

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Климанов В.В., Алтынцев А.В., Яговкина В.А.

**Разработка концептуальных основ интеграции
налоговых и бюджетных систем стран Евразийского
экономического пространства**

Москва 2014

Аннотация. В работе проведена оценка, с методологической и практической точек зрения, имеющихся в налогово-бюджетной сфере возможностей и возникающих ограничений при формировании интеграционного объединения стран на постсоветском пространстве, а также выработаны предложения, направленные на совершенствование соглашений между интегрирующимися странами;

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2013 год.

Климанов Владимир Викторович руководитель работ, д.э.н., заведующий кафедрой государственного регулирования экономики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Алтынцев Алексей Викторович к.э.н., доцент кафедры государственного регулирования экономики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Яговкина Вита Александровна к.ю.н., доцент кафедры государственного регулирования экономики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Содержание

Определения	5
Обозначения и сокращения	7
Введение	8
1. Анализ существующих методологических подходов к вопросам межстрановой интеграции и соответствующего международного опыта	10
1.1. Регионализация в мире и на постсоветском пространстве	10
1.2. Правовые проблемы межстрановой интеграции	27
1.3. Особенности гармонизации законодательства в бюджетной и налоговой сфере	44
2. Инвентаризация нормативной правовой базы России, Беларуси и Казахстана, регулирующей налоговые отношения	55
2.1. Законодательная база и общая характеристика налоговых систем	55
2.2. Особенности систем налогообложения и направления налоговых реформ	57
3. Сравнительный анализ бюджетных систем России, Беларуси и Казахстана	61
3.1. Приоритеты бюджетной политики	61
Таблица 3	62
Параметры бюджетных систем России и некоторых стран СНГ, % к ВВП	62
Таблица 4	62
Структура расходов государственного бюджета в странах ЕЭП, % к ВВП, 2009 г. (данные МВФ)	62
3.2. Особенности бюджетных правоотношений и формирования межбюджетных отношений	68
3.3. Вопросы организации и осуществления бюджетного процесса	75
4. Выработка рекомендаций по совершенствованию процессов интеграции стран Евразийского экономического пространства в налогово-бюджетной сфере	82
4.1. Предложения по совершенствованию методологических подходов к государственному регулированию интеграционных процессов в сфере экономики	82
4.2. Предложения по совершенствованию договорно-правовой базы и мер государственного регулирования	84
Заключение	88
Список источников	90

Определения

Гармонизация – установление единых правовых норм, которые должны регулировать какую-либо группу отношений на территории наднационального образования или объединения государств, но при этом это более лояльный к национальному законодательству инструмент, позволяющий сохранить самостоятельность внутреннего налогового и бюджетного регулирования при условии его соответствия общим правилам.

Интеграция – процесс объединения стран для более производительного решения стоящих перед ними проблем.

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между страной в целом и ее отдельными административно-территориальными единицами или между самими таковыми единицами (в российской правовой лексике – между публично-правовыми образованиями) по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. Понимаются также, как отношения между органами власти разного уровня, между вышестоящими и нижестоящими бюджетами.

Международный договор – международное соглашение, заключенное страной с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Единое экономическое пространство – экономическое пространство, объединяющее таможенные территории Сторон, на котором функционируют механизмы регулирования экономик, основанные на единых принципах, обеспечивающих свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы и проводится единая внешнеторговая и согласованная, в той мере и в

том объеме, в каких это необходимо для обеспечения равноправной конкуренции и поддержания макроэкономической стабильности, налоговая, денежно-кредитная и валютно-финансовая политика.

Обозначения и сокращения

АСЕАН – Ассоциация государств Юго-Восточной Азии

ВТО – Всемирная торговая организация

Договор 1999 г. – Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, подписанный в Москве 26 февраля 1999 г. Ратифицирован Российской Федерацией Федеральным законом от 22 мая 2001 г. № 55-ФЗ.

ЕАСТ – Европейская ассоциация свободной торговли

ЕБРР – Европейский банк реконструкции и развития

ЕврАзЭС – Евразийское экономическое сообщество

Евратом – Европейское сообщество по атомной энергии

ЕОУС – Европейское объединение угля и стали

ЕС – Европейское сообщество, Европейский союз

ЕЭВС – Европейский экономический и валютный союз

ЕЭП – Единое экономическое пространство

ЕЭС или Общий рынок – Европейское экономическое сообщество

КАРИКОМ – Карибское сообщество

МВФ – Международный валютный фонд

НАФТА – Североамериканское соглашение о свободной торговле

НДС – налог на добавленную стоимость

ООН – Организация Объединенных Наций

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

СНГ – Содружество Независимых Государств

ТНК – транснациональная компания (корпорация)

ЦАОР – Центральноамериканский общий рынок

ЭКОВАС – Экономическое сообщество стран Западной Африки

ЭЛАИ – Латиноамериканская ассоциация интеграции

Введение

На протяжении последнего десятилетия на постсоветском пространстве наиболее быстрыми темпами происходит процесс углубления интеграционных связей государств Таможенного союза и Единого экономического пространства: России, Беларуси и Казахстана, формирующих будущий экономический союз. Развитие экономических связей между Беларусью, Казахстаном и Россией может стать важным шагом на пути к более эффективным формам взаимодействия государств бывшего Советского Союза.

Наряду с этим можно сказать, что потенциал сотрудничества в регионе реализуется в недостаточной степени. На территории бывшего СССР создано значительное число межстрановых объединений, но практически ни одну из этих организаций нельзя назвать успешно работающей, поскольку интеграционные проекты в СНГ не развиваются в силу непроработанности механизмов регулирования, основанных на единых принципах функционирования экономик.

Более двух десятилетий, прошедших с момента распада СССР, характеризовались преимущественно центробежными тенденциями в развитии хозяйственных комплексов новых независимых государств. Однако в последние годы все сильнее проявляется тренд к интеграции и усилению не только торговых, но и производственных, кооперационных и инвестиционных связей между рядом постсоветских государств. Наиболее явно этот тренд выражен для стран Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана.

В настоящее время одной из основных задач интеграционного объединения России, Беларуси и Казахстана является гармонизация права этих государств в целях эффективного использования единого экономического пространства на современном этапе и для последующих поколений, а также для наращивания эффективного регионального торгового-

экономического сотрудничества. Динамично развивающееся межрегиональное взаимодействие вносит большой вклад в расширение взаимного товарооборота между этими странами Таможенного Союза. Например, более 80 субъектов Российской Федерации имеют торгово-экономические отношения с Беларусью, причем 66 из них связаны соглашениями о сотрудничестве. Открыла в Беларуси свое представительство и Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение», объединяющая 19 регионов Сибирского и Уральского федеральных округов.¹

Таким образом, Беларусь занимает ведущее место среди стран СНГ в качестве реципиентов российских инвестиций как прямых, так и накопленных. При этом необходимо учитывать некоторую разницу экономик и правовых систем, необходимость соблюдения национальных интересов каждого из государств и их разумного баланса.

В настоящее время разрабатывается проект Договора о Евразийском экономическом союзе, что ставит на первый план вопрос разработки концептуальных основ интеграции, задачи по оценке проблем и рисков формирования такого союза, а также выработку новых предложений, направленных на совершенствование и своевременную реализацию различных международных соглашений в данной сфере. Одним из наименее проработанных вопросов в данном отношении является интеграция налоговых и бюджетных систем.

¹ По данным Белстата www.belstat.gov.by.

1. Анализ существующих методологических подходов к вопросам межстрановой интеграции и соответствующего международного опыта

1.1. Регионализация в мире и на постсоветском пространстве

Развитие всестороннего взаимовыгодного экономического сотрудничества стран, входящих в единое экономическое пространство, то есть между Беларусью, Казахстаном, Россией, приобретает все большее значение, кроме того, экономическая интеграция должна стать эффективным шагом на пути к иным формам межгосударственного взаимодействия, поскольку интеграция в рамках Единого экономического пространства представляет собой оптимальный сценарий развития для названных стран, который позволяет согласовать/унифицировать экономическую, таможенную и правовую политику.

Согласно общепринятому определению, интеграция представляет собой процесс объединения стран для более производительного решения стоящих проблем. Она выступает как высшая форма проявления интернационализации хозяйственной жизни, предполагающая установление глубоких и устойчивых взаимосвязей между национальными хозяйствами на основе международного разделения труда, кооперации производства и взаимопроникновения национальных процессов воспроизводства.

В настоящее время интеграция выступает уже не внутренним механизмом взаимодействия бывших советских республик, а инструментом конструирования качественно нового пространства, в котором, с одной стороны, соединяются и разъединяются постсоветские государства, а с другой стороны, появляются новые участники глобальной неоевразийской регионализации (новые государства, бизнес и гражданское общество).

Начало второго десятилетия XXI века отмечено большим динамизмом в реализации глобальных проектов интеграционной направленности в различных регионах мира. Многозначность региональных трансформаций

находит отражение в появлении наднациональных структур, развитии принципа трансграничности и стремлении создать многовекторные основания для интеграции².

Указанные тенденции развиваются в рамках новых мирополитических феноменов — глобальных регионов. Другими словами, одной из тенденций современного развития является трансформация пространственных координат мировой политики, изменение геополитического ландшафта мировой системы XXI века в результате двух процессов — глобализации и регионализации. В научном дискурсе появилось новое понятие — глобальная регионализация (региональная глобализация), где локальное и глобальное сосуществуют в качестве не взаимоисключающих, а, скорее, взаимодополняющих друг друга процессов³.

Специфическими чертами глобальной регионализации являются мультиакторность, трансграничность и транспарентность, что в совокупности означает развитие не просто традиционной межгосударственной интеграции, а формирование сложно структурированных сетевых взаимодействий государств, общества и бизнеса. Доказательно звучит мысль российского исследователя Ю. Абрамова о том, что глобальная регионализация «изменяет и геополитическую, и геоэкономическую структуры мира»⁴.

Важным аспектом в контексте анализа феномена глобальной регионализации является определение отношения регионализации к глобализации (ведь именно глобализация традиционно рассматривается в качестве определяющего фактора развития форм международного регулирования). Эта сфера мирополитических исследований характеризуется

² Васильева Н.А., Лагутина М.Л. Формирование евразийского союза в контексте глобальной регионализации // Евразийская экономическая интеграция, № 3. 2012.

³ Косолапов Н. Глобализация: территориально-пространственный аспект // Мировая экономика и международные отношения, 2005. № 6.

⁴ Абрамов Ю. Глобальная регионализация: к обоснованию понятия // Социально-гуманитарные знания. 2008. № 1. С. 242–250.

крайним разнообразием подходов, которые, тем не менее, можно соединить в три основные гипотезы⁵:

регионализация — способ сопротивления государств тенденциям, сопровождающим глобализацию в различных сферах (в том числе в экономической);

регионализация представляет собой один из механизмов формирования глобального миропорядка;

регионализация является одним из направлений глобализационных процессов.

Необходимо четко разводить понятия «интеграция» и «регионализация», поскольку политика интеграции не всегда ведет к созданию со-управления как наднационального фактора в развитии глобальных регионов, а регионализация является результирующим процессом именно наднационального политического строительства. Объективная тенденция интеграции в современном мире вызвала к жизни новый пространственный феномен «наднациональности».

Можно сказать, что развитие интеграционных пространственных форм мирополитических процессов в начале XXI века создает предпосылки для новых мировоззренческих подходов к взаимодействию акторов, которые начинают выстраивать свои отношения, основываясь на наднациональных принципах. Идеология наднациональности способна изменить расстановку сил в мире, так как речь идет о возрастающем влиянии региональных интеграционных объединений государств и международных межправительственных организаций.

Таким образом, глобальная регионализация⁶ рассматривается в качестве одной из основных тенденций современного мирового развития, результатом

⁵ Васильева Н.А., Лагутина М.Л. Формирование евразийского союза в контексте глобальной регионализации // Евразийская экономическая интеграция, 2012. № 3.

⁶ Косолапов Н. Глобализация: территориально-пространственный аспект // Мировая экономика и международные отношения, 2005. № 6.

которой является формирование глобальных регионов. Новые региональные формы представляют собой пространства, подразумевающие разнообразные виды взаимодействий государственных и негосударственных акторов в различных сферах и на различных уровнях. Другими словами, наблюдается переход от региональных интеграционных группировок к глобальным наднациональным институтам, основанным на взаимодействии государств, бизнес-структур и гражданского общества, что представляет собой качественно новое состояние современных интеграционных процессов.

В этом контексте представляется необходимым рассматривать нарождающийся Евразийский союз как интеграционную форму сотрудничества нового поколения, соответствующую тенденции глобальной регионализации в нынешнем веке.

Возрождение позитивного интереса к концептуальной идее Евразийского союза в начале второго десятилетия XXI века связано с поиском новых моделей взаимодействия России и ее ближайших союзников. Сторонники идеи Евразийского союза⁷ справедливо рассматривали в качестве практического воплощения данной концепции созданный в 2010 году Таможенный союз. В результате в июле 2011 года перед Таможенным союзом России, Казахстана и Беларуси была поставлена задача реорганизации постсоветского/ евразийского пространства в неоевразийское: «Строительство Таможенного союза и Единого экономического пространства

⁷ См., например, *Назарбаев Н.* Евразийский союз: от идеи к истории будущего // Известия. 2011. 25 октября, [izvestia.ru / news / 504 908](http://izvestia.ru/news/504908); *Назарбаев Н.* Евразийский союз: Идеи, практика, перспективы. 1994–1997. М.: Букинист; *Феляхов Р.* Таможенный союз станет евразийским. Владимир Путин предлагает создать Евразийский союз // [www.gazeta.ru / business / 2011 / 07 / 12 / k z_3 693 185.shtml](http://www.gazeta.ru/business/2011/07/12/kz_3693185.shtml); *Шалтыков А.* Главная цель ЕврАзЭС — формирование Таможенного союза, [http://www.rusnauka.com / 1_KAND_2010 / Politologia / 1_57 495.doc.htm](http://www.rusnauka.com/1_KAND_2010/Politologia/1_57495.doc.htm).

в перспективе открывает путь к формированию Евразийского экономического союза»⁸.

Важно понять, в чем будет заключаться особенность данной модели интеграции, а для этого необходимо проанализировать управленческие схемы в рамках уже существующих моделей интеграции наших ближайших соседей по евразийскому континенту. Как с ЕС, так и с АТЭС у России в последнее время сложились достаточно тесные взаимоотношения, поэтому необходимо изучить управленческий опыт данных структур с целью возможного в дальнейшем их использования.

Что касается европейской модели интеграционного управления, то, в первую очередь, можно отметить, что в последнее время ЕС находится в постоянном поиске оптимальной модели развития. Для проекта Евразийского союза будет полезным принять во внимание многоуровневость системы европейского управления и принцип субсидиарности, который позволяет пропорционально распределять властные функции между всеми «этажами» многоуровневой системы управления⁹.

В отношении азиатско-тихоокеанской модели интеграционного управления, прежде всего, продуктивным может стать принцип «открытого регионализма», так как одной из особенностей неоевразийского пространства является наличие большого количества различных интеграционных структур, которые не следует рассматривать как конкурирующие, а скорее, как основу сетевой интеграции на неоевразийском пространстве. Интересным также в контексте создания Евразийского союза представляется¹⁰ феномен «мягкого закона», что может благотворно сказаться на развитии экономических

⁸ *Феляхов Р.* Таможенный союз станет евразийским. Владимир Путин предлагает создать Евразийский союз. 12 июля 2011 г., [www.gazeta.ru / business / 2011 / 07 / 12 / kz_3 693 185.shtml](http://www.gazeta.ru/business/2011/07/12/kz_3693185.shtml);

⁹ *Стрежнева М.* Транснациональные политические пространства: явление и практика. М.: Весь мир, 2011.

¹⁰ *Васильева Н.А., Лагутина М.Л.* Формирование евразийского союза в контексте глобальной регионализации // Евразийская экономическая интеграция, 2012. № 3.

отношений стран Евразийского союза с непризнанными государствами постсоветского пространства и негосударственными акторами.

Неоевразийская интеграция, по мнению многих исследователей, представляет собой качественно новую форму взаимодействия в рамках глобального региона Евразии. При этом важно подчеркнуть, что в условиях изменения роли национального государства в современных мирополитических процессах классические концепции интеграции все менее соответствуют новым реалиям и трендам глобальной регионализации. Особенностью современных интеграционных процессов является их глобальное (мировое) измерение и переход к началу глобально-региональной стадии интеграции, то есть переход от региональных интеграционных группировок к глобальным наднациональным институтам, основанным на взаимодействии государств, бизнес-структур и гражданского общества.

Наиболее развитые формы интеграционных союзов находятся в Европе. Именно здесь сильнее всего действуют факторы, объединяющие хозяйства отдельных стран в единое экономическое и валютное пространство. Этому способствует также стремление выстоять в конкурентной борьбе с США и Японией.

Римский договор 1957 г. стал документом, заложившим основу для Европейского экономического сообщества (соглашение о ликвидации всех преград на пути свободного передвижения людей, товаров, услуг и капитала). Кроме того, 25 марта 1957 г. теми же государствами был подписан еще один Римский договор, заложивший основу функционирования Европейской комиссии по атомной энергии.¹¹

В своем развитии ЕС прошли ряд этапов, последовательно принимая следующие формы. Самая простая форма интеграции – зона свободной торговли, предполагающая отмену таможенных пошлин и количественных ограничений в торговле между странами-участницами. Следующая форма

¹¹ www.europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_en.htm .

интеграции – таможенный союз – предусматривает наряду с сохранением зоны свободной торговли установление единого внешнеторгового тарифа и проведение единой внешнеторговой политики в отношении третьих стран. Дальнейшее развитие интеграции принимает форму общего рынка, дающего свободу передвижения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы по всей территории Сообщества. С 1 ноября 1993 г. в Европейском сообществе после вступления в силу Единого европейского акта законодательно оформился экономический и валютный союз как наиболее сложная форма экономической интеграции, обеспечивающая странам-участницам проведение единой промышленной, бюджетной, налоговой и валютной политики.

К настоящему времени группировка получила название Европейского экономического и валютного союза (ЕЭВС), в рамках которого действуют единый Центральный банк и единая европейская валюта.

Кроме ЕЭВС в Европе существует еще один интеграционный союз – Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ), который представляет собой зону свободной торговли только в отношении промышленных товаров и не распространяется на продукцию сельского хозяйства. После создания ЕС в организации осталось четыре страны: Исландия, Швейцария, Норвегия и Лихтенштейн. Обе группировки тесно сотрудничают между собой в рамках единого европейского экономического пространства. Исключение составляет интеграция рынков аграрной продукции вследствие сильной конкуренции со стороны стран ЕЭВС.

Интеграционные процессы развиваются не только в Европе. Североамериканским соглашением о свободной торговле (НАФТА) охвачена вся территории Северной Америки. Особенно активно идут интеграционные процессы между развивающимися странами, которые испытывают на себе диктат ТНК, технологическую зависимость от промышленно развитых государств, узость национальных рынков, большие различия в хозяйственной

структуре. В настоящее время как наиболее крупные интеграционные блоки действуют Латиноамериканская ассоциация интеграции (ЭЛАИ), Центральноамериканский общий рынок (ЦАОР), Карибское сообщество (КАРИКОМ), Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН).

Австралия, Новая Зеландия, Канада, США, Япония, большинство стран Восточной и Юго-Восточной Азии, в том числе страны-участницы АСЕАН пытаются сформировать единое интеграционное сообщество в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Пути экономической интеграции России с бывшими союзными республиками обусловлены причинами необходимости интеграции России с бывшими партнерами по СССР. Развал Советского Союза привел к нарушению хозяйственных связей и ломке внутриотраслевых и межотраслевых пропорций между регионами и республиками единой страны. Стремление к суверенитету и отделению от центра и России, проведение собственной политики сильно ослабили бывшие союзные республики.

В этих условиях перед ними встает первостепенная задача налаживания интеграционных связей, прежде всего с Россией, так как на ее долю приходилось преобладающее число поставок сырья, энергетических ресурсов и оборудования для тяжелой промышленности. Россия выступала как центр научно-исследовательской деятельности, обучения квалифицированных кадров, предоставления кредитов. Кроме того, в рамках СССР была единая инфраструктура с общим языком и культурой. Разрыв связей в настоящее время требует от бывших союзных республик налаживания отношений на принципе экономической целесообразности, рыночной интеграции, кооперации денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики. Схематично история интеграционных процессов на пространстве бывшего СССР представлена на рис. 1.

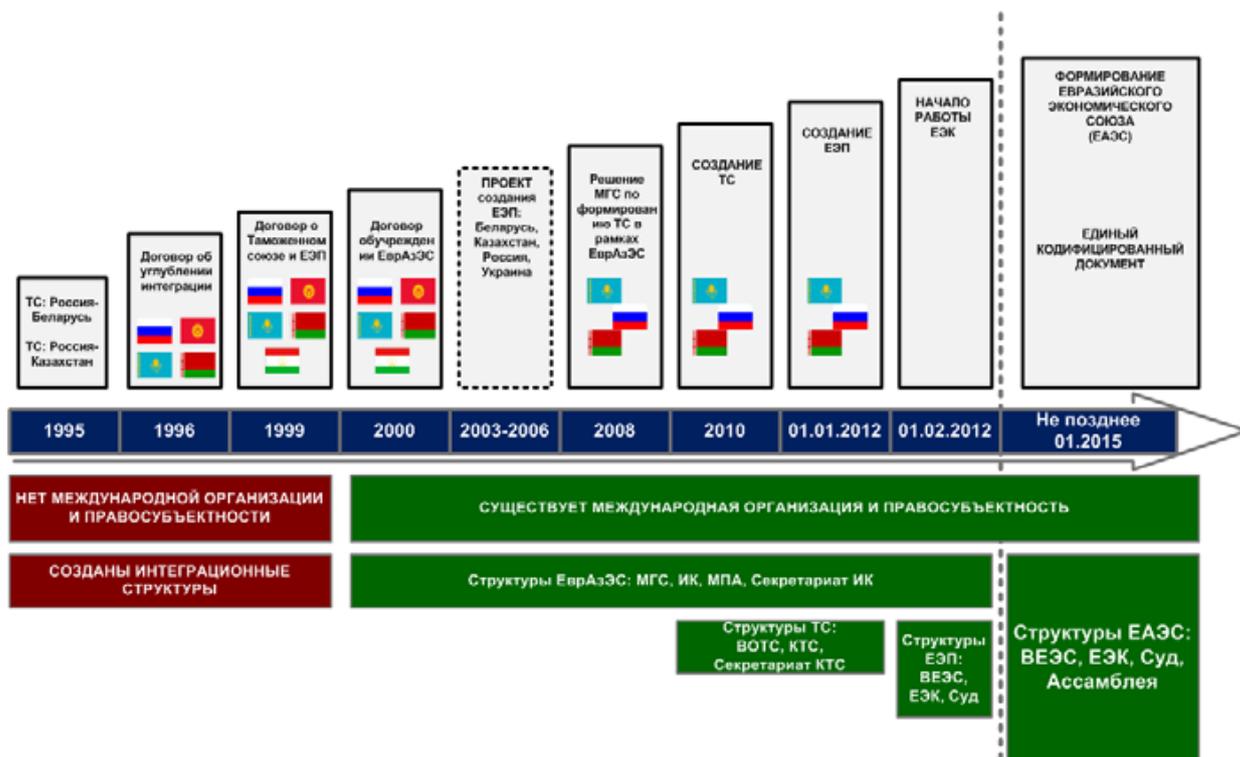


Рис. 1. История евразийской интеграции

(Составлено по материалам

www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Documents/SidoskyDOC.pdf)

Первоначальные интегративные процессы на территории бывшего Советского Союза связаны, разумеется, с созданием Содружества Независимых Государств (СНГ) Минским соглашением от 8 декабря 1991 г., что в свою очередь повлекло в дальнейшем создание еще нескольких межгосударственных объединений.

В соответствии с Уставом СНГ от 22 января 1993 г. целями СНГ были признаны в том числе сотрудничество в экономической области и содействие экономическому развитию государств-членов в рамках общего экономического пространства.

В 1993 г. страны-члены СНГ приняли еще один документ – Соглашение о создании Экономического союза, которое закрепляло необходимость осуществления согласованной политики в том числе в сфере налогообложения, валютных отношений, денежно-кредитной сфере, таможенных пошлин. В 1995 г. было заключено Соглашение о Таможенном

союзе между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан.

В 1995 г. был подписан Договор о таможенном союзе между Беларусью и Россией о создании Таможенного союза, к которому чуть позже присоединился Казахстан. В 1996 г. был принят Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарных областях, который вместе с тремя названными государствами – подписал Кыргызстан, а три года спустя, в 1999 г. Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве приняли уже впятером – вместе с Таджикистаном.

В результате этих действий указанные пять государств - Российская Федерация, Республика Белоруссия, Республика Казахстан, Киргизская Республика и Республика Таджикистан – 10 октября 2000 г. сформировали еще одно экономическое объединение – Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), которое было создано для эффективного продвижения процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также реализации других целей и задач, определенных в Соглашении о Таможенном союзе 1995 г., Договоре об углублении интеграции в экономической и гуманитарных областях 1996 г., Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве 1999 г. Для выполнения целей и задач Договора 2000 года в рамках ЕврАзЭС действуют Межгосударственный совет на уровне глав государств и глав правительств, Интеграционный комитет и его Секретариат, Межпарламентская ассамблея, Комиссия постоянных представителей, Суд Сообщества. ЕврАзЭС и по сей день участвует в международном сотрудничестве.

В основе попыток создать новый интеграционный союз лежали различные идеи и интерпретации, некоторые из них так и не были до конца реализованы, как, например, идея создания Единого экономического пространства в рамках «четверки» при участии Беларуси, Казахстана, России

и Украины, которое опиралось на заключенное Соглашение о формировании Единого экономического пространства от 19 сентября 2003 г. между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Российской Федерацией и Украиной. 6 октября 2007 г. был подписан Договор о создании Таможенного союза и принято решение о создании Комиссии Таможенного союза как наднационального органа, которой государства – участники передали ряд своих полномочий в сфере таможенно-тарифного, нетарифного и технического регулирования, торговой политики с третьими странами, таможенного администрирования. Секретариат Комиссии обеспечивал проведение ее заседаний ежемесячно в течение 2010–2011 гг.

Реальное формирование Таможенного союза состоялось в 2010 г., поскольку 1 января 2010 г. вступил в силу единый таможенный тариф Таможенного союза, а также соглашение в области единого нетарифного регулирования (правда, в рамках трех, наиболее «продвинутых» в экономическом плане государств). 10 июля 2010 г. также вступил в силу Таможенный кодекс Таможенного союза.

За беспрецедентно короткое время был сформирован единый таможенный тариф, создана единая таможенная территория, таможенный контроль вынесен на внешние границы наших стран, а большинство торговых барьеров в системе Таможенного союза устранено.

Однако важно было придать интеграционным процессам необратимый характер. Это было возможно только при наличии соответствующей политической воли наших государств. Президенты государств, входящих в объединение, неоднократно подтверждали неуклонный курс на расширение и углубление взаимных интеграционных процессов.

18 ноября 2011 г. Президенты заявили всему миру, что Единое экономическое пространство начнет работу с 1 января 2012 г. Его цель – дальнейшая интеграция и полная реализация потенциала Таможенного союза и Единого экономического пространства, в т. ч. формирование согласованной

транспортной, энергетической, аграрной и промышленной политики, углубление производственной кооперации, включая возможное создание совместных транснациональных корпораций.

В основе такого заявления лежал Договор о Евразийской экономической комиссии, подписанный Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией 18 ноября 2011 г. 19 декабря 2011 года была принята Декларация о Евразийской экономической интеграции, а 19 марта 2012 г. руководители государств подтвердили намерения Сторон о создании Евразийского экономического союза к 2015 г.

С 1 января 2012 г. вступили в силу первые 17 Соглашений, формирующие основу ЕЭП, а именно:

– Соглашение о согласованной макроэкономической политике от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 г.;

–Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение о государственных (муниципальных) закупках от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение о согласованных принципах валютной политики от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение об обеспечении доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, включая основы ценообразования и тарифной политики от 19 ноября 2010 г.;

–Соглашение о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации от 9 декабря 2010 года;

–Соглашение о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение о торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 г.;

–Соглашение о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий от 9 декабря 2010 г.;

–Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г.

Следует отметить тот факт, что эти соглашения регламентируют ряд ключевых тем экономического сближения «тройки» – от координации макроэкономической политики до трудовой миграции, однако, для того, чтобы эти базовые соглашения были реализованы в установленные сроки, Евразийской экономической комиссией должны быть разработаны и приняты 52 нормативных правовых акта, а правительствами государств, участвующих

в формировании ЕЭП, должны быть выполнены более 70 обязательных мероприятий в соответствии с установленными в них конкретными сроками, чтобы в полном объеме ЕЭП смог начать функционировать с 1 января 2016 г.¹² Общий рынок товаров, услуг, капитала и труда, создаваемый в рамках Таможенного союза и ЕЭП, в состоянии выступить естественным макроэкономическим стабилизатором для меньших по объему экономики стран; он создает ряд возможностей для дополнительного роста.¹³

Государства ЕЭП формируют политику в рамках количественных параметров, определяющих устойчивость экономического развития:

годовой дефицит государственного бюджета не выше 3% валового внутреннего продукта;

государственный долг не выше 50% валового внутреннего продукта;

уровень инфляции (индекс потребительских цен в среднегодовом выражении), не превышающий более чем на 5% уровень инфляции государства – участника ЕЭП, имеющего наименьший рост цен.

Следует подчеркнуть, что в случае исключительных обстоятельств государства – участники ЕЭП могут согласованно смягчить количественные значения макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития, с учетом сложившейся ситуации.

Ожидается¹⁴, что предварительное согласование соответствующих параметров экономического развития даст возможность более эффективно определять перспективы роста и своевременно выявлять возможные диспропорции. Сближение макроэкономических параметров будет способствовать сбалансированному развитию экономик сторон, а также

¹² Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства: науч. изд. / Н.Г. Доронина, В.Ю. Лукьянова, Н.Г. Семилютина и др. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. С.30

¹³ www.eabr.org/general/upload/СП%20-%20izdania/Report-rus.pdf.

¹⁴ Ушбаева Б.Д., Смагулова Д.К. Основные подходы к проведению согласованной макроэкономической политики в государствах – членах Единого экономического пространства // Евразийская экономическая интеграция. 2011, № 4.

снижению как риска «перегрева экономик», так и неплатежеспособности государств и высокого уровня государственного долга.

Согласно принятым решениям в рамках ЕЭП вопросы в отношении проведения макроэкономической и валютной политики, установление тарифов на перевозку грузов и пассажиров по железной дороге, антимонопольной политики, государственных закупок, а также рынка нефти и нефтепродуктов подпадают лишь под согласованную компетенцию органа ЕЭП. При этом центральные банки стран-участниц ЕЭП имеют право проводить монетарную и курсовую политику независимо от согласованных интервальных значений макроэкономических показателей, используемых при разработке официальных прогнозов социально-экономического развития стран ЕЭП (цена на нефть марки Brent, темпы развития мировой экономики и курс национальных валют по отношению к доллару США и/или евро).¹⁵

В описанный период Стороны также вели активную работу по формированию договорной правовой базы Единого экономического пространства – следующей (третьей) ступени интеграционной лестницы, на которую поднялись буквально за два года.¹⁶

Очень большое влияние на процессы интеграции на региональном уровне оказывает такой внешнеэкономический фактор как вступление членом указанных объединений в ВТО или инициирование такой процедуры со стороны государства, поскольку страны СНГ осуществляют эти процедуры в индивидуальном порядке, как, например, Россия. Соглашение с ВТО налагает обязательства на государство по фиксированию определенного размера тарифных ставок в торговле со странами-членами организации и уровень открытости для них отдельных секторов национальной экономики. В результате самостоятельные обязательства отдельных государств перед ВТО создают ограничения для проведения странами-членами

¹⁵ Соглашение о согласованной макроэкономической политике ЕЭП от 9 декабря 2010 г.

¹⁶ www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Documents/SidoskyDOC.pdf.

межгосударственных объединений скоординированной таможенной и экономической политики, но отказаться от такого членства в ВТО, но при этом членство в ВТО для большинства стран СНГ является очень важным.

Таким образом, можно сказать, что одной из особенностей интеграционных процессов между Россией, Казахстаном и Беларусью является то, что до 1991 г. эти страны были частью единой экономики Советского Союза, объединяющей экономики всех союзных республик в народно-хозяйственный комплекс, развивавшийся как единое целое и формировавшийся путем специализации экономик союзных республик и их кооперирования. В силу этого экономики существовавших до распада СССР союзных республик характеризовались устойчивыми и разносторонними связями между собой.¹⁷

Подобное единство экономической системы со всей очевидностью влекло и единство бюджетной системы, которая представляла собой совокупность всех бюджетов союзных республик, объединенных в государственном бюджете СССР, который, в свою очередь, состоял из союзного бюджета, государственных бюджетов союзных республик и бюджета государственного социального страхования.

Возникновение новых государств на территории бывшего СССР повлекло создание этими государствами бюджетных систем и финансово-экономических институтов, особенно с учетом разницы государственного устройства возникающих государств.

Однако это не помешало возникновению тенденции к установлению и развитию тесного сотрудничества между государствами, имеющими для этого объективные экономические и политические интересы. Кроме того, на практике возникли предпосылки для начала интеграционного процесса, в том числе большая степень взаимозависимости экономик России, Беларуси и

¹⁷ Евроазиатское бюджетное пространство: вызовы интеграции / Под ред. А.М. Лаврова. М.: Едиториал УРСС, 2004. (Общественные финансы; Вып.7). С.8.

Казахстана, возможность эффективного использования экономического потенциала каждой из стран только в условиях совместной работы, технологическая общность производств, базирующихся на тесных кооперационных связях многих предприятий, общие либо связанные транспортные коммуникации, стремление сохранить и расширить присутствие каждой из названных стран на рынках друг друга определяют необходимость и возможность создания единого экономического пространства.¹⁸

Очевидно, что в ближайшей перспективе в структурировании постсоветского пространства сохранится преобладание глобализации над регионализацией¹⁹.

Исследователями составляются сценарные прогнозы развития интеграционных процессов в ЕЭП с возможным участием новых членов. Так, коллективом под руководством В.В. Ивантера рассматриваются шесть возможных сценариев. Первый не предполагает создания ЕЭП и углубления процессов интеграции на постсоветском пространстве. Второй предусматривает снятие всех ограничений в торговых отношениях и постепенное технологическое сближение государств. Оставшиеся четыре сценария предполагают вхождение в состав ЕЭП новых членов (в частности Украины) на различных условиях. Рассматривается как простое присоединение члена СНГ в союз, так и присоединение стран ЕС к зоне свободной торговли. Последний сценарий освещает сценарий унификации валютных курсов: страны гармонизируют валютную систему внутри ЕЭП и осуществляют единую валютную политику.²⁰

Можно сделать вывод, что в ближайшие годы должен быть найден механизм вхождения стран СНГ в европейское экономическое пространство,

¹⁸ Указ. соч. С.9

¹⁹ Указ. соч.

²⁰ *Ивантер В.В. и др.* Экономические последствия создания ЕЭП и присоединения к нему Украины // Единое экономическое пространство. 2012. №1 (14). С. 4-8.

поскольку до настоящего времени такое взаимодействие с европейским уровнем носило недостаточный характер в силу многих экономических и политических причин, прежде всего потому, что страны бывшего СССР не были в состоянии создать столь сильное и устойчивое региональное объединение государств как ЕС. Таким образом, следует уделять внимание рассмотрению деятельности СНГ и иных региональных объединений с точки зрения возможных перспектив сотрудничества с ЕС при условии, что объединительные тенденции на постсоветском пространстве смогут в достаточной степени вписаться в общеевропейский интеграционный процесс. При этом очевидно, что в экономическом плане быть на равных странам, входящим в СНГ, со странами ЕС, пока не представляется возможным.

Таким образом, постсоветское пространство в ближайшие годы должно претерпеть экономические и геополитические изменения, чей характер и динамика зависит от многих причин, факторов и их соотношений. В изменившихся экономических, правовых и политических условиях сотрудничество государств на региональном уровне должно происходить на основе сбалансированной позиции, соответствующей состоянию их экономики и интересам каждого государства.

1.2. Правовые проблемы межстрановой интеграции

В финансовой сфере на нынешнем этапе развития отношения между государствами, входящими в Таможенный союз и Единое экономическое пространство, достаточно сложно провести законодательную унификацию, то есть привести нормативные акты государств-членов к абсолютному единству, однако, осуществить гармонизацию в указанной сфере, пользуясь примерами уже существующих межгосударственных образований, вполне возможно. Под гармонизацией права в этом случае понимают систему юридических приемов, направленных на взаимодействие наднациональных и

национальных органов в обеспечении регулирования определенной группы отношений в интеграционном объединении.²¹

Гармонизация права основана на регламентированных в международном документе принципах регулирования, но при этом не требует обязательного абсолютного единообразия в правовом регулировании, что дает возможность осуществлять гибкую политику в установленных границах, менять способы регулирования в соответствии с меняющимися условиями при сохранении общей стабильности. Также использование данного метода позволяет, как указывают специалисты, учесть различия в политике государств, что особенно важно в условиях экономической интеграции.²²

Следует помнить, что для регулирования бюджетных и налоговых отношений предназначено в первую очередь национальное законодательство государств, а также акты международного права, которые обязательны для участников отношений, и международные акты, которые могут носить рекомендательный характер. Среди актов международного права выделяют международные договоры, которые ратифицируются государствами и становятся источниками внутреннего права для них, а также интеграционные акты, которые принимаются наднациональными объединениями и дополнительного признания и подтверждения не требуют. Бюджетные отношения на международном уровне регулируются значительно реже (за исключением вопросов внешних заимствований и бюджетов наднациональных образований), чем налоговые, которым посвящена масса нормативных актов, в первую очередь об избежании двойного налогообложения между двумя государствами.

²¹ Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства: науч. изд. / Н.Г. Доронина, В.Ю. Лукьянова, Н.Г. Семилютина и др. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2012. С.16.

²² Доронина Н.Г. Гармонизация права как альтернатива наднациональности в правовом регулировании экономических отношений // Журнал российского права. 2013. №10. С.134-138.

При этом следует учитывать, что влиять на интеграционные процессы могут не только договоры, которые заключены непосредственно между государствами, входящими в ЕЭП, в рамках функционирования данного института и являются многосторонними соглашениями, но и договоры в бюджетной и налоговой сферах, участником которого является только одно из названных государств. Последние из названных актов становятся источниками внутреннего, национального законодательства страны и влияют на ее бюджетную и налоговую политику, а следовательно, косвенно оказывают влияние на процессы интеграции. Например, Россия вступила в ВТО, и акт о присоединении России к этой организации очевидно должен найти отражение в интеграционных процессах в рамках ЕЭП, поскольку соответствующие механизмы регулирования, вытекающие из Соглашения о ВТО, становятся частью российской правовой системы. Кроме того, в соответствии с Договором о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы, заключенным государствами-членами Таможенного союза/Единого экономического пространства 19 мая 2011 г., с даты присоединения любой из Сторон к ВТО положения Соглашения ВТО, как они определены в Протоколе о присоединении этой Стороны к ВТО, включающем обязательства, взятые в качестве условия ее присоединения к ВТО и относящиеся к правоотношениям, полномочия по регулированию которых в рамках Таможенного союза делегированы Сторонами органам Таможенного союза, и правоотношениям, урегулированным международными соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, становятся частью правовой системы Таможенного союза. При этом первая присоединяющаяся к ВТО Сторона обязана информировать другие Стороны и координировать с ними действия в отношении принятия обязательств в качестве условия ее присоединения, требующих внесения изменений в правовую систему Таможенного союза.

С момента присоединения такой Стороны к ВТО ставки Единого таможенного тарифа Таможенного союза не будут превышать ставки импортного тарифа, предусмотренные Перечнем уступок и обязательств по доступу на рынок товаров, являющимся приложением к Протоколу о присоединении этой Стороны к ВТО, за исключением случаев, предусмотренных Соглашением ВТО.

При последующем присоединении к ВТО другой Стороны ее обязательства, принятые в качестве условия присоединения к ВТО, относящиеся к правоотношениям, полномочия по регулированию которых в рамках Таможенного союза делегированы Сторонами органам Таможенного союза, и правоотношениям, урегулированным международными соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, также становятся частью правовой системы Таможенного союза.

Таким образом, возможными практическими вариантами правового регулирования процессов экономической и финансовой интеграции могут быть:

- унификация права, которая обычно осуществляется либо с помощью норм международных договоров, где четко сформулированы нормы права, подлежащие применению, но, как уже было сказано, в исследуемой сфере применение этого способа представляется нецелесообразным;

- гармонизация права, когда речь идет о правовом регулировании отношений в целом. Она рассчитана на усложненную процедуру исполнения норм международного договора, которая обычно связана с принятием нормативных актов.

Однако в обоих случаях нормы международных договоров должны быть инкорпорированы во внутреннее право государств, участвующих в таком договоре, то есть признана государством, что позволяет применять договор напрямую;

- усиленная интеграция государств позволяет использовать инструменты наднационального регулирования, когда функции правового регулирования, переданные специально сформированным наднациональным органам, позволяют принимать решения по поводу всех заключивших соответствующее соглашение государств.²³

Обычно унификация или гармонизация норм права идет по пути от частного к общему – от норм права национальных к выработке единого наднационального подхода, а в рамках стран СНГ произошел обратный процесс – правовое регулирование шло от общего к частному, от единых для всех республик норм права к созданию своей нормативно-правовой базы как суверенного государства с учетом своих национальных особенностей на основе общих когда-то правил. В результате в странах СНГ получил большое распространение метод международно-договорной унификации права, хотя недостатком его стало то, что при относительно большом количестве международных договоров по разным причинам внутреннего или внешнего свойства немногие эффективно решают проблемы унификации и гармонизации права.²⁴

Необходимо обратить внимание еще и на то, что, как пишет Н.Г. Доронина, широкое понимание унификации права включает в себя и собственно гармонизацию права, то есть под унификацией права понимается гармоничное взаимодействие правовых систем различных государств, особенностью которого является то, что оно предполагает различное правовое регулирование при условии соответствия общим принципам регулирования, а значит, делают вывод ученые-юристы, наднациональности как таковой не существует, а есть международно-правовые нормы, отражающие достигнутый компромисс в отношениях между государствами,

²³ См. Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства / Н.Г. Доронина, В.Ю. Лукьянова, Н.Г. Семилютина и др. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. С. 14-15.

²⁴ Там же.

в том числе и в части применения полномочий в тех сферах, которые относятся к суверенитету государства. В этом случае унификация права заключается не в том, чтобы снять различия в правовом регулировании одних и тех же групп отношений в праве различных государств, создав общие правила, а в том, чтобы устранить препятствия на пути международного сотрудничества и развития регулируемых национальным правом отношений.²⁵

Еще один подход к дефинициям указанных понятий был предложен на уровне самой ЕврАзЭС в разработанном проекте Методики гармонизации (сближения, унификации) законодательств государств-членов ЕврАзЭС, согласно которому под гармонизацией национальных законодательств понимается приведение национальных актов в такое соотношение с правовыми актами ЕврАзЭС, при котором национальные акты по своему содержанию, принципам правового регулирования и предполагаемым результатам в правоприменительной практике аналогичны (однородны) правовым актам ЕврАзЭС при различии юридических методов достижения результата. Под унификацией понимается приведение национальных актов в такое соотношение с правовыми актами ЕврАзЭС, при котором нормы национальных актов идентичны (полностью совпадают) правоустанавливающим нормам и положениям правовых актов ЕврАзЭС. Кроме того, выделяется еще сближение национальных законодательств, которое понимается как такое соотношение с правовыми актами ЕврАзЭС, при котором национальные акты по своему содержанию и направленности в основном соответствуют правовым актам ЕврАзЭС.²⁶

²⁵ См. *Доронина Н.Г.* Гармонизация права как альтернатива наднациональности в правовом регулировании экономических отношений // Журнал российского права. 2013. №10. С.134-138.

²⁶ Цит. по: *Налоговое право Евразийского экономического сообщества: правовой режим налога на добавленную стоимость* / под ред. Д.В. Винницкого (автор главы Д.В. Винницкий). М., 2010. С.4.

Однако какой бы метод правового регулирования отдельных аспектов межстрановой интеграции не был избран на практике, его применение возможно только потому, что во всех Конституция стран-членов ЕЭП, а также в основных национальных нормативных актах в бюджетной и налоговой сфере стран-участниц ЕЭП установлен приоритет международных актов над национальным законодательством.

Кроме перечисленных способов собственно правового регулирования на межгосударственном уровне в целях осуществления интеграции также возможно принятие актов, которые носят рекомендательный характер и необязательны для исполнения, как то рекомендации, модельные конвенции и соглашения и т.п. Например, существуют модельные акты, которые устанавливают принципы регулирования налоговых отношений с целью избежания двойного налогообложения (Модельные (Типовые) конвенции ОЭСР, ООН, США). В этом случае успешное применение данного инструмента возможно только при наличии воли государств и при условии точной и глубокой проработки модельных положений в целях их применения всеми заинтересованными субъектами права. В рамках СНГ достаточно активно использовался этот инструмент, велась политика разработки типовых (модельных) нормативных актов, под которыми понимались «типовой законодательный акт, разрабатываемый институтами СНГ в сфере их общих интересов, имеющий рекомендательный характер и направляемый Верховным советам (парламентам) государств - участников СНГ для использования его в их законодательной деятельности»²⁷, то есть речь не идет о достижении единообразного подхода к правовому регулированию того или иного института, что снижает на практике скорость и интенсивность интеграции.

²⁷ Протокол Консультативного совещания председателей Верховных советов (парламентов) СНГ от 27 марта 1992 г. «О подготовке рекомендательных законодательных актов (модельных) государств - участников Содружества Независимых Государств».

В этом случае, как указывает Н.Г. Доронина, разработка типового закона не требует от государств точного его воспроизведения в нормах внутреннего права, не сдерживает законодательную инициативу и самостоятельность государств. Даже если одобренный всеми государствами модельный правовой акт будет принят в каждой стране, то он все равно не сможет обеспечить необходимую гибкость и оперативность регулирования.²⁸

Также в целях осуществления интеграции не обязательно издавать какой-либо единый нормативный акт наподобие кодекса или основ законодательства, который систематизирует нормы по бюджетным или налоговым вопросам, вполне возможно принятие совокупности норм, распределенных по разным актам. Например, в ЕС пошли именно по этому пути.

В любом случае, какой бы путь ни был избран (или сочетание отдельных методов каждого из вариантов), следует иметь в виду, что любая интеграция с точки зрения права должна строиться на:

- определении направлений этой интеграции в рамках наднационального образования, в том числе определении правил вступления в него новых членов;
- в целях поиска наиболее оптимальных механизмов правового регулирования выявлении коллизий национальных законодательств между собой и с международными актами, для чего на наднациональном уровне потребуется принятие решений по согласованию документов и закреплению инструментов решения коллизий;
- определении приоритетных сфер интеграции (в нашем случае это выбор приоритетных бюджетных и налоговых вопросов);
- определении сроков интеграции и отдельных ее этапов;
- дальнейшем совершенствовании механизмов интеграции.

²⁸ См. Доронина Н.Г. Гармонизация права как альтернатива наднациональности в правовом регулировании экономических отношений // Журнал российского права. 2013. №10. С.134-138.

Кроме того, она должна опираться на принципы последовательности осуществления ее этапов, единогласного принятия ключевых решений, недопущения дискриминации кого-либо из участников отношений, системности и приоритетности наднациональных норм и норм международного права над внутренним правом государств.

А.А. Каширкина и А.Н. Морозов рассматривают правовые проблемы в рамках интеграции государств на примере ЕврАзЭС, однако, как представляется, это может быть спроецировано и на интеграцию в рамках ЕЭП:

- вопросы, связанные с выработкой согласованных позиций государств для закрепления их в юридически обязательных для государств - участников международно-правовых актах, что обусловлено в том числе разницей национальных законодательств государств;

- внутригосударственные особенности восприятия международных норм;

- точное выполнение процедур по вступлению в силу международных договоров для всех государств, которые его подписали;

- имплементация вступивших в силу наднациональных актов, что связано с неотлаженностью правовых механизмов такой имплементации на практике.²⁹

К этому еще можно добавить последующую эффективность реализации принятых документов, что зависит от уровня юридической техники, правильного избрания вида нормативного акта для регулирования тех или иных отношений, соответствия акта национальному законодательству и политической воли государств, подписавших его.

Однако в любом случае, как отмечают специалисты, анализируя вопрос совместимости регионального и универсального подходов к решению задач

²⁹Каширкина А.А., Морозов А.Н. Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2010. №2.

международного экономического сотрудничества, делается вывод, что в основе регионального интеграционного развития лежат общие принципы и нормы международного права, воплощенные прежде всего в международных договорах, обеспечивающих гармоничное взаимодействие национально-правовых систем, или унификационных договорах.³⁰

Как было сказано выше, в 2009 г. было принято решение о создании Единого экономического пространства Беларуси, Казахстана и России, что повлекло формирование Единого таможенного пространства, объединяющего таможенные территории указанных государств.

Затем был принят еще ряд международных договоров, формирующих ЕЭП в соответствии с Планом действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.³¹

18 ноября 2011 г. Президентами России, Казахстана и Беларуси была принята Декларация о евразийской экономической интеграции и подписан Договор о Евразийской экономической комиссии и Регламент ее работы. Таким образом, с 2012 г. единым постоянно действующим органом регулирования в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства является Евразийская экономическая комиссия, основной задачей которой является обеспечение условий функционирования и развития Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции России, Беларуси и Казахстана.

Первоначально правовая база Единого экономического пространства (ЕЭП) была заложена еще в Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, подписанном в Москве 26 февраля 1999 г. и

³⁰ Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства / Н.Г. Доронина, В.Ю. Лукьянова, Н.Г. Семилютина и др. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. С.13.

³¹ Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 9 декабря 2010 г. № 65.

ратифицированным Российской Федерацией Федеральным законом от 22 мая 2001 г. № 55-ФЗ, в соответствии с которым на указанном пространстве должны функционировать однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм, существовать единая инфраструктура и проводиться согласованная налоговая, денежно-кредитная, валютно-финансовая, торговая и таможенная политика, обеспечивающие свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы³². Кроме того, в документе 1999 г. было указано, что ЕЭП формируется поэтапно, а переход от этапа к этапу должен быть связан с фактическим достижением целей этого Договора и реальным выполнением принятых на себя сторонами Договора обязательств.³³

Как пишет В.Ю. Лукьянова, введение принципа поэтапности формирования интеграционных объединений на постсоветском пространстве обусловлено особенностями протекания в данном пространстве интеграционных процессов, а именно:

а) разнонаправленность процессов регионализации постсоветского пространства и обусловленная этим множественность межгосударственных объединений экономической интеграции, формирующихся и (или) функционирующих на постсоветском пространстве;

б) неравномерность течения процессов трансформирования экономических систем бывших советских республик, которые двигались от единого экономического комплекса советского государства к самостоятельным экономическим системам;

в) значимость субъективных факторов, поскольку сближение национальных правовых систем государств-участников Таможенного союза

³² Статья 1 Договора 1999г.

³³ Статья 7 Договора 1999 г.

и ЕЭП произошло гораздо быстрее, чем формирование и развитие иных интеграционных объединений.³⁴

На указанные особенности интеграционных процессов на пространстве бывшего СССР указывается и в других публикациях, в которых также подчеркивается неравномерное развитие и адаптация правовых систем государств-членов межгосударственных объединений, а также фрагментированность правового регулирования деятельности указанных организаций, которая порождает правовые коллизии между актами, формирующими правовое пространство соответствующего межгосударственного объединения. Эти противоречия, по мнению специалистов, возникают как между нормами права межгосударственного объединения и нормами общего международного права, так и между нормами права межгосударственного объединения и нормами национального права государств - участников.³⁵ Из этого со всей очевидностью следует необходимость развития правового регулирования интеграционных процессов в рамках ЕЭП, в том числе в бюджетной и налоговой сферах.

В Договоре 1999 г. имеется глава 4 «Создание единого экономического пространства», где зафиксированы некоторые моменты, касающиеся бюджетной и налоговой интеграции. Так, стороны согласовывают основные направления и этапы структурной перестройки экономики государств-участников, обеспечивающие эффективное использование производственного потенциала, формирование благоприятного инвестиционного климата, поддержку высокоэффективных производств, проведение согласованной антимонопольной, налоговой и финансовой политики, а также создание условий для добросовестной конкуренции в

³⁴ Лукьянова В.Ю. О формировании единого экономического пространства // Журнал российского права. 2012. №9.

³⁵ Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства / Н.Г. Доронина, В.Ю. Лукьянова, Н.Г. Семилютина и др. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2012. С.27-28.

рамках Единого экономического пространства.³⁶ В соответствии со статьей 27 различные формы субсидий (помощи), предоставляемые государством-участником в виде дотаций или за счет государственных ресурсов, которые нарушают или грозят нарушить конкуренцию путем создания более благоприятных условий некоторым предприятиям или производству отдельных видов товаров, рассматриваются как несовместимые с принципами Единого экономического пространства в той мере, в какой они затрагивают торговлю между Сторонами, кроме случаев:

помощи социального характера, оказываемой индивидуальным потребителям при условии, что она предоставляется без дискриминации;

помощи, имеющей целью возмещение ущерба, причиненного стихийными бедствиями и какими-либо другими чрезвычайными происшествиями природного или техногенного характера;

субсидий, имеющих целью содействовать социально - экономическому развитию регионов, в которых уровень жизни в соответствующем государстве ниже прожиточного минимума, определяемого каждой Стороной, или в которых отмечается низкая занятость;

субсидий, имеющих целью содействовать осуществлению проекта межгосударственного значения или призванных выправить серьезное нарушение в экономике государства - участника;

другие виды субсидий (помощи), которые могут быть определены решением Межгосударственного Совета.

Принципиально понимать, что понятие «субсидия», используемое в международной договорно-правовой базе Таможенного союза и ЕЭП (пункт 3 статья 2 Соглашения), не равнозначно понятию «субсидия», как оно понимается в Бюджетном кодексе РФ (статья 6) или во внутригосударственном законодательстве других государств – членов Таможенного союза и ЕЭП. Так, согласно Соглашению о единых правилах

³⁶ Статья 25 Договора 1999 г.

предоставления промышленных субсидий (Москва, от 9 декабря 2010 г.), вступившему в силу с 1 января 2012 г, субсидия – это финансовое содействие, оказываемое субсидирующим органом государства Стороны (или уполномоченной государством Стороны структурой), в результате которого создаются (обеспечиваются) преимущества, и осуществляемое посредством:

прямого перевода денежных средств (например, в виде невозвратных ссуд, кредитов или приобретения доли в уставном капитале или его увеличения, или обязательства по переводу таких средств (например, гарантии по кредитам));

полного или частичного отказа от взимания платежей, которые должны были бы поступать в доход государства Стороны (например, налоговые льготы, списание долга);

предоставления товаров или услуг, за исключением товаров или услуг, предназначенных для поддержания и развития общей инфраструктуры;

приобретения товаров;

или любая другая форма поддержки доходов или цен, которая действует, прямо или косвенно, на сокращение ввоза промышленного товара с территории государства любой из Сторон или увеличение вывоза товара на территорию государства любой из Сторон, в результате чего предоставляется преимущество. Статья 4 рассматриваемого Соглашения определяет признаки субсидий, которые рассматриваются как запрещенные (т.е. как не допустимые для предоставления государствами-членами):

во-первых, это вывозные субсидии, т.е. субсидии, предоставление которых увязано в качестве единственного или одного из нескольких условий с результатами вывоза товара с территории государства Стороны, предоставляющей эту субсидию, на территорию государства любой другой Стороны;

во-вторых, это замещающие субсидии – субсидии, предоставление которых увязано в качестве единственного или одного из нескольких условий с использованием товаров, происходящих с территории государства Стороны, предоставляющей субсидию.

Кроме того, в случае если результатом предоставления специфической субсидии является нанесение ущерба отрасли национальной экономики государства любой Стороны, за исключением той, которая эту субсидию предоставляет, то такая субсидия также является запрещенной субсидией. При этом считаются запрещенными различные разновидности специфических субсидий протекционистского характера (пункт 3 статья 4) или специфические субсидии, причиняющие ущерб конкуренции в форме вытеснения аналогичного товара, занижения его цены и т.п. (пункт 4 статья 4).

Отсюда следует, что понятие «субсидии», содержащееся в международном договоре, значительно шире содержания понятия «субсидия», которое могло бы быть выведено из положений бюджетного законодательства России (см.: статья 78, 78.1 и др. Бюджетного кодекса Российской Федерации). По существу любые формы государственной поддержки (прямые или косвенные) по смыслу цитированного Соглашения могут быть квалифицированы как субсидии, в частности, эти формы могут включать предоставление налоговых льгот (статья 56 Налогового кодекса Российской Федерации), предоставление государственных гарантий или осуществление бюджетных инвестиций (статья 80, 115–117 Бюджетного кодекса Российской Федерации), предоставление преимуществ при государственных закупках товаров и т.п.

Более того, квалификация в соответствии с Соглашением субсидии в качестве запрещенной совершенно не означает, что ее предоставление могло бы нарушать и какие-либо положения внутригосударственного права, например, правила Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Действительно, основания для подобной квалификации мер государственной поддержки – это, по существу, установление факта, что субсидия оказывает или способна оказать то или иное (фактическое или потенциальное) неблагоприятное воздействие на свободную конкуренцию хозяйствующих субъектов в рамках общего рынка государств – членов Таможенного союза и ЕЭП.³⁷

По мнению специалистов, формирование ЕЭП как новой ступени интеграции должно содействовать таким приоритетным направлениям реализации интересов России, как вывод на новые глобальные рынки российских высокотехнологических товаров и услуг, обеспечение конкурентоспособности обрабатывающих отраслей и российских международных транспортных коридоров, создание правил функционирования глобальных энергетических рынков. Создание ЕЭП является частью укрепления позиций государств, входящих в ЕЭП, в мировой экономике, что позволяет перенимать опыт других универсальных и региональных экономических объединений.³⁸ Кроме того, для участников СНГ экономическая интеграция выступает основным способом, позволяющим занять утраченные ими зарубежные рынки, а также сохранить национальную промышленность в условиях жесткой конкурентной борьбы с иностранным капиталом.³⁹

Важной вехой на пути интеграции стал опыт формирования межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества (далее – целевые программы), которые призваны были содействовать достижению целей и реализации задач, определенных

³⁷ www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1539:2012-09-20-04-31-33&catid=1:eurasianintegration&Itemid=1

³⁸ Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства: науч. изд. / Н.Г. Доронина, В.Ю. Лукьянова, Н.Г. Семилютина и др. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2012. С.24-25

³⁹ Доронина Н.Г. Гармонизация права как альтернатива наднациональности в правовом регулировании экономических отношений // Журнал российского права. 2013. №10. С.134-138.

Договором об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года, другими договорами и решениями, принятыми в рамках ЕврАзЭС.

В соответствии с Порядком разработки и реализации межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества⁴⁰ «целевая программа представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение поставленных задач в области экономического, научно-технического, экологического, социального и культурного развития государств-членов ЕврАзЭС.»

Для того, чтобы межгосударственная программа приобрела статус межгосударственной целевой программы Евразийского экономического сообщества необходимо участие в ней не менее трех государств-членов ЕврАзЭС, а также утверждение ее в установленном порядке Межгосударственным Советом ЕврАзЭС на уровне глав правительств (далее – Межгоссоветом). Участие государств-членов ЕврАзЭС в разработке и реализации целевой программы осуществляется на добровольной основе.

Целевые программы разрабатываются на период, необходимый для достижения поставленных в них целей, но, как правило, не более чем на 5 лет.

Выполнение в полной мере принятых на себя обязательств в части разработки и обеспечения реализации целевой программы является обязательным для ее участников.

Принципы и порядок распределения собственности, созданной в результате реализации целевой программы, определяются в

⁴⁰ Утвержден решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 6 октября 2007 г. № 356

соответствующем разделе целевой программы и в отдельном соглашении между участниками целевой программы.

Отбор проблем для их программной разработки и решения на межгосударственном уровне определяется исходя из:

значимости проблемы для государств-членов ЕврАзЭС;

целесообразности и эффективности решения проблемы на межгосударственном уровне;

необходимости координации межгосударственных и (или) межотраслевых связей технологически сопряженных отраслей и производств, а также достижений в социально-гуманитарной сфере;

принципиальной новизны и высокой эффективности технических, организационных и иных программных мероприятий, необходимых для широкомасштабного распространения прогрессивных достижений во всех областях знаний и повышения на этой основе эффективности управления и общественного производства.

1.3. Особенности гармонизации законодательства в бюджетной и налоговой сфере

Применительно к налоговой политике в соответствии со статьей 28 Договора 1999 г. стороны должны применять единую систему взимания косвенных налогов во взаимной торговле по принципу страны назначения, для чего заключат соответствующее соглашение. Ставки косвенных налогов на импортируемые товары во взаимной торговле не должны, в соответствии с Договором превышать ставки налогов, которыми облагаются аналогичные товары внутреннего производства. В Договоре 1999 г. закреплено, что Стороны в целях проведения согласованной акцизной политики должны будут придерживаться базового перечня подакцизных товаров, производимых и ввозимых на таможенные территории государств-

участников.⁴¹ В целях обеспечения полноты собираемости налогов, а также обмена информацией между налоговыми органами государств-участников Договора должны реализовываться положения Соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства Сторон от 25 марта 1998 г. и Решения Совета глав правительств от 22 января 1998 г. № 4 на основе принципов взаимодействия налоговых служб государств-участников Договора от 29 марта 1996 г.⁴²

Таким образом, на межгосударственном уровне признается, что интеграция бюджетных и налоговых сфер государств-участников возможна, что бюджетные и налоговые системы государств не имеют значительных различий, которые бы стали непреодолимыми препятствиями для интеграции, но необходимо избрать правильные и эффективные механизмы такой интеграции. Отдельный бюджет и налоги – один из признанных признаков суверенитета любого государства, его самостоятельности и независимости, поэтому интеграция в этой сфере на наднациональном уровне является одной из основных проблем при функционировании межгосударственных объединений. При этом следует помнить о возможности формирования бюджета наднационального образования и установления налогов для его пополнения.

Примером формирования и исполнения такого бюджета на практике может послужить бюджет Союзного государства России и Беларуси. Бюджет Союзного государства призван обеспечивать финансирование программ и проектов Союзного государства, его функционирование, включая расходы на содержание его органов. В соответствии с Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» бюджет Союзного государства формируется за счет ежегодных согласованных отчислений государств – участников и призван

⁴¹ Статья 29 Договора 1999 г.

⁴² Статья 30 Договора 1999 г.

обеспечивать финансирование программ и проектов Союзного государства, его функционирование, включая расходы на содержание его органов. Отмечается, что бюджет Союзного государства не может иметь дефицит. Подготовленный проект бюджета Союзного государства вносится в Парламент Советом Министров Союзного государства, а после принятия Парламентом он утверждается Высшим Государственным Советом.

Кроме того, существует еще один документ, устанавливающий процедурные вопросы исполнения принятого бюджета Союзного государства – Постановление Совета Министров Союзного государства от 21 декабря 2000 г. № 24 «О Порядке исполнения бюджета Союзного государства через органы Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и органы государственного казначейства Министерства финансов Республики Беларусь». Исполнение указанного бюджета осуществляется через органы казначейств России и Беларуси, но собственно исполнение бюджета Союзного государства организует Постоянный Комитет Союзного государства. Для исполнения бюджета и учета операций со средствами бюджета органы национальных казначейств открывают соответствующие балансовые счета в учреждениях банков Российской Федерации и Республики Беларусь, причем открытие и ведение счетов (лицевых счетов) осуществляется в соответствии с действующим в Российской Федерации и в Республике Беларусь законодательством.

Исполнение бюджета Союзного государства осуществляется в соответствии с утвержденным бюджетом и росписью доходов и расходов бюджета Союзного государства. Утвержденная роспись доходов и расходов (изменения к ней) бюджета Союзного государства в части, исполняемой на территории Российской Федерации и Республики Беларусь, направляется Министерству финансов Российской Федерации (в российских рублях) и Министерству финансов Республики Беларусь (в белорусских и российских рублях). Постоянным Комитетом формируется реестр распорядителей и

получателей средств бюджета, который утверждается Государственным секретарем Союзного государства и передается в органы национальных казначейств для регистрации. В случае неутверждения бюджета до начала финансового года порядок исполнения бюджета устанавливается распоряжением Постоянного Комитета.

Часто в качестве примера также приводится бюджет ЕС. Правовое регулирование гармонизации прямых налогов в ЕС было сориентировано на оживление инвестиционной деятельности, защиту интересов малообеспеченных членов общества путем предоставления им налоговых льгот, дифференциацию налоговых ставок по налогу на доходы физических лиц в зависимости от величины дохода и состава семьи.⁴³ При этом целью гармонизации подоходных налогов было достижение равенства в налогообложении, эффективности и справедливости налоговой системы, а целью гармонизации налогов на прибыль корпораций стала активизация их инвестиционной деятельности с сохранением особенностей налогообложения, обусловленными национальными интересами отдельных государств.⁴⁴

Однако, если идти по пути ЕС и принять на наднациональном уровне обязательные для исполнения акты, которые бы определяли, какие именно источники доходов, в том числе налоги, должны составлять такой бюджет в рамках единой бюджетной и налоговой политики ЕЭП, то следует обратить внимание, что введение таких платежей в рамках национального права может быть нерационально, поскольку такой нормативный акт должен быть принят самим государством и может быть столь же легко им отменен в одностороннем порядке. В связи с этим необходимо четко разграничить компетенцию межгосударственного образования и внутреннюю компетенцию каждого государства применительно к налогам как источникам

⁴³ Налоговая политика. Теория и практика: учебник / под ред. И.А. Майбурова. М.: Юнити-Дана, 2010. С.445.

⁴⁴ Указ. соч. С. 446-447.

доходов бюджетов, особенно с учетом более свободного движения товаров и капиталов между странами-членами Таможенного союза, поскольку регулирование налогов, как уже упоминалось, есть один из признаков суверенитета государства и нельзя полностью осуществлять это на межгосударственном уровне. При этом на межгосударственном уровне можно закрепить запрет на ограничение такого свободного перемещения товаров и капитала, а также запрет на налоговые или бюджетные препятствия к сотрудничеству в национальном праве государств-членов.

Могут быть еще предприняты шаги для гармонизации уже существующего национального законодательства государств-членов ЕЭП, например, путем принятия акта, который бы установил единые требования к элементам налогов налоговых систем стран-членов, или путем установления требований к взаимодействию их финансовых или налоговых органов, либо общих требований к какому-либо налогу, общему для всех налоговых систем государств-членов.

Полностью унифицировать налоги и бюджеты разных стран обычно не представляется возможным в силу различий их экономик, но сблизить и гармонизировать налоговые и бюджетные системы вполне возможно. Особенно это актуально в рамках ЕЭП, поскольку Россия, Беларусь и Казахстан имеют общую историю, общие основы финансовой системы, тесные экономические и культурные связи, их нынешние бюджетные системы достаточно схожи по своим принципам и строению, а также потому, что они являются членами Таможенного союза и имеют единую таможенную территорию.

Так, например, Счетная палата Российской Федерации, Комитет государственного контроля Республики Беларусь и Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан отмечают, что реализация норм международных правовых актов, регулирующих взимание косвенных налогов во взаимной торговле

государств-членов Таможенного союза, создает достаточно эффективный механизм, обеспечивающий поступление в бюджет НДС и акцизов. Международные договоры и национальные нормативные правовые акты в целом создали более благоприятные условия налогообложения внешнеторговой деятельности для субъектов хозяйствования государств - членов Таможенного союза, а их практическая реализация позволила осуществить взимание НДС и акцизов на единой таможенной территории с 1 июля 2010 г. в условиях отсутствия таможенного оформления, а с 1 июля 2011 г. – отсутствия таможенного контроля. Однако, по утверждению контрольных органов, указанным государствам следует продолжать унифицировать подходы к администрированию косвенных налогов. Например, по сей день есть ряд проблем косвенного налогообложения в части налогообложения физических лиц, порядка определения налоговой базы по НДС, что может стать барьером для проведения единой налоговой политики для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства.⁴⁵

В связи с тем, что между странами-членами ЕЭП уже существует таможенный союз, то часть барьеров для бюджетной и налоговой интеграции таким образом снята. Кроме того, наличие таможенного союза между государствами обычно предполагает запрет на введение внутренних таможенных пошлин между странами-членами союза, что предполагает невозможность введения в государствах-членах союза внутренних налогов на импортные товары. Следует упомянуть, что в механизме правового регулирования, сформировавшемся в Таможенном союзе, действуют две подсистемы таможенного регулирования: на всей единой территории Таможенного союза, что совпадает с понятием таможенного законодательства Таможенного союза, и на национальном уровне, когда соответствующие таможенные отношения не урегулированы общим

⁴⁵ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2013. № 3 (183).

законодательством, а отнесены к сфере законодательства о таможенном деле одного из государств - членов союза. При этом в системе таможенного законодательства самого Таможенного союза выделяются международный и наднациональный уровни таможенного регулирования. Отмечается, что включение актов наднационального регулирования в механизм национальной правовой системы государств-членов Союза представляет собой новое явление в российском праве, причем такие акты носят подчиненный характер.⁴⁶

Можно пойти по пути ЕС, в соответствии с которым сначала производится выбор – следует проводить унификацию или гармонизацию правового регулирования бюджетных или налоговых отношений, а затем в соответствии с принципом пропорциональности вычисляется оптимальное соотношение национального и интеграционного нормотворчества, в том числе за счет многообразия существующих форм и методов наднационального регулирования.⁴⁷

В налоговой сфере на уровне ЕврАзЭС постоянно предпринимаются шаги по осуществлению интегративных мероприятий. Например, были приняты Рекомендации по гармонизации финансового законодательства государств-членов ЕврАзЭС, а именно:

- по гармонизации законодательств в сфере регламентации взимания налога на добавленную стоимость и акцизов;
- по унификации законодательных условий эмиссии, размещения и обращения ценных бумаг на фондовых рынках;
- по гармонизации законодательств в сфере регулирования банковской деятельности;
- по гармонизации основных положений налоговых законодательств;

⁴⁶Козырин А.В. Таможенное регулирование в Таможенном союзе ЕврАзЭС: международный, наднациональный и национальный уровни // Право и экономика. 2013, №3.

⁴⁷Толстомятенко Г.П. Европейское налоговое право. М.: Норма, 2001. С.89-90.

- по гармонизации законодательств в сфере налогообложения;
- по гармонизации законодательств о биржах и биржевой деятельности;
- в сфере законодательного обеспечения противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- по гармонизации законодательств по налогу на прибыль;
- по гармонизации законодательств по подоходному налогу;
- по гармонизации законодательств в сфере налогового контроля.⁴⁸

Д.В. Винницкий вообще приходит к выводу, что фундаментальной целью создания ЕврАзЭС было создание именно единой, полностью унифицированной системы взимания косвенных налогов, в том числе НДС, что должно повлечь необходимость постепенной унификации законодательства об НДС в рамках ЕврАзЭС без увеличения отступлений национального законодательства от сложившихся общепринятых моделей правового регулирования в других государствах, входящих в упомянутое межгосударственное объединение.⁴⁹

Постановлением Бюро Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС от 30 мая 2007 г. №9 был одобрен такой документ как Концепция Основ налогового законодательства (Общая часть) государств-членов ЕврАзЭС. Кроме того, в ЕврАзЭС давно предпринимаются шаги к принятию Основ бюджетного законодательства, разработан проект указанного документа, обязательного для исполнения после его принятия, при этом подчеркивается, что, исходя из вышесказанного, этот акт должен иметь свой предмет регулирования, иной, нежели бюджетное законодательство стран-членов Сообщества. По мнению Д.В. Винницкого, этот нормативный

⁴⁸ См. *Понаморенко В.Е.* О приоритетных направлениях исследования правовых и институциональных основ финансового контроля в ЕврАзЭС // Таможенное дело. 2012. №3.

⁴⁹ *Винницкий Д.В.* Налоговое право Евразийского экономического сообщества: правовой режим налога на добавленную стоимость / под ред. Д.В.Винницкого. М., 2010. С. 3.

международный акт должен был бы регулировать следующие отношения: отношения, связанные с финансированием общих интеграционных проектов (включая бюджет ЕврАзЭС и финансирование программ межгосударственного характера), и отношения трансграничного характера, влияющие на функционирование Таможенного союза и ЕЭП. Кроме того, необходимо установить единую систему бюджетной классификации, что позволит сблизить национальные бюджетные системы, правила прямого действия о предельных объемах внешних заимствований и дефицитов бюджетов стран-членов и положения об обращении в Суд ЕврАзЭС при нарушении норм Основ бюджетного законодательства.⁵⁰

Автор также выделяет основные цели такого документа в рамках ЕврАзЭС:

1) обеспечение организации и функционирования бюджетных систем государств-членов на основе единых принципов;

2) обеспечение состояния сбалансированности общегосударственных бюджетов государств-членов и установление предельного уровня внешних заимствований;

3) установление единых правил применения мер государственной поддержки хозяйствующих субъектов за счет бюджетов государств-членов и запрета неприемлемых форм дискриминации в данной сфере;

4) определение правил формирования и использования бюджета ЕврАзЭС, а также реализации финансируемых за счет бюджетов государств-членов совместных межгосударственных программ в рамках Сообщества.⁵¹

Если спроецировать основные цели такого документа на отношения в рамках ЕЭП, то следует сделать вывод, что акт, устанавливающий основные принципы бюджетной интеграции в рамках ЕЭП, должен обеспечивать

⁵⁰ Винницкий Д.В. Международное договорно-правовое регулирование и современное бюджетное право // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков, 2012. С. 278-280.

⁵¹ Там же.

построение и функционирование бюджетных систем России, Беларуси и Казахстана, а также стран, которые впоследствии могут присоединиться к ЕЭП, на основе единых принципов; а также обеспечить сбалансированность государственных бюджетов стран-членов; закрепить единые правила применения мер бюджетной поддержки хозяйствующих субъектов; сформулировать правила формирования и использования бюджета ЕЭП а также реализации финансируемых за счет бюджетов входящих в него государств совместных программ.

Задачами гармонизации и интеграции в налоговой сфере могут быть избраны:

- избежание двойного налогообложения;
- отмена или повышение прозрачности налоговых границ для повышения конкуренции;
- борьба с уклонением от уплаты налогов;
- борьба с налоговой дискриминацией;
- сближение налоговых систем государств.

В государствах-членах ЕврАзЭС налоговый контроль регулируется национальными налоговыми кодексами, а также целым рядом законов, специальными нормативно-правовыми актами и нормами международного права.

Для реализации налогового контроля налогоплательщики всех государств ЕврАзЭС подлежат постановке на учет в налоговом органе, что является первоосновой налогового контроля. В соответствии с налоговым законодательством во всех странах Сообщества постановке на учет подлежат любые лица, признаваемые налогоплательщиками.

В рамках Таможенного союза уже предприняты некоторые шаги по налоговой интеграции между странами-членами Союза в части косвенного налогообложения (прежде всего, речь идет об НДС и акцизах), поэтому

можно говорить о том, что некоторая налоговая интеграция между государствами, входящими в ЕЭП, уже существует.

2. Инвентаризация нормативной правовой базы России, Беларуси и Казахстана, регулирующей налоговые отношения

2.1. Законодательная база и общая характеристика налоговых систем

Системы налогов и сборов в Российской Федерации, Беларуси и Казахстане прошли длительный этап реформирования. Совершенствование налоговой системы, приведение ее в соответствие требованиям фискальных задач, использование регулирующих функций налогов являются причинами многочисленных изменений законодательства во всех указанных странах. Налоговые реформы в этих государствах начались приблизительно в одно время – в середине 1990-х гг., однако этапы и темпы реформирования налоговых систем этих стран различались, что нашло свое выражение в первую очередь в принятии актов национального законодательства о налогах и сборах.

Казахстан стал своеобразным лидером в формировании законодательной базы, регулирующей налоговую систему, поскольку первым принял Налоговый кодекс своей страны – в 1996 г.

В России первая часть Налогового кодекса была принята в 1998 г., вторая часть – в 2002 г.; До принятия кодифицированного акта основным законом, регулирующим отношения в сфере налогов и сборов, был Закон Российской Федерации «Об основах налоговой системы в РСФСР» 1991 г. В Беларуси общая часть Налогового кодекса была принята позже всех, в 2002 г.

Различия в системе налогообложения обусловлены прежде всего разницей в построении системы государственного управления. Так, в Российской Федерации существует трехуровневая система налогообложения. Первый уровень образуют федеральные налоги; они действуют на территории всей страны и вводятся и устанавливаются на федеральном уровне законодательством; это наиболее значимые источники, формирующие основу доходной части федерального бюджета; за их счет поддерживается

финансовая стабильность бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. Второй уровень – региональные налоги, то есть налоги республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Региональные налоги устанавливаются федеральным законодательством, а вводятся законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации, исходя из положений федерального законодательства. Местные налоги представляют собой третий уровень системы налогов и сборов в России.

В Беларуси система налогообложения двухуровневая: существуют республиканские и местные налоги. В Казахстане закреплена одноуровневая система налогов: все налоги имеют общегосударственный характер, при этом закрепляются нормативы их распределения между государственным и местными бюджетами. Распределение доходов между уровнями бюджетной системы по основным доходным источникам осуществляется следующим образом. По установленным нормативам между республиканским и местными бюджетами распределяются налог на добавленную стоимость, а также налог на прибыль организаций, в уставных фондах которых 50 и более процентов акций (долей) принадлежит Республике Беларусь. Полностью зачисляются в республиканский бюджет акцизы и налоговые доходы от внешнеэкономической деятельности, в местные бюджеты – подоходный налог, налоги на собственность, а также налог на прибыль иных организаций.⁵²

Кроме уровней установления и введения налогов, налоговые системы России, Казахстана и Беларуси отличаются по количеству налогов и сборов, по использованию так называемых оборотных налогов, по их распределению

⁵² Сравнительный анализ принципов построения основных параметров бюджетных систем Российской Федерации, стран «групп семи», БРИКС, СНГ/ Отчет НИИ Счетной Палаты РФ. М., 2012.

по уровням налоговой системы. Однако наблюдается и некоторое сходство налоговых систем. Так, общим для всех указанных систем налогов и сборов является набор существующих косвенных налогов государственного уровня и присутствие в числе общегосударственных налогов на доходы (прибыль) юридических и физических лиц, а также экологических налогов (сборов). Во всех системах присутствуют различные виды рентных платежей, однако, они введены на разных уровнях этих налоговых систем.

2.2. Особенности систем налогообложения и направления налоговых реформ

Проблемы унификации и гармонизации налоговых систем России, Беларуси и Казахстана давно входят в число наиболее обсуждаемых, при этом к настоящему времени определенная однородность в исследуемой сфере достигнута, однако, происходило это не сразу, а в течение последнего десятилетия.

В первой половине 2000-х годов Россия и Беларусь имели одинаковые ставки налога на добавленную стоимость и налога на прибыль предприятий, а также близкие уровни социальных налогов. В Казахстане уровень этих налогов был существенно ниже, но зато более высокий уровень основной ставки налогов на доходы предприятий. Россия характеризовалась непрогрессивной ставкой подоходного налога.

Достаточно прогрессивная налоговая система с хорошей законодательной базой сформировалась в Казахстане к 2003 году.

Особенностью изменения налогового законодательства Беларуси на тот период было следование российским принципам формирования налоговой системы, что было обусловлено в том числе Соглашением 1999 г. о введении российского рубля в качестве платежного средства двух стран.

В Казахстане и Беларуси в период 2000-2004 годов наблюдалась стабилизация налоговой нагрузки с небольшой тенденцией к ее снижению, а в России в это же время происходил ее рост.

В целом, сложившаяся система налогообложения имеет схожую конструкцию во всех рассматриваемых странах. Основными налогами являются НДС, налог на прибыль организаций, а также налог на доходы физических лиц.

Наряду с обычным режимом применяются и специальные режимы налогообложения. Существенным отличием здесь является наличие возможности введения режима соглашения о разделе продукции в России. Также необходимо отметить отсутствие возможности замены группы налогов единой уплатой в Казахстане (налог на вмененный доход в России и единый налог с индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц в Беларуси).

Таким образом, общие векторы налоговых реформ в рассматриваемых странах не всегда совпадают, а существующие налоговые условия и темпы реформирования налоговых систем могут значительно отличаться. Опыт попыток создания налогового союза России и Беларуси свидетельствует о длительности и противоречивости этого процесса, который требует постоянной координации всей макроэкономической политики этих стран, а также большой законодательной работы.

Одним из немногих общих пунктов декларируемых направлений реформирования является стимулирование деловой активности путем снижения налоговой нагрузки. Принятой характеристикой налоговой нагрузки в стране является отношение поступлений в государственный бюджет к валовому внутреннему продукту (Табл. 1).

Таблица 1

Поступления в государственный бюджет, % к ВВП⁵³

год страна	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014*	2015*
Россия	36,2	36,9	37,0	36,4	36,6	41,0	39,5	39,9	39,2	35,0	34,6	37,4	37,4*	36,1	36,2	35,9
Беларусь	11,1	45,0	44,5	45,9	46,0	47,4	49,1	49,5	50,7	45,8	41,6	38,8	40,8	39,6	39,6	39,6
Казахстан	21,9	25,7	22,5	25,4	24,6	28,1	27,5	29,3	28,0	22,1	24,0	27,7	27,0	25,7	24,4	24,1

* Таблица составлена по материалам сайта Международного валютного фонда www.imf.org.

Если сравнивать бремя налоговой нагрузки в России, Беларуси и Казахстане, то самая низкая налоговая нагрузка характерна для Казахстана, самое высокое налоговое бремя — в Беларуси.

Налоговые поступления играют разную роль в формировании бюджетных доходов России, Беларуси и Казахстана. В Табл. 2 приведены доли этого вида доходов в консолидированных бюджетах указанных государств.

Таблица 2

Доля налоговых доходов в бюджетных поступлениях расширенных бюджетов центрального правительства, %

год страна	2008	2009	2010	2011
Россия	0,53	0,54	0,56	0,53
Беларусь	0,72	0,64	0,63	0,62
Казахстан	0,69	0,75	0,92	0,94

* Таблица составлена по материалам сайта Международного валютного фонда www.imf.org.

Наиболее близкую структуру налоговых доходов имеют Россия и Беларусь: в них около трети поступлений в бюджет обеспечивают

⁵³ Прогнозные значения Международного валютного фонда

социальные платежи. Вместе с налогом на добавленную стоимость они формируют примерно половину доходов. В Казахстане бóльшую роль по сравнению с другими странами играют налог на прибыль и НДС, они обеспечивают около 70% доходов. Таким образом, практически единственной общей характеристикой структуры налоговых доходов является существенный вес такого косвенного налога как НДС, хотя и эта характеристика значительно варьировалась в те или иные периоды последнего десятилетия.

Основными источниками доходов бюджетов субнационального уровня является налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц, называемый в Беларуси подоходным налогом, а в Казахстане индивидуальным подоходным налогом. Кроме того, в региональный (областной) бюджет поступают налог на имущество.

Таким образом, из таблиц очевидно, что во всех трех государствах одними из основных источников государственного бюджета являются налог на прибыль или его аналог, налог на добавленную стоимость (этот косвенный налог также введен во всех исследуемых государствах), а также акцизы.

Для России и Казахстана также имеет значение в рамках государственного бюджета налог на добычу полезных ископаемых (в Казахстане имеются и другие виды обязательных платежей в бюджет, связанные с полезными ископаемыми), тогда как для Беларуси он не несет такого бюджетного значения, хотя и имеется налог за добычу (изъятие) природных ресурсов (в отношении нефти и соли калийной он частично поступает в республиканский бюджет). При этом Беларусь ввела такие отличные от остальных двух государств налоги как налог на доходы от осуществления лотерейной деятельности по республиканским лотереям, налог на доходы от проведения электронных интерактивных игр.

3. Сравнительный анализ бюджетных систем России, Беларуси и Казахстана

3.1. Приоритеты бюджетной политики

В целом, при большом сходстве социально-экономических проблем, доставшихся странам от СССР и, соответственно, некоторых общих приоритетах в политике бюджетных расходов, существует целый ряд значимых различий.

Первая группа различий связана со стратегической ориентацией бюджета. Для Белоруссии характерна ориентация на социальные расходы и одновременно на активную промышленную политику, осуществляемую путем поддержки конкретных отраслей и инвестиционных проектов. Казахстану свойственна ориентация на стимулирование экономического роста путем поддержки инноваций и осуществления за счет государства крупных инвестиционных проектов; социальные приоритеты играют хотя и важную, но второстепенную роль. Заявленная бюджетная политика России ориентирована, в первую очередь, на реализацию структурных и институциональных реформ (военной, административной, пенсионной и т.д.).

Вторая группа различий относится к правовым и институциональным условиям определения самих приоритетов бюджетной политики и процедурам проведения их в жизнь. Эти процессы протекают в разных странах по разным правилам и процедурам, в разные сроки и с участием различных институтов и должностных лиц. При попытках гармонизировать бюджетную политику трех стран это может потребовать большой работы по согласованию этих процедур и институтов.

Отличительной чертой общих параметров бюджетных систем этих стран является относительно невысокая доля дефицита государственного бюджета в ВВП (Табл. 3). По прогнозным значениям в 2014 г. из рассматриваемой группы стран у России будет самое высокое значение данного показателя.

Таблица 3

Параметры бюджетных систем России и некоторых стран СНГ, % к ВВП

Страна	Показатель	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Последний отчетный год
Россия	Доходы	35,1	35,3	37,2	35,8	35,0	34,2	2010
	Расходы	41,4	38,9	38,8	37,6	37,0	37,0	2010
	Дефицит	-6,3	-3,6	-1,6	-1,7	-1,9	-2,8	2010
Беларусь	Доходы	45,7	41,9	40,3	39,5	39,0	38,7	2009
	Расходы	46,1	43,8	42,0	41,3	40,8	40,4	2009
	Дефицит	-0,4	-1,8	-1,7	-1,8	-1,8	-1,7	2009
Казахстан	Доходы	22,5	25,6	25,9	26,2	26,4	26,5	2010
	Расходы	23,9	24,1	24,1	24,2	24,2	24,3	2010
	Дефицит	-1,4	1,5	1,8	2,1	2,1	2,3	2010

*Составлено по данным МВФ

Заявленные приоритеты не обязательно находят прямое и немедленное отражение в фактической структуре государственных расходов. Однако они могут оказывать существенное влияние на них с определенным временным лагом. Однако необходимо отметить, что расходы в странах ЕЭП крайне дифференцированы (Табл. 4).

Таблица 4

Структура расходов государственного бюджета в странах ЕЭП, % к ВВП, 2009 г. (данные МВФ)

Направление расходов	Россия	Беларусь	Казахстан
Все расходы	47,47	47,76	22,07
Услуги органов государственного управления	10,21	3,48	1,75
Оборона	3,68	1,00	1,12
Правопорядок и безопасность	3,04	2,02	1,89
Национальная экономика	4,74	11,50	3,44
Защита окружающей среды	0,07	0,30	0,10
ЖКХ	1,94	3,67	1,79
Здравоохранение	5,06	4,48	2,69
Досуг, культура и религия	0,84	1,93	1,04
Образование	4,79	5,82	3,94

Социальная политика	0,12	0,14	0,05
Статистическое расхождение	0,01	0,00	0,00

*Таблица составлено по данным МВФ

За последнее десятилетие приоритеты бюджетной политики России, Беларуси и Казахстана претерпели определенные изменения, обусловленные политическими, экономическими и правовыми причинами.

В Беларуси в начале 2000-х гг. действовал закон о бюджетной системе⁵⁴, в соответствии с которым принимался такой документ как основные направления бюджетно-финансовой и денежно-кредитной политики. В основе политики в области бюджетных расходов лежала программа социально-экономического развития государства на определенный плановый период. Так, например, в соответствии с Программой социально-экономического развития на 2001–2005 гг.⁵⁵ выделялись следующие основные приоритеты:

- поддержка перспективных инвестиционных проектов путем бюджетного кредитования и предоставления бюджетных гарантий;
- сокращение избыточных бюджетных обязательств государства;
- увеличение расходов в социальной сфере;
- сокращение бюджетной поддержки таких отраслей как строительство и жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, энергетика и газоснабжение, сельское хозяйство;
- сокращение расходов на государственное управление;
- сокращение дефицита государственного бюджета.

В связи с этим важнейшими задачами являются:

–обеспечение устойчивого экономического роста, достижение темпов роста валового внутреннего продукта на уровне 162-168 процентов за

⁵⁴ Закон Республики Беларусь «Закон о бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» от 4 июня 1993 г. № 2347-ХІІ.

⁵⁵ Утверждена указом Президента Республики Беларусь от 8 августа 2001 г. № 427.

пятилетие, что позволит увеличить его объем на душу населения по паритету покупательной способности до 28,6-29,8 тыс. долларов США в 2015 году;

–снижение энергоемкости ВВП в 2015 году не менее чем на 29 процентов к 2010 году;

–увеличение объема экспорта товаров в 2,2 раза и услуг - в 3 раза, улучшение сальдо внешней торговли до 0,5-0,6 процента к ВВП в 2015 году;

–повышение производительности труда в 1,62-1,67 раза, что позволит обеспечить ее уровень на одного занятого по паритету покупательной способности 58–60 тыс. долларов США в 2015 году;

–увеличение объема инвестиций в основной капитал в 1,9-1,97 раза, в том числе за счет привлечения прямых иностранных инвестиций на чистой основе в объеме не менее 7-7,5 млрд. долларов США в 2015 году;

–увеличение доли инновационной продукции в общем объеме отгруженной промышленной продукции с 11 процентов в 2010 году до 20-21 процента в 2015 году, объема ее экспорта- с 3 до 13 млрд. долларов США;

–увеличение реальных располагаемых денежных доходов населения в 1,7-1,76 раза.⁵⁶

В Республике Казахстан на начало 2000-х годов основные стратегические приоритеты государственной политики, в том числе и бюджетной, формулировались в ежегодных посланиях Президента Республики Казахстан, а затем эти положения становились основой дальнейшей разработки бюджетных документов на очередной финансовый год.

Посланием Президента Казахстана народу Казахстана 2004 года, например, была установлена определенная система приоритетов в сфере бюджетных расходов, которая характеризовалась некоторыми специфическими чертами, как то:

⁵⁶ Основные положения Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011-2015 годы // Республика. 2010. 11 ноября.

- сформулированные приоритеты в сфере бюджетных расходов увязывались (в некоторых случаях хотя бы формально) с главной стратегической политической целью — обеспечением быстрого и устойчивого экономического роста. Одни приоритетные направления считались средством или инструментом достижения этой цели (например, инновационная и инвестиционная политика); иные направления представляли собой следствие достижения этой цели (например, социальные расходы);

- политические реформы (реформа судебной системы, административная реформа) не связывалась с увеличением бюджетных ассигнований на эти цели, за исключением переподготовки кадров. Изменения в политике распределения бюджетных расходов, вызванные политическими реформами, сводились к совершенствованию бюджетного процесса (например, разграничение ответственности между уровнями власти, изменение отношений с негосударственными организациями и т.п.);

- в качестве отдельного бюджетного приоритета выделялась поддержка сельского хозяйства, аграрных поселений и их жителей;

- государственные расходы, осуществляемые в рамках промышленной политики, о которых шла речь в послании Президента, — поддержка инноваций, экспорта, государственные инвестиции — должны были осуществляться в виде взносов в специальные финансовые институты (Казахстанский инвестиционный фонд, Корпорация по страхованию экспорта, Инновационный фонд, Банк развития). При этом практически не упоминались прямые бюджетные субсидии или кредиты каким-либо отраслям или предприятиям;

- увеличение заработной платы работников бюджетной сферы рассматривалось прежде всего как составная часть социальной политики, а не как управление издержками производства в сфере бюджетных услуг;

- в качестве особого приоритета бюджетной политики объявлялось развитие столицы Казахстана, причем этот приоритет был обозначен долгосрочным и стратегическим.⁵⁷

Что касается приоритетов бюджетной политики Российской Федерации, то они также претерпели изменения за последнее десятилетие.

С 2000 г, то есть с момента вступления в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации, порядок представления Президентом основных приоритетов бюджетной политики государства на будущий период изменился незначительно. Так, Президент России ежегодно направляет в Федеральное Собрание два документа, определяющих общегосударственную и бюджетную политику — Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации и Бюджетное послание на очередной год. Бюджетное послание должно быть представлено до марта, то есть до начала составления проекта бюджета на очередной финансовый год, и по его поводу не проводится специальных парламентских слушаний.

Бюджетное послание на очередной год содержит описание основных направлений бюджетной политики, в том числе в области расходов. За прошедшее время изменился только период, которым охватывается бюджетное послание – если 10 лет назад это был очередной финансовый год, то в настоящее время это трехлетний период.

Анализ различных Посланий российского Президента первой половины 2000-х гг. позволил выделить следующие особенности целеполагания в сфере бюджетных расходов:

1. Послание Президента Федеральному Собранию редко затрагивало напрямую проблемы бюджетных расходов. Например, в послании 2003 г. основные задачи государственной политики напрямую не связывались с увеличением или сокращением статей бюджетных расходов. В

⁵⁷ Евроазиатское бюджетное пространство: вызовы интеграции / Под ред. А.М. Лаврова. М.: Едиториал УРСС, 2004. (Общественные финансы; Вып.7). С.88-89

послании 2002 г. государственные расходы упоминались в связи с реформированием федеративного устройства и местного самоуправления, а также со структурными реформами в экономике, как то переход к прямому субсидированию потребителей услуг ЖКХ и завершение перехода к страховому принципу оплаты медицинских услуг.

2. Политические приоритеты не находили прямого отражения в Бюджетном послании в виде рекомендации по повышению или понижению расходов по тем или иным статьям.

3. Отрасли бюджетной сферы упоминались в Бюджетном послании в основном в связи с проведением реформы бюджетного процесса.

4. Бюджетное послание на очередной год содержало обычно подробный перечень мероприятий по реформированию бюджетного процесса. Например, Бюджетное послание на 2004 г. рекомендовало следующие меры:

- формирование реестров расходных обязательств на всех уровнях бюджетной системы;
- инвентаризация предприятий государственного сектора экономики с целью реорганизации и ликвидации части из них в соответствии с определенными критериями;
- перевод бюджетных потоков с производителей на потребителей бюджетных услуг;
- оптимизация сети образовательных учреждений;
- модернизация системы обязательного медицинского страхования населения;
- введение целевого финансирования расходов на контрактацию военнослужащих в рамках реформы комплектования вооруженных сил;
- обеспечение финансирования судебной системы из федерального бюджета в полном объеме;
- реформа органов исполнительной власти;

- обновление законодательства, касающегося федеральных целевых программ;
- расширение практики централизованных закупок продукции, необходимой нескольким государственным заказчикам;
- меры, касающиеся кассового исполнения бюджета и контроля над расходами.⁵⁸

Можно было говорить, что документы, устанавливающие направления бюджетной политики в области расходов, отличались достаточно большой гибкостью в определении приоритетов в разрезе отраслей бюджетного сектора и в то же время четко определяли меры по реформированию бюджетного процесса.

Итак, на основании изложенного можно сделать вывод, что в целом, при большом сходстве социально-экономических проблем, доставшихся странам ЕЭП от СССР и, соответственно, некоторых общих приоритетах в политике бюджетных расходов, в начале 2000-х гг. существовал целый ряд значимых различий в приоритетах бюджетной политики России, Беларуси и Казахстана, что было связано в том числе со стратегической ориентацией бюджета.

3.2. Особенности бюджетных правоотношений и формирования межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения имеют место в любой бюджетной системе государства независимо от того, на каких принципах она организована, и каким образом осуществляются бюджетные взаимоотношения между органами власти разных уровней. Проведенный теоретический анализ межбюджетных отношений позволяет заключить, что межбюджетные отношения представляют самостоятельную систему, которой присущи

⁵⁸ Указ. соч. С.89-90.

элементы динамичности, способной перестраиваться и приспосабливаться к изменяющимся условиям развития страны. Однако существует и множество проблем, которые необходимо решать Правительствам стран ЕЭП для улучшения межбюджетных отношений.

На основе анализа теории и практики межбюджетных отношений можно выделить несколько базовых принципов межбюджетного регулирования⁵⁹:

- осуществление разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе разграничения полномочий и связанных с ними расходных обязательств, а не наоборот;

- стабильность распределения финансовых ресурсов;

- предсказуемость изменений отдельных элементов системы межбюджетного регулирования;

- прозрачность и публичность процесса распределения финансовых ресурсов;

- формализованность расчетов по распределению межбюджетных трансфертов;

- минимизация объемов перераспределяемых финансовых ресурсов.

Некоторые общие принципы построения бюджетных систем России, Беларуси и Казахстана, обусловленные историческими и экономическими причинами (уровни бюджетной системы соответствуют уровнями административно-территориального деления, система межбюджетных отношений в целом многоступенчатая — перераспределение средств идет в основном между бюджетами соседних иерархических уровней), определяются принципами административно-территориального деления того или иного государства, однако, каждая бюджетная система имеет свои особенности. Россия - федеративное государство, Беларусь и Казахстан –

⁵⁹ Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами. В двух томах / Под ред. А.М. Лаврова. М.: Ленанд, 2007.

унитарные, следовательно, бюджеты регионов рассматриваются как местные бюджеты, что влечет разницу бюджетных систем и системы межбюджетных отношений.

Система межбюджетных отношений и форм их регулирования постоянно менялась во всех государствах. Из Табл. 5 видно, что в настоящее время во всех странах ЕЭП используются похожие формы межбюджетных трансфертов. Больше всего трансфертов от вышестоящего бюджета получают бюджеты Республике Казахстан (около 30% от всех доходов страны). По отношению к ВВП трансферты варьируются от 2% до 5%.

Таблица 5

Сравнение межбюджетных отношений в России, Казахстане и Беларуси в 2011 г.

Страна	Формы межбюджетных трансфертов	Объем межбюджетных трансфертов	Доля трансфертов к ВВП страны, %	Доля трансфертов от доходов бюджета страны, %
Россия	дотации, субсидии, субвенции	1 470 млрд. рублей	2,6	7
Казахстан	официальные трансферты (субвенции и бюджетные изъятия), бюджетные кредиты	1 325,4 млрд. тенге	4,85	29,7
Беларусь	дотации, субсидии	12 004 млрд. бел. рублей	4,37	10,4

*Составлено авторами по данным МВФ

Межбюджетные отношения в Казахстане должны основываться на следующих принципах:

- равенство бюджетов областей, городов республиканского значения, столицы во взаимоотношениях с республиканским бюджетом, бюджетов районов (городов областного значения) во взаимоотношениях с вышестоящим областным бюджетом;

- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности административно-территориальных единиц Республики Казахстан;

- обеспечение предоставления местными исполнительными органами одинакового уровня государственных услуг;

- максимальная эффективность и результативность предоставления бюджетных услуг – закрепление бюджетных услуг за тем уровнем власти, который может обеспечить наиболее эффективное производство и предоставление государственных услуг;

- максимальное приближение уровня предоставления бюджетной услуги к ее получателям – передача исполнения услуг на возможно более низкий уровень бюджетной системы, с целью лучшего учета потребностей их получателей и повышения качества бюджетных услуг;

- ответственность каждого уровня бюджета за эффективное и целевое использование полученных официальных трансфертов и кредитов.

Межбюджетные отношения регулируются официальными трансфертами и бюджетными кредитами. Формы регулирования межбюджетных отношений устанавливаются в соответствии со среднесрочной фискальной политикой. При определении форм регулирования межбюджетных отношений учитывается налоговый потенциал каждого из бюджетов, результаты оценки объективных бюджетных потребностей регионов, установленные нормы отдельных видов расходов (рис. 2).



Рис. 2. Формы бюджетных трансфертов в Республике Казахстан

Таким образом, в Казахстане система трансфертов бюджетам областей из республиканского бюджета состоит из трансфертов общего характера (субвенций) и целевых трансфертов.

Бюджетная система Республики Беларусь включает в себя два уровня, а именно республиканский и местные бюджеты.

Согласно Конституции Республики Беларусь (ст. 133)⁶⁰, «бюджетная система Республики Беларусь включает республиканский и местный бюджеты. Доходы бюджета формируются за счет налогов, определяемых законом, других обязательных платежей, а также иных поступлений. Общегосударственные расходы осуществляются за счет республиканского бюджета в соответствии с его расходной частью. В соответствии с законом в Республике Беларусь могут создаваться внебюджетные фонды». Эти конституционно обязательные положения реализуются в ежегодно принимаемых законах о государственном бюджете, Бюджетном кодексе Республики Беларусь, а также в разработке и проведении «единой бюджетно-финансовой, налоговой, денежно-кредитной, валютной политики» (ст. 132).

⁶⁰ Конституция Республики Беларусь

Бюджетное устройство в Республике Беларусь основывается на принципах:

- единства бюджетной системы;
- самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему;
- полноты;
- реальности;
- гласности.

Принцип единства обуславливает единую бюджетную систему в государстве, единообразие финансовых документов и бюджетной классификации и обеспечивается единой законодательной базой. Самостоятельность бюджетов обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом соответствующих государственных органов самостоятельно составлять, рассматривать, утверждать и исполнять бюджет. Принцип полноты означает, что по каждой статье бюджета учитываются все затраты и поступления. Принцип реальности требует правдивого отражения в бюджете доходов и расходов государства исходя из объема реально поступающих доходов и средств. Принцип гласности обязывает информировать население об основных расходах и источниках доходов бюджета через средства массовой информации.⁶¹

В 2011 г. общий объем трансфертов составил 12 004 млрд. белорусских рублей, а в 2012 г. из республиканского бюджета в консолидированные бюджеты областей Республики было передано трансфертов в виде дотации на сумму 23 904 млрд. белорусских рублей, субсидий на сумму 27 415 млрд. белорусских рублей. Из них на преодоление последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС выделено 1 834 млрд. белорусских рублей, а на развития сельского хозяйства – 1 022 млрд. белорусских рублей⁶².

⁶¹ Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. №412-3.

⁶² Данные Национального статистического комитета Республики Беларусь (<http://belstat.gov.by>).

В Российской Федерации бюджетные отношения и бюджетная система регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации. Этим же документом устанавливаются принципы бюджетной системы, а также правила предоставления межбюджетных трансфертов.

В Российской Федерации в силу ее федеративного устройства наиболее сложная и собственно бюджетная система, и система межбюджетных отношений по сравнению с Беларусью и Казахстаном.

К бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

местные бюджеты, в том числе:

бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

бюджеты городских и сельских поселений.

В соответствии со статьей 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетная система Российской Федерации основана на принципах:

единства бюджетной системы Российской Федерации;

разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

самостоятельности бюджетов;

равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;

сбалансированности бюджета;
эффективности использования бюджетных средств;
общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
прозрачности (открытости);
достоверности бюджета;
адресности и целевого характера бюджетных средств;
подведомственности расходов бюджетов;
единства кассы.

Межбюджетные трансферты предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных трансфертов. Так, из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации трансферты предоставляются в наибольшем разнообразии форм, как то:

дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов;
субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации;
субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации;
иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации;

межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов, что также является особенностью межбюджетных отношений в Российской Федерации.

3.3. Вопросы организации и осуществления бюджетного процесса

В бюджетном процессе, или бюджетном цикле, можно выделить, по крайней мере, пять основных этапов: разработка, принятие, изменение, исполнение и представление отчетности. Законодательство большинства стран предусматривает подробный временной график бюджетного процесса. В большинстве своем в данных временных графиках определенные даты установлены четко (например, вплоть до какой даты предложения по бюджету муниципального образования или отчетность могут быть

представлены на рассмотрение органов местного самоуправления), однако некоторые из указанных этапов необходимы только в особых ситуациях. В частности, это относится к срокам представления предложений о внесении изменений.

На самом деле, бюджетный процесс никогда не прекращается, поскольку планирование бюджета на следующий год начинается непосредственно после опубликования отчетности за предыдущий год.

Совершенствование бюджетного процесса, происходящее в последние годы в Российской Федерации в рамках масштабной бюджетной реформы, позволило сформулировать экспертам ряд выводов и предложений по дальнейшему осуществлению этих преобразований.

Во-первых, стало очевидным, что необходимым шагом является расширение практики программно-целевого бюджетирования и внедрение программного бюджета. При этом составление бюджетных программ – важный, но недостаточный шаг. Необходимо сфокусироваться на результатах осуществления бюджетных расходов. В рамках данных действий необходимо не только измерять повысившиеся результаты, но и управлять ими.

Во-вторых, следует увязать стратегические цели с распределением бюджетных средств, исполнением бюджета и достижением результатов, или, как сказано в Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2011-2013 гг., обеспечить координацию долгосрочного стратегического и бюджетного планирования.

Кроме того, необходимо в полном объеме перейти на среднесрочное финансовое планирование на всех уровнях власти, совершенствовать систему государственного финансового контроля, а также решить такие «технические» задачи, как развитие информационных систем управления бюджетными средствами и совершенствование системы стимулирования государственных служащих, управляющих бюджетными средствами.

В настоящее время Российская Федерация в целом соответствует лучшей мировой практики организации и осуществления бюджетного процесса.

Составление бюджета в Беларуси на очередной финансовый год производится в соответствии с законодательством Республики Беларусь на основе отчетных данных об исполнении бюджета за предыдущий год и за определенный период текущего года, прогнозных оценок доходов, параметров прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь, государственных и региональных программ в сроки, устанавливаемые Правительством Республики Беларусь и местными исполнительными и распорядительными органами.

Предельный размер дефицита республиканского бюджета, а также предельные уровни дефицита консолидированных бюджетов областей и бюджета города Минска по отношению к доходам соответствующего консолидированного бюджета области или бюджета г. Минска устанавливаются законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год. Принятые в ходе исполнения бюджета решения, приводящие к уменьшению доходов или увеличению расходов, влекущие дефицит бюджета или его увеличение, должны определять источники финансирования дефицита бюджета и предусматривать меры по компенсации потерь доходов бюджета.

Рассмотрение проекта закона о республиканском бюджете в Казахстане на пленарных заседаниях Мажилиса и Сената Парламента Республики Казахстан включает доклады уполномоченного Правительством Республики Казахстан лица (лиц) по прогнозу социально-экономического развития республики и проекту закона о республиканском бюджете, Председателя Национального Банка Республики Казахстан по денежно-кредитной

политике, а также лиц, уполномоченных Палатами Парламента Республики Казахстан, с заключениями по проекту закона.

* * *

При построении и модернизации своих бюджетных систем и Россия, и Беларусь, и Казахстан в той или иной мере используют лучшую практику управления государственными финансами, выработанную ведущими странами мира, и базирующуюся на системе принципов финансового менеджмента, без соблюдения которых создание жестких бюджетных ограничений затруднено. В качестве критериев эффективности системы управления государственными финансами Министерство финансов Российской Федерации специально для встречи в Санкт-Петербурге в 2006 г. министров финансов стран «Большой восьмерки», предложило следующие принципы: бюджетная прозрачность; бюджетная устойчивость; бюджетная подотчетность; бюджетная автономия; бюджетная консолидация; бюджетная преемственность; бюджетная результативность.⁶³

Эти критерии образуют единую систему, которая в том числе определяет содержание и последовательность бюджетных реформ, обеспечивающих формирование и развитие трех «платформ» управления государственными финансами. Базовая платформа – это соблюдение критериев (требований) бюджетной прозрачности, устойчивости и подотчетности, являющихся, как уже отмечалось, неотъемлемым признаком самого наличия системы управления общественными финансами в ее современном понимании. Второй (улучшенной) платформой является обеспечение реальной автономии публично-правовых образований и консолидации бюджета и бюджетного процесса. Наконец, третья

⁶³ Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Финансы. 2006. № 10, с. 3-20. См. также: Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами / Под ред. А.М.Лаврова. В двух томах. М.: Ленанд, 2007.

(продвинутая) платформа предполагает внедрение управленческой модели среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, в том числе – финансового менеджмента на уровне ведомств, организаций и бюджетных программ.

Еще в 2007 г. Минфином России был предложен инновационный подход к измерению прогресса по каждому из этих направлений бюджетной реформы.⁶⁴ В основу оценки качества управления государственными финансами было положено сопоставление текущей практики управления и регулирования с принципами эффективного и ответственного управления государственными финансами⁶⁵.

В соответствии с принципами финансового права отношения, связанные с построением бюджетных систем и бюджетным процессом, регулируются рядом нормативно-правовых актов, принимаемых на государственном уровне. Часто бюджетный процесс регулируется и конституциями государств, в которых бюджету отведены статьи и разделы. Анализ нормативно-правовых актов стран «Группы семи» свидетельствует о наличии и других актов (законов, кодексов), регулирующих бюджетные системы и бюджетный процесс.⁶⁶

Как было показано выше, бюджетное законодательство рассматриваемых стран регулируется бюджетным кодексом и иными нормативными правовыми актами, в которых прописаны основные принципы построения и положения по бюджетам разных уровней.

В целом, базовая модель программного бюджетирования представляет собой процесс составления государственного бюджета, ориентированного на достижение результатов от финансирования целевых программ посредством

⁶⁴ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации в 2008-2010 гг.

⁶⁵ http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2008/04/DOKLAD_o_rezultatakh_i_osn_napravl_deyat_na_2008-2010.pdf.

⁶⁶ *Муравьева З.А.* Финансово-кредитные системы зарубежных стран. Минск: Изд-во МИУ, 2006.

государственных расходов. Программное бюджетирование использует анализ затраты-выгоды для целей принятия решения о распределении финансирования и оценивает соответствие достигнутых результатов программ их целям.⁶⁷

Программная структура является связующим звеном между бюджетом и общим стратегическим планированием. Соответственно, программная структура является способом классификации расходов, но должна рассматриваться как инструмент анализа стратегических задач.

Между тем в представленной комплексной оценке отсутствует блок, отражающий региональный срез интеграции⁶⁸. Речь идет об интеграции на субнациональном уровне и развитии различных форм международного сотрудничества между регионами стран — участниц евразийской интеграции, которые, как известно, могут реализовываться в виде приграничных и межрегиональных связей как внутри интеграционных блоков, так и с третьими странами.

Разработку соответствующего комплекса показателей целесообразно рассматривать в первую очередь применительно к ЕЭП. Это наиболее зрелое интеграционное объединение на постсоветском пространстве, где предпосылки для экономического сотрудничества регионов могут быть созданы уже на межгосударственном уровне. Значимость и целесообразность дополнения существующей системы индикаторов разработкой регионального блока определяется, как минимум, следующими причинами. Интеграционный процесс территориально развивается неравномерно. Поэтому ЕЭП неоднородно как по условиям интеграции, так и по ее результатам и, очевидно, представляет собой некий конгломерат

⁶⁷ Базовая модель программного бюджетирования и классификация программ // <http://info.minfin.ru/files.pdf>.

⁶⁸ *Вертинская Т.С.* Методические основы разработки комплекса индикаторов для оценки экономической интеграции регионов стран — членов ЕЭП // *Евразийская экономическая интеграция*, 2013. № 2.

региональных социально-экономических пространств. Механизм дальнейшего формирования Единого экономического пространства представляется многоуровневым. Наряду с межгосударственным и национальным уровнями он должен включать субнациональную составляющую. Она реализуется на региональном и (или) местном уровнях управления стран-участниц и может быть связана, во-первых, с формированием наднациональной региональной политики, ориентированной по опыту ЕС на сглаживание различий в уровне социально-экономического развития стран и регионов ЕЭП как важнейшего условия их дальнейшей интеграции, а во-вторых, с активизацией различных форм сотрудничества на уровне регионов, включая их организационную и финансовую поддержку, оказываемую через специально созданные наднациональные структуры.

Результаты оценок следует рассматривать как научную и информационную основу для обоснования модели интеграции регионов стран — членов ЕЭП, не столько повторяющую европейский опыт, сколько отражающую специфику этого интеграционного проекта. Такой комплекс индикаторов важен для мониторинга динамики основных показателей межрегионального сотрудничества стран — членов ЕЭП в условиях перехода от одной стадии региональной интеграции к другой, в частности, к созданию Евразийского союза.

4. Выработка рекомендаций по совершенствованию процессов интеграции стран Евразийского экономического пространства в налогово-бюджетной сфере

Практическое углубление интеграции государств-членов Единого экономического пространства предполагает реализацию четырех свобод: свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, и проведение в том числе согласованной макроэкономической политики, согласованной валютной политики, согласованной финансовой политики, согласованной налоговой и бюджетной политики. Согласованная налоговая и бюджетная политика позволит решить задачу создания условий для свободного движения товаров, услуг и капитала путем гармонизации в необходимой степени законодательства в сфере бюджетной и налоговой политики, гармонизации правил налогового администрирования. В частности выравнивание ставок акцизов на наиболее чувствительные товары – алкоголь, табак и некоторые другие, а также совершенствование системы взимания НДС во взаимной торговле.

Следует учитывать, что и создание наднациональных органов в интеграционных объединениях в некоторой степени ограничивает самостоятельность государств-членов объединения в проведении фискальной, монетарной и других политик.

4.1. Предложения по совершенствованию методологических подходов к государственному регулированию интеграционных процессов в сфере экономики

Договорно-правовая база Таможенного союза и ЕЭП (ключевые компоненты) и сфера ее воздействия на внутригосударственное бюджетное регулирование. Взгляд на рассматриваемую проблему будет иным, если мы

обратимся к анализу некоторых ключевых компонентов, определяющих содержание договорно-правовой базы Таможенного союза и ЕЭП.

Вероятно, важнейшим правовым документом в составе данной договорно-правовой базы, способным в наибольшей степени повлиять на применение бюджетного законодательства в государствах – членах Таможенного союза и ЕЭП (России, Беларуси, Казахстане), является Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий (Москва, от 9 декабря 2010 г.), вступившее в силу с 1 января 2012 г.

Данное соглашение не представляет собой вполне оригинального документа для международной практики и отражает общие принципы свободного рынка, вытекающие, в частности, из глобальной правовой системы, формирующей в рамках ВТО.⁶⁹

Формирование Таможенного союза и ЕЭП, запустив практику координации ряда параметров макроэкономической и бюджетной политики группы стран, ввело в действие факторы конкуренции юрисдикций и налоговых режимов. В настоящее время стоит задача обеспечения реального действия данного соглашения, внедрения его в практику работы и обеспечения выполнения заданных критериев. Координация макроэкономической политики необходима для того, чтобы идущие структурные процессы – например, уже наблюдаемая на практике конкуренция юрисдикций – не разорвали «ткань» формируемого единого экономического пространства.⁷⁰

Международные договоры и национальные нормативные правовые акты в целом создали более благоприятные условия налогообложения внешнеторговой деятельности для субъектов хозяйствования государств – членов Таможенного союза, а их практическая реализация позволила

⁶⁹ www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1539:2012-09-20-04-31-33&catid=1:eurasianintegration&Itemid=1.

⁷⁰ www.eabr.org/general/upload/СII%20-%20izdania/Report-rus.pdf.

осуществить взимание НДС и акцизов на единой таможенной территории с 1 июля 2010 года в условиях отсутствия таможенного оформления, а с 1 июля 2011 года - отсутствия таможенного контроля.

В то же время имеются различия в имплементации отдельных норм международных договоров в национальное законодательство государств - членов Таможенного союза, в связи с чем налоговым органам государств - членов Таможенного союза предстоит унифицировать подходы к администрированию косвенных налогов. Так, в настоящее время существует ряд неурегулированных проблемных вопросов косвенного налогообложения в части налогообложения физических лиц, порядка определения налоговой базы по НДС, введения определения «временный ввоз» в национальное налоговое законодательство. Эти проблемы на данном этапе способствуют возникновению налоговых барьеров, а в условиях дальнейшей интеграции - могут препятствовать проведению единой налоговой политики для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства.⁷¹

4.2. Предложения по совершенствованию договорно-правовой базы и мер государственного регулирования

В качестве первых шагов необходима выработка единой методологии бюджетных операций и единой классификации квазибюджетных операций. Поскольку в странах «интеграционного ядра» – ЕЭП методологические подходы существенно отличаются, что не всегда позволяет проводить межстрановые сравнения. Таким образом, на первом этапе развитие интеграции в данном направлении может быть начато с конкретной работы над едиными методологиями и классификациями.

71

http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2013/ACH201303261659/ACH201303261659_p_005.htm.

Еще одним техническим механизмом с солидным эффектом может стать организация регулярных встреч (предположительно ежеквартально) «комитетов шерп» (в том числе в формате телеконференций) трех групп: представителей государств-членов ЕЭП на уровне не ниже заместителей министров финансов (бюджетная политика, забалансовые операции, денежно-кредитная политика); представителей государств-членов ЕЭП на уровне не ниже заместителей министров экономики (базовые количественные параметры макроэкономической стабильности); представителей государств-членов ЕЭП на уровне не ниже глав Централных/Национальных банков (денежно-кредитная политика). Идея требует дальнейших консультаций с соответствующими министерствами и Евразийской экономической комиссией.

Деятельность «комитетов шерп» будет способствовать решению трех задач: во-первых, выработке совместной методологии и классификации бюджетных и квазибюджетных операций; во-вторых, координации выполнения задачи обеспечения стабильности исполнения внутригодового бюджета; и в-третьих, координации среднесрочного и долгосрочного прогнозирования и планирования мер оперативного реагирования на внешние факторы нестабильности.⁷²

С формированием Единого экономического пространства предстоит решение задачи гармонизации и унификации национальных налоговых систем с целью выравнивания условий конкуренции между предприятиями - резидентами стран Таможенного союза и Единого экономического пространства, повышения эффективности налогового администрирования, снижения транзакционных издержек налогоплательщиков.⁷³

⁷²www.eabr.org/general//upload/СП%20-%20izdania/Report-rus.pdf.

⁷³

http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2013/ACH201303261659/ACH201303261659_p_005.htm.

В свою очередь, решение задачи гармонизации законодательства в сфере бюджетной и налоговой политики, а также правил налогового администрирования, может быть осуществлено за счет выравнивания ставок акцизов на наиболее чувствительные товары – алкоголь, табак и некоторые другие, а также совершенствования системы взимания НДС во взаимной торговле.

В условиях функционирования единого экономического пространства в целях обеспечения полноты сбора косвенных налогов особую роль приобретает обмен информацией между налоговыми органами государств-членов Таможенного союза и ЕЭП, включающий перечень необходимых сведений.

В ходе проводимой кодификации нормативно-правовой базы ТС и ЕЭП важно не только сохранить имеющийся уровень (порядок и механизм) контроля, но и обеспечить условия для обновления и усовершенствования существующих механизмов, внедрения новых технологий для дальнейшего развития платежных процессов и сотрудничества государств.

Кроме того, необходимо учитывать ряд моментов юридической техники, которые должны облегчить процесс интеграции, например, необходимо максимально сокращать сроки согласования и вступления в силу международных договоров, заключаемых в сфере бюджета и налогов, а также не затягивать сроки и процедуры ратификации международных договоров. Для оптимизации указанных процессов следует всегда закреплять точные (и не длительные) сроки подписания и ратификации международных договоров и соглашений, заключаемых в рамках бюджетной и налоговой интеграции в ЕЭП, поскольку такой процесс всегда связан еще и с различными оговорками, дополнениями, согласованиями и т.п.

Следствием принятия указанных международных документов всегда является необходимость их имплементации в национальное законодательство, кроме случаев разработки актов, которые носят

рекомендательный характер, или актов, дополнительное одобрение которых государственными органами не требуется, например, принятых наднациональными органами. Необходимо предпринимать все меры для того, чтобы заключенные договоры становились частью национального права государств, входящих в ЕЭП. Для этого можно даже усилить контроль за имплементированием подписанных документов в национальные правовые системы, а также за дальнейшим исполнением заключенных актов.

Заключение

В настоящее время все большее значение приобретает развитие всестороннего взаимовыгодного экономического сотрудничества стран, входящих в единое экономическое пространство, Беларуси, Казахстана, России. Экономическая интеграция должна стать эффективным шагом на пути к иным формам межгосударственного взаимодействия, поскольку интеграция в рамках Единого экономического пространства представляет собой оптимальный сценарий развития для названных стран, который позволяет согласовать/унифицировать экономическую, таможенную и правовую политику.

Как видно из проведенного исследования, для обеспечения процесса интеграции необходимо нормативное закрепление следующих основных принципов бюджетной системы: единство бюджетной системы, при самостоятельности каждого уровня бюджета, законность, полнота отражения доходов и расходов, целевое использования бюджетных средств, эффективность бюджетных расходов и т.п., которые должны быть унифицированными для всех государств ЕЭП. При этом особо важны такие аспекты, как сбалансированность бюджетов и осуществление государственных заимствований, в целях исполнения обязанности удерживать дефицит и долги бюджета на определенном уровне, поскольку страна является членом межгосударственного образования.

Кроме того, при проведении национальной налоговой и акцизной политики необходимо учитывать, что в условиях отсутствия таможенных границ между государствами-членами ТС и ЕЭП и значительно возросшей свободе для ведения бизнеса в Едином экономическом пространстве, при различающихся ставках НДС и акцизов в государствах-членах, упрощается «перетекание» деятельности хозяйствующих субъектов в государство с более низким уровнем налогов, а также возможность использования «серых» схем.

Таким образом, постсоветское пространство в ближайшие годы должно претерпеть экономические и геополитические изменения, чей характер и динамика зависит от многих причин, факторов и их соотношений. В изменившихся экономических, правовых и политических условиях сотрудничество государств на региональном уровне должно происходить на основе сбалансированной позиции, соответствующей состоянию их экономики и интересам каждого государства.

При этом необходимо учитывать, что все государства-члены ЕЭП в своих кодифицированных актах, регулирующих бюджетные и налоговые отношения, а также на конституционном уровне, устанавливают приоритет норм международного права по сравнению с правом национальным (бюджетным и налоговым), и закрепляют механизмы, позволяющие имплементировать нормы международного права в национальную правовую систему, что позволяет минимизировать коллизии внутреннего права и наднациональных норм.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации.
2. Конституция Республики Беларусь // www.pravo.by/main.aspx?guid=6351
3. Конституция Республики Казахстан // www.online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029
4. Бюджетный кодекс Республики Беларусь // www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=hk0800412&p2={NRPA}
5. Бюджетный кодекс Республики Казахстан // online.zakon.kz/Document/?doc_id=30364477&sublink=490000
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации // base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=131626
7. Налоговый кодекс Республики Беларусь // pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=hk0200166&p2={NRPA}
8. Налоговый кодекс Республики Казахстан // online.zakon.kz/Document/?doc_id=30366217
9. Налоговый кодекс Российской Федерации // base.garant.ru/10900200.
10. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».
11. *Винницкий Д.В.* Международное договорно-правовое регулирование и современное бюджетное право // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / Под ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков, 2012. С. 259-286.
12. *Доронина Н.Г.* Гармонизация права как альтернатива наднациональности в правовом регулировании экономических отношений // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 134 – 138.

13. Евроазиатское бюджетное пространство: вызовы интеграции / Под ред. А.М. Лаврова. – М.: Едиториал УРСС, 2004. (Общественные финансы; Вып. 7).

14. *Капустин А.Я.* Международно-правовые основы институциональной системы евразийской интеграции // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 116 – 121.

15. *Каширкина А.А., Морозов А.Н.* Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2010. № 2.

16. *Козырин А.В.* Таможенное регулирование в Таможенном союзе ЕврАзЭС: международный, наднациональный и национальный уровни // Право и экономика. 2013, № 3.

17. *Лукьянова В.Ю.* О формировании единого экономического пространства // Журнал российского права. 2012. № 9.

18. *Мамбеталиев Н.Т., Мамбеталиева А.Н.* Правовое регулирование взимания НДС и акцизов в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС // Финансовое право. 2010. № 5.

19. *Мамбеталиев Н.Т., Мамбеталиева А.Н.* Правовой регламент администрирования взимания косвенных налогов в таможенном Союзе ЕврАзЭС // Финансовое право. 2010. № 7.

20. Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства: науч. изд. / Н.Г. Доронина, В.Ю. Лукьянова, Н.Г. Семилютина и др. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2012. 72 с.

21. Налоговая политика. Теория и практика: учебник / под ред. И.А. Майбурова. М.: Юнити-Дана, 2010.

22. Налоговое право Евразийского экономического сообщества: правовой режим налога на добавленную стоимость / под ред. Д.В.Винницкого. М., 2010. 304 с.

23. *Понаморенко В.Е.* О приоритетных направлениях исследования правовых и институциональных основ финансового контроля в ЕврАзЭС // Таможенное дело. 2012. № 3.

24. *Толстомятенко Г.П.* Европейское налоговое право. М.: Норма, 2001. 336 с.

25. *Шепенко Р.А.* Международные налоговые правила. Ч.1. М., 2012. 512 с.