

Гафуров А.Д.

**ТЕОРИЯ ПРИНЦИПОВ И РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА
ИСЛАМСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ИРАН**

A.D. Gafurov

**THEORY AND PRINCIPLES OF THE BUDGET LAW ISLAMIC
REPUBLIC OF IRAN**

УДК: 347:89/65 (04)

В статье рассматриваются теоретические принципы и развития бюджетного права Ирана.

The article discusses the theoretical principles and the development of Iran's budget.

Основ правового регулирования бюджетной деятельности развивающихся стран, в том числе Исламской Республики Иран, зависит от анализа истории государства и права этой страны и является актуальной задачей юридической науки этой страны. В теории государство и право развивающихся стран эта тематика до сих пор не получила достаточного освещения.

Составление, утверждение и исполнение бюджета должны происходить с соблюдением принципов, называемых бюджетными принципами. Некоторые из этих принципов будут рассмотрены в настоящей статье.

Как известно перевод с латинского термина «принцип» (principium) означает основу, первоначально чего-либо.

В теории государство и право Российской Федерации под принципами традиционно понимаются, принципы права, как основополагающие¹, исходные² (ключевые³, коренные⁴, руководящие⁵, ведущие⁶) идеи, требования⁷ (правила⁸, положения⁹, начала¹⁰), выражающие наиболее существенные особенности и целенаправленность, объективные закономерности¹¹, определяющие сущность всей системы, отрасли или института права¹².

Принципы бюджетного строительства (порядка эффективного построения бюджетной системы) формулируются, как правила, в результате тщательного изучения совокупности правовых норм, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений¹³. Таким образом, возможно, утверждать, что принципами бюджета и бюджетного права любого государства выступают социально-экономические принципы и идеи восприняты финансовым правом.

1. Принцип ежегодности.

Как было упомянуто выше, бюджет является прогнозом и приблизительным подсчетом доходов и расходов, и, исходя из этого должен, иметь ясные временные рамки. Ныне во всех странах это временная протяженность ограничивается одним годом. В правовой системе Исламской Республики Иран, согласно ст. 6 Закона о публичных расчетах (или: счетах; учетах), утвержденный в 1366 (1988 г.), финансовый год - это один год солнечного хиджр, который начинается в месяце фарвардин

(первый месяц ныне действующего иранского календаря (март-апрель) и завершается в конце месяца исфанд (февраль-март).

На основе этого принципа публичные доходы и расходы на один финансовый год составляются Правительством и выносятся на рассмотрение Парламента и утверждаются им на один финансовый год. Иногда по причине возникновения проблем и трудностей, как война, экономические, политические и финансовые кризисы и т.п., практически игнорируется принцип ежегодности бюджета и прогнозирование публичных доходов и расходов на один финансовый год.

Иначе говоря, Правительство в этих условиях неспособно предусмотреть публичные доходы и расходы, а вынуждено с учетом целесообразностей страны прибегать к такому варианту, как принятие временного бюджета или продлению действия текущего бюджета, из расчета 1/12 бюджетных ассигнований на один месяц, то есть использовать так называемое правило предварительных двенадцати долей, для чего также требуются утверждение со стороны Парламента.

В таком случае за основу берется бюджет прежнего года, а не на будущий год. Одним из важных результатов принципа ежегодности бюджета является то, что правовое действие положений предусмотренных Законом о бюджете носит временный характер и ограничивается одним годом. Поэтому в Законе о бюджете следует воздержаться от рассмотрения положений, несвойственных бюджету. К сожалению, эта сторона дела в финансово-правовой системе Исламской Республики Иран долгие годы была игнорирована и Законы предусматривали положения небюджетного свойства, в виде примечаний (комментариев) постоянного характера, имеющих постоянное правовое действие, и таким образом, примечания (комментарии) к Закону о бюджете разделились на две группы: одногодичные и постоянные. Действие одногодичных примечаний ограничивалось одним годом, в то время, как постоянные примечания наравне с принятыми Парламентом Законами, сохраняли Законную силу до тех пор, пока не были аннулированы. Такая ситуация продолжалась до 1356 (1978 г.) года, когда Совет по наблюдению за исполнением Конституции, признал расхождение постоянных примечаний с духом Основного Закона и заявил о недопустимости размещения подобных примечаний в Законе о бюджете, посчитав, что действие положений бюджета ограничивается

сроком на один год. И в настоящее время срок действия примечаний к Закону о бюджете строго ограничен одним годом, и это положение декларируется Законом о бюджете. Например, согласно примечанию 50 к Закону о государственном бюджете Исламской Республики Иран на 1380 г. (2002 г.) положения единой (объединенной) статьи и примечания к этому Закону подлежат обязательному исполнению в 1380 (2002 г.).

2. Принцип приоритетности доходов расходам

Бюджет является прогнозом публичных доходов и расходов на один финансовый год. Согласно принципу приоритетности доходов расходам, при прогнозировании бюджета необходимо вести подсчет и определять количество публичных доходов из различных источников. Иначе говоря, не следует определять сначала расходы и потом искать для них источники дохода. Поэтому по порядку сначала пишется доходная часть бюджета. Существует и противоположный этому взгляд, согласно которому сначала должны быть определены задачи правительства в различных областях и после этого расходы на эту деятельность. На основе расходов правительство должно думать о получении доходов, а не о том, как их расходовать.

В правовой системе Исламской Республики Иран до 1312 (1934 г.) года, сначала административные органы страны определяли объем необходимых им бюджетных средств, после чего министр финансов на основе требуемых расходов определял объем доходов

Ныне, согласно параграфу 4 статьи 224 Закона о внутреннем регламенте Парламента от 1378 (2000г.), прогнозирование публичных доходов имеет приоритет публичным расходам. Согласно упомянутому параграфу на открытом заседании Парламента после рассмотрения и утверждения бюджета в целом, рассматриваются предложения, связанные с доходами и другими источниками средств государственного бюджета и после этого происходит рассмотрение примечаний и постатейное обсуждение.

3. Принцип сбалансированности (равновесия)

Сбалансированность публичных доходов и расходов является одним из основных принципов бюджета, и следовательно, она должна учитываться при составлении и утверждении бюджета. Естественно, если объем публичных расходов превышает публичные доходы, бюджет станет дефицитным, что обозначается термином «дефицит бюджета». Дефицит бюджета в большинстве случаев приводит к инфляции и снижению покупательской способности населения, ибо он покрывается путем получения займа из Центрального банка и т.п.

Некоторые ученые-экономисты считают, что для экономического развития необходимо использовать такой механизм, как дефицит бюджета, ибо иногда отсутствие сбалансированности бюджета служит эффективным экономическому развитию.

Разумеется, при применении политики бюджетного дефицита для экономического развития страны не следует действовать так, чтобы независимость и национальные интересы подвергались опасности, что привело бы к господству чужих над национальными ресурсами страны.

Иногда из-за колебания экономического барометра на международном и внутреннем рынке можно столкнуться с ситуацией, когда размеры публичных доходов увеличиваются и превосходят ожидаемые показатели бюджета. В таких случаях эти сверхдоходы используются для возмещения государственных задолженностей или вносятся в специальный резервный фонд, для использования в специальных целях или противостояния с экономическими финансовыми кризисами. Например, в правовой системе Исламской Республики Иран по этому поводу можно обратиться к статье 1 Закона о Четвертом плане экономического, социального и культурного развития Исламской Республики Иран. Согласно упомянутой статье, для фиксации объема использования валютных доходов от нефти в Четвертом плане социально-экономического и культурного развития Исламской Республики Иран, превращение вырученных средств от продажи нефти в другие виды ресурсов и инвестиций и создания условий для реализации намеченных в Плане действий, правительство обязано, создав «Фонд валютных запасов с использованием нефтяных доходов» обеспечить следующую деятельность:

а) с 1384 года (2006 г.) нефтяные расходы, вырученные сверх цифровых показателей, предусмотренных в таблице №8 настоящего Закона, хранить в качестве государственного депозита в Центральном банке Исламской Республики Иран под названием «валютного резерва от нефтяных доходов»;

б) сумму, эквивалентную «счету валютного запаса (или валютному фонду) от нефтяных доходов», предусмотренную статьей 60 Закона о Третьем плане социально-экономического и культурного развития Исламской Республики Иран от 17.01.1379 г. (2001 г.), с его изменениями от 1383 г. (2005 г.), а также остаток долгов граждан государству, образовавшийся вследствие предоставления льгот за счет остатка (сальдо) упомянутого фонда (или счета) в начале 1384 г. (2006 г.), внести через банковскую систему в «счет валютного запаса, образовавшегося за счет нефтяных доходов»;

в) использование средств валютного запаса для обеспечения расходов госбюджета, дозволено исключительно в случае снижения валютных поступлений от нефти, по сравнению с цифровыми показателями таблицы №8 настоящего Закона и отсутствия возможности обеспечить утвержденные ассигнования за счет других источников публичных доходов и предоставления финансовых средств. Только в таком случае правительство вправе осуществлять поквартальные платежи за счет средств валютного запаса.

Риаловый эквивалент этих средств будет внесен в счет публичных доходов запаса, с целью покрытия дефицита, связанного с нефтяными доходами публичного бюджета;

г) правительству разрешено для частичного финансирования, (кредитования) производственных проектов и создания рабочих мест в области промышленности, геологии, сельского хозяйства, транспорта, услуг (в том числе туризма и т.д.), технологий, информации и инженерно-технических услуг негосударственного сектора, технико-экономическое обоснование которых утверждено отраслевыми министерствами, использовать до 50% средств, имеющихся в наличии в валютном запасе, через внутренние банковские сети и иранские банки за рубежом, в порядке льгот с достаточной степени гарантии;

д) минимум 10%, выделяемых для негосударственного сектора средств валютного запаса предоставляется в распоряжение сельскохозяйственного банка. В свою очередь сельскохозяйственный банк должен предоставить эти средства негосударственному сектору в виде иностранной и национальной валюты, для финансирования обоснованных проектов аграрного сектора и оборотного потенциала страны.

Основная сумма и прибыль от этих льгот будут внесены в счет валютного запаса в валюте.

е) использование средств валютного запаса, предусмотренного настоящей статьей, разрешено исключительно в пределах годовых бюджетов.

4. Принцип прогнозирования и приоритетности

Осуществление публичных задач без предварительного прогнозирования бюджета невозможно, ибо отсутствие определенного бюджета приводит к остановке и расстройству хозяйства страны. Поэтому прогнозирование и определение приоритетности, до наступления стадии использования, считается неизбежным принципом в бюджетной деятельности. По этому поводу, еще в статье 20 Конституции времен конституционной монархии было предусмотрено, что:

Бюджет каждого министерства на следующий год должен быть подготовленным во второй половине каждого года за 50 дней до наступления праздника Навруз (т.е. до начала нового года по иранскому календарю).

Основным Законом Исламской Республики Иран не предусмотрено конкретное время составления и утверждения бюджета, однако в некоторых законодательных актах все же были установлены временные пределы для представления проекта бюджета в Парламент. В статье 26 Закона о публичных расчетах от 1349 г. (1971 г.), дата 5 бахман (январь-февраль) месяца каждого года была предусмотрена, как предельный срок представления бюджетного проекта, но после принятия Закона о публичных расчетах от 1366 г. (1988 г.) действие этого положения было приостановлено.

Согласно примечания 35 Закона о первом плане социально-экономического и культурного развития Исламской Республики Иран, начиная с 1369 г. (1991г.) проект бюджета должен быть представленным сроком до 15 озара месяца (ноябрь- декабрь) Парламенту, а в Законе о втором плане развития эта дата была перенесена на 5 озара (ноябрь-декабрь). В настоящий момент, в связи с аннулированием упомянутых Законов, никакого особого положения относительно предельного срока представления в Парламент бюджетного проекта не существует и оно не предусмотрено законами и нормативными правовыми актами. Тем не менее, было бы логично, если Правительство и Парламент поступили так, чтобы бюджет каждого года, до начала года прошел соответствующие стадии утверждения.

5. Принцип единства

Финансовая программа государства ориентирована на всю страну, поскольку в ней предусмотрены все проекты и текущие дела, и связанные с ним расходы, а также доходы и источники доходов в определенном порядке внесены в единый документ и выносятся в Парламент для утверждения. Принцип единства бюджета служит сохранению координированное дел и сохранению статуса Правительства, как юридического лица, которое таким путем применяет свои права. Поэтому государство должно иметь только один бюджет, в котором должны быть внесены все публичные доходы страны из различных источников и все публичные расходы.

Большая значимость принципа единства бюджета еще не говорит о том, что с самого начала появления системы подготовки бюджета соблюдался этот принцип. Дело в том, что в начальном периоде возникновения такой системы в различных странах принимались разнообразные бюджеты.

К примеру, в США до 1921 года, когда утверждался первый бюджет этой страны, каждое министерство представляло в отдельности свой бюджет и бюджет конкретного министерства обычно рассматривался и утверждался в комиссии, связанной с этим министерством, то есть бюджет Министерства сельского хозяйства вносился министром в комиссию Конгресса по сельскохозяйственным вопросам, предварительно получив одобрение Президента.!? Исламской Республики Иран также в начальном периоде правления конституционной монархии, Парламенту представлялись самостоятельные бюджеты, и первым отдельным бюджетом, представленным для утверждения, стал военный бюджет.

В случае возникновения чрезвычайных ситуаций и разного рода экономических, политических кризисов и т.п., возможно несоблюдение принципа единства бюджета. При таких обстоятельствах Правительство и Парламент будут вынуждены принимать меры для поправки бюджета и внесения в него изменений.

6. Принцип аккумуляции доходов

Согласно этому принципу все доходы государства, полученные от различных источников, должны быть внесены в кассу, которая терминологически называется «казна», и все организации (органы), которые согласно постановлений Закона,

уполномочены получать доходы, обязаны вносить их в эту казну и, в свою очередь, снимать оттуда в пределах, разрешенных законодательством, иначе исполнение бюджета будет сталкиваться с беспорядком и хаосом. В Исламской Республике Иран согласно статьи 53 Основного закона «Все доходы государства аккумулируются на счетах Генерального казначейства. Все расходы в рамках утвержденных кредитов осуществляется согласно Закону».

Согласно статьи 39 Закона Исламской Республики Иран о публичных расчетах, средства, поступающие от доходов и других предусмотренных в бюджете страны источниках, а также доходов государственных компаний, за исключением банков, кредитных учреждений и страховых компаний, должны поступать на счет казначейства, открываемый в Центральном банке Исламской Республики Иран. Казначейство обязано предпринимать необходимые меры для того, чтобы государственные компании смогли использовать свои денежные средства согласно утвержденному бюджету (или: смете).

7. Принцип полноты

Принцип полноты бюджета должен рассматриваться в увязке с принципом аккумуляции доходов. Согласно этому принципу все органы, ответственные за поступление государственных доходов, обязаны внести эти доходы в казну в том размере, в котором они были получены, и воздержаться от удержания расходов на получение этих доходов. Естественно, что в бюджете страны законодательством будут предусмотрены специальные средства для осуществления расходов, связанных с поступлением (получением) государственных доходов. Исходя из этого принципа, не допускается возмещение расходов, связанных с получением государственных доходов. Например, налоговое управление вправе внести в казну налоговые поступления от физических и юридических лиц, удержав сначала сумму расходов, связанных с получением (взиманием) и внесением этих доходов. Плюс к этому, согласно принципу полноты бюджета, все государственные доходы и публичные расходы, связанные тем или иным образом с государством или государственным бюджетом, независимо от текущих расходов, расходов на развитие и благоустройство и т.п. должны быть предусмотрены государственным бюджетом.

8. Принцип всеохватности (комплексности)

В государственном бюджете страны все доходы и расходы должны быть составлены и утверждены детально и с разбивками, и следует

воздержаться от обобщенного предусмотрения доходов и расходов, иначе осуществление контроля со стороны соответствующих органов, особенно Парламента становится невозможным. К примеру, согласно этому принципу государственные доходы расходы классифицируются тематически: налоговые поступления (или доходы), нефтяные и зовые доходы, доходы от государственных монополий и собственности, доходы от сбыта товаров и услуг и т.д.; расходы также группируются на: доходы на содержание персонала, в том числе на работную плату, выплату помощи и поощрений; (министративные расходы, в том числе командировочные и транспортно-коммуникационные расходы, плату за отопление, электроэнергию и воду; фондовые расходы, в том числе приобретение аний, оборудования и технических средств и т.д.; переводные платежи, в том числе оказание матетально (финансовой) помощи публичному и жтному сектору, а также для погашения задолжности и т.п.

Таким образом, Закон о государственном оджете, кроме объединенной статьи и примечаний (комментариев), где уточняются источники кодов и расходов, содержит подробные таблицы, торые превращают его в довольно толстую игу.

9. Принцип специализации

Согласно этому принципу финансовые средства, предусмотренные Законом о бюджете, должны быть использованы по назначению, установлении законодательством, и суммы, внесенные в ходные статьи бюджета, должны поступать зиматься) в порядке, установленном Законом, шример, финансовые средства, предусмотренные для строительства больницы, не должны быть израсходованы для оплаты труда работников министерства. Этот принцип содержит ограниченные ключения, допускающие перевод средств из одной статьи в другую, от одной программы в угую, от одного подразделения в другое, и то с блюдением определенной процедуры. Эти юецедуры указываются в некоторых законоположениях, в том числе примечаниях к Закону о бюджете, и относятся к принципу гибкости.

10. Принцип гибкости

Как было упомянуто выше, принцип гибкости является исключением от принципа специализации. Если учесть, что бюджетные цифры являются приблизительными, осуществление принципа специализации в некоторых случаях создает трудности для руководителей исполнительных органов. Они до некоторой степени могут быть устранены в разрешенных законодательством пределах. Основным вопросом принципа гибкости является соблюдение норм установленных Законом. Следует отметить, что данный принцип находит большее применение в чрезвычайных ситуациях и когда экономическое положение страны расшатано и в меньшей мере - когда экономическая и социально-политическая ситуация стабильна.

На данный момент в правовой системе Исламской Республики Иран, статья 79 Закона о регулировании части финансово-правовых норм от 1380 г. (2001 г.) можно считать примером принятия законодательством принципа гибкости в бюджетной системе страны.

Согласно упомянутой статьи, рост расходных средств программ и расходных статей бюджета министерств и государственных учреждений, предусмотренных Законом о бюджете, за счет сокращения средств других программ и расходных статей того или иного учреждения, допускается до 30%, при условии, если останется неизменной общая сумма расходных средств организации (учреждения), на что требуется предложение со стороны высшего органа исполнительной власти и согласие организации по управлению и планированию (вице-президента по планированию и стратегическому надзору).

Литература:

1. Пирниё Хусейн. Молия-и умуми, молиётхова будджа, иншоротикитобхонаи Ибн и Сино, 1339. - С.325 (Пирния, Хосейн. Публичные финансы, налоги и бюджет.- Изд-во библиотеки Ибн Синьг, 1339 (1961 г.). - С.325).
2. См.: ФарзидАлириза. Бюджетное планирование в Иране. - Издание Центра обучения государственному управлению, 1378 (2000 г.). - С.49.
3. См.: Химичева Н.И. Основные принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Финансовое право: Учебник /Под ред. Н.И.Химичевой. М., 1999.- С.77.
4. См.: Демин А.В. Финансовое право: предмет, метод, нормы и правоотношения. Красноярск 1998. - С.33.
5. См.: Цебулевская О.И. Основы теории публичного права / Введение в публичное право. Саратов, 1996. - С.11.
6. См.: Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник М., 1997. - С.90.
7. См.: Лившиц Р. Теория права: Учебник. М., 1994,- С.195.
8. См.: Конституция РФ: Энциклопедический словарь. М., 1997.- С.90.
9. См.: Химичева Н.И. Основные принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Финансовое право: Учебник /Под ред. Н.И.Химичевой. М., 1999.-С.77.
10. См.: Там же.
11. МаджмуаиКавонини соли 1379 // Интишоро-тирасми. - С. 1856 (Свод Законов 1379 (2001 г.) // Официальная публикация. - С. 1856).
12. Хошеми Сайидмухаммад. Хукукиасосии Джумхурии Исломии Ирон, джиддидувум. Иншороти
13. «Додгустар», 1377. - С.246 (Хошемн Сайид мухаммад. Основные права в Исламской Республике Иран. - Издание «Додгустар», 1377 (1999 г.). - С.246).
14. Конституции государств Азии. Т.1. Изд. Норма. М., 2010. -С.250.
15. Буджаризи-йедавлати дар Ирон, манба-и пешин. - С.43 (Планирование госбюджета в Иране. Указ.раб. - С.43).
16. Конституции государств Азии. Т.1. Изд. Норма. М., 2010. -С.250.
17. Мадани, Сайидджалолуддин. Хукукиасоси дар Джумхури-и Исломи-и Ирон, дж.севвум, интишороти Суруш, 1366. - С.209 (Мадани, Сайиддуд жалолуддин. Основные права в Исламской Республике Иран.- Изд-во «Суруш», 1366 (1988 г.).- С.209).
18. Молияиумуми, молиётховабудджа, манбаипешин. - С.328 (Публичные финансы, налоги и бюджет. Указ.раб. -С.328).

Рецензент: д.ю.н., профессор Мукамбаева Г.А.