает также и важный и необходимый принцип эластичности. В настоящее время при реализации экономических проектов обязательно учитывается указанный принцип [11, с.118]. Механизм, обеспечивающий принцип эластичности, определяется специалистами следующим образом [1, с.129]:

- реформирование бюджета: в некоторых статьях государственного бюджета или в размере предполагаемой финансовой суммы и проектах проводятся некоторые изменения для решения проблем, возникающих в процессе реализации бюджета.

- исправления в бюджете: исправления в качестве дополнительного документа содержат в себе предложения для внесения изменений в ранее предусмотренную сумму и представляются для утверждения в Милли Меджлис.

- кредит для непредвиденных расходов: этот кредит отмечается в общегосударственном бюджете и, на основе приказов, утвержденных министерствами и ведомствами, используются с их стороны в непредвиденных случаях и при чрезвычайных обстоятельствах.

- сумма, выделенная правительством: предполагается к расходованию при исключительных обстоятельствах и случаях; здесь применяется способ кредитования для непредвиденных расходов.

Следующий принцип – это принцип ограниченности бюджета. Бюджет, принимаемый по какому-либо вопросу или направлению хозяйственной деятельности, может быть изначальным или дополненным. Это означает, что если для получения определена какая-либо сумма, то исполнительные структуры могут использовать лишь эту изначальную сумму (разумеется, изменения можно вносить лишь в случаях, определенным законом). Одновременно следует отметить, что тратить именно выделенную сумму предприятия и учреждения вовсе не обязаны. Это следует понимать так, что они вовсе не обязаны тратить именно указанную сумму; это лишь разрешение тратить сумму в указанных пределах, и она не носит принудительный характер.

Однако следует отметить и то, что с политической и экономической точки зрения здесь есть и элементы принуждения. К примеру, если государство не будет использовать деньги, выделенные для проведения комму-

никаций, строительства производственных участков и площадей, и т.д., тогда государственные обязательства не будут выполнены; в этих условиях государство обязано ответить за промедление в выполнении этих работ. В статье 50 Закона об общем бухгалтерском учете говорится, что «сумма, указанная в государственном бюджете, не дает сама по себе юридическим и физическим лицам право пользоваться этой суммой, что должно осуществляться в рамках, определенных законом» [1, с.131].

Принцип примерного объема доходов означает, что прежде всего, после утверждения бюджета на заседании Милли Меджлиса, этот законодательный орган позволяет расходовать бюджет по назначению, исходя из запланированных доходов. Однако это полученное разрешение носит условный характер, в то же время оно означает, что получение прибыли или доходов вне рамок закона непозволительно. Нельзя получать налоги, если они не предусмотрены законом и не урегулированы правом. Разумеется, налоги, соответствующие правилам и механизмы регулируются законодательством и определяются документами, определенными после утверждения со стороны Милли Меджлиса. До принятия нового закона предыдущие законы о налогах считаются действительными.

Утверждение проекта бюджета, в виде разрешения на определение расходных и доходных статей происходит для последующего календарного года. Доход, прогнозируемый в указанном документе, носит условный характер. Это означает, что определение доходов происходит в виде создания счетов на разных физических и юридических лиц, но не означает возможности их присвоения и требует при этом соблюдения законности и правопорядка. После утверждения бюджета необходимо знать, что получение больших, чем определено при этом, доходов должно происходить в рамках закона. Одновременно получение меньших, чем определено бюджетом, доходов не воспрещается законом [1, с.115]. В соответствии с 51-й статьей Конституции, «никакие налоги не должны взиматься вне рамок закона» [6, с.97].

Есть еще принцип регулирования бюджета в соответствии с видом или родом деятельности. В соответствии с этим принципом, подготовка бюджета должна основываться, исходя не из предыдущих годовых бюджетов, а на деятельности исполнительских структур и их динамичности. Если традиционные проекты бюджета берутся как основа для будущих проектов, то для исполнительских структур будет трудно приобрести необходимые субсидии, определить более актуальные проекты и направления деятельности и реализовать их. Регулирование бюджета в соответствии с родом и характером деятельности создает основу для выделения необходимых средств и их освоения. В статье 50 Закона об общем бухгалтерском учете говорится, что «сумма, выделенная государственным бюджетом, сама по себе не дает основания для ее расходования физическим или юридическим лицом, и освоение ее должно про-

ходить в рамках, предусмотренных законом» [4, с.95].

Принцип подсчета доходов раньше расхода означает, что перед тем, как составить смету, необходимо выявить источники доходов и рассчитать их сумму, определить их влияние на различные сферы экономики и работу, здесь производимую. Это необходимо для того, чтобы государственные экономические планы смогли оказать серьезное воздействие на покупательскую способность населения. К примеру, повышение налогов оказывают непосредственное влияние на покупательскую способность населения и возможности депозита. С другой стороны, бюджет зависит от доходов и поэтому важно, чтобы их объем был определен раньше, чем объем расходов [4, с.97].

Разграничение временных и постоянных расходов. Соблюдение указанного принципа помогает соблюдать баланс в различии разных элементов бюджета и ясно определить их. Постоянные расходы государства состоят из затрат и инвестиций (т.е. временных расходов), которые воздействуют на макроэкономические показатели, такие, как создание баланса между общим спросом и предложением, занятость, общий уровень цен, производство и т.д. Различение расходов применяется здесь как метод ориентирования государственной экономики в определенном направлении [4, с. 97].

Таким образом, проблемы составления бюджета и его реализации основаны на ряде важнейших предпосылок, связанных с его принципами функционирования, имеющих исторический характер и основанные на конкретных экономических показателях и возможностях каждой страны, отдельно взятой. Кризисы, время от времени сотрясающие ряд стран мира, являются подтверждением того, что при составлении бюджетного проекта необходимо учитывать базовые принципы его функционирования как важного средства планирования экономической и социальной жизни в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ибрагимнежад Мехди, Фараджванд Исфендияр. Бюджет – от составления до контроля. Тегеран, изд. Самт, 2007, 210 с. (на персидском языке)
2. Абдулгасани Алиаскер. Основы финансово-делового регулирования бюджета. Тегеран, изд. Базергани. Учебное пособие. 2001, 80 с. (на персидском языке)
3. Ансари Шахрох. Бюджет в Иране и государственный бюджет. Тегеран, изд. Екян, 2005, 240 с. (на персидском языке)
4. Бабаи Гасан. Составление бюджета в Иране. От теории к политике. Тегеран, изд. Базергани, 1999, 189 с. (на персидском языке)
5. Сабиринежад Алиакпер. Сфера финансов в Иране и структура бюджета. Тегеран, изд. Ней, 1996, 218 с. (на персидском языке)
6. Фараджванд Исфендияр. Составление бюджета и осуществление контроля за ним. Тегеран, изд. Фрузеш, 2004, 310 с. (на персидском языке)
7. Фарзиб Алиреза. Составление государственного бюджета в Иране. Тегеран, Учреждение обучения-

- управления и планирования. 2002, 225 с. (на персидском языке)
8. Кадири Асл Багер. Общая экономика как наука. Тегеран, изд. Сепехр, 1987, 380 с. (на персидском языке)
9. Шэраф Фиридун. Составление государственного бюджета в Иране и бюджетная система. 3-ье изд. Тегеран, изд. Базергани, 1975, 260 с. (на персидском языке)
10. Ватани Мухаммед Гасан. Законы и правила финансов и учета. Тегеран, изд. Данишвар, 1998, 510 . (на персидском языке)
11. Цены на бензин в рамках второго этапа целевых субсидий // www.amlashnews.com (на персидском языке)
12. Development of multi-year operating Budget Framework Guiding Principle and Policy Considerations, April 17, 2008, P. 320.

ESSENCE OF MODERN CONCEPTS ABOUT THE BUDGET

© 2011

K. Aslani, doctoral candidate

Baku State University, Baku (Azerbaijan)

Keywords: economy; the budget; history and essence of the budget; principles of drawing up of the budget.

Annotation: In presented article attempt to open history and essence of the modern budget is made. Budget principles, including principles of an annual cycle, integrity, integrated approach, unity, independence, completeness, a reality, publicity, elasticity, limitation in expenses, definitions of approximate volume of expenses, budget regulations according to a kind of activity, calculation of incomes before expenses, differentiation of constant and time expenses are analyzed.