Если говорить о социальном портрете осужденных, то здесь можно отметить, что это лица в среднем трудоспособном возрасте. Как правило, без определенного рода деятельности, лишь малая часть осужденных являются нетрудоспособными [8, 22].

Таким образом, говоря об особенностях назначения наказания за преступление в соответствии со статьей 158. 1 УК РФ штраф применяется достаточно редко, чем другие виды наказания за совершение мелкого хищения. Наиболее применяемым видом наказания являются обязательные работы.

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2015 №58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» (ред. от 18.12.2018)
2. Информационно-аналитический ресурс «Портал правовой статистики»
3. Мосечкин И.Н. Мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию: некоторые проблемные вопросы// Фундаментальные и прикладные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации 2017. С. 18-20.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018)
5. Музафаров И. А. К вопросу о введении уголовной ответственности за совершение мелкого хищения повторно лицом, подвергнутым административному наказанию// Проблемы национальной безопасности: вопросы теории и практики. Пятые юридические чтения Материалы всероссийской научно-практической конференции Казанского юридического института МВД России. Под редакцией Ф.К. Зиннурова. 2017. С. 125-126.
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2002 № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» (ред. от 16.05.2017)
7. Ефимова М.П. Мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию//Молодой ученый. 2018. № 11 (145). С. 340-342.
8. Жулева Т. С. Мелкое хищение и проблема назначения наказания//Актуальные проблемы правоождения. 2017. № 3 (55). С. 22-23.

Суховецкий М.И.

**Правовая интеграция формирования доходов и расходов
бюджета стран ЕАЭС**

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
(Россия, Москва)*

doi: 10.18411/lj-04-2019-136

idsp: ljjournal-04-2019-136

Аннотация

В статье рассматриваются бюджетно-правовые отношения стран-участниц Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Проводится анализ нормативных положений международных договоров участников союза. Определяются итоги и перспективы развития бюджетных отношений в рамках ЕАЭС.

Ключевые слова: Евразийский союз, интеграция, ЕАЭС, бюджет ЕАЭС

Abstract

The article is about Eurasian Economic Union (EAEU) member states budgetary legal relations. The article includes analysis of the EAEU international treaties regulations. The results and prospects of development of budgetary relations within the EAEU are determined also.

Key words: Eurasian Economic Union, integration, EAEU, budget of EAEU

Прекращение существования СССР как бы то не могло бы показаться странным не стало ознаменованием окончательного и бесповоротного конца политического экономического сближения стран - бывших участниц Союза. Так, на постсоветском пространстве в том или ином формате реализуются проекты международной интеграции, такие как Союз независимых государств (СНГ), Союзное государство России и Беларуси, Евразийский экономический союз (ЕАЭС) и др. Российская Федерация является активным участником, и в большинстве случаев инициатором подобных проектов.

Договор о Евразийском экономическом союзе [7] (далее – Договор о ЕАЭС) определяет ЕАЭС как международную организацию региональной экономической интеграции, обладающую международной правосубъектностью, в рамках которой обеспечиваются свобода движения товаров, работ, услуг, капитала и рабочей силы, проведения скоординированной, согласованной и единой политики в различных отраслях экономики ЕАЭС. [7]

В условиях развития интеграции на постсоветском пространстве стран России, Белоруссии, Казахстана, а также Республики Армении и Кыргызской республики, ЕАЭС предполагает наличие единого наднационального бюджета, необходимость и общий порядок формирования, которого закреплён в Договоре о ЕАЭС. На основании Договора о ЕАЭС, решением высшего органа ЕАЭС, утверждено Положение о бюджете Евразийского экономического союза, содержащее специальные нормы определяющие порядок формирования и исполнения бюджета ЕАЭС, а также подготовки отчета об исполнении. [8]

Бюджетно-правовые отношения в рамках Евразийского союза осуществляются при непосредственном участии органов управления ЕАЭС.

Договор о ЕАЭС определяет в качестве таковых Высший Евразийский экономический совет (далее также – Высший совет), являющийся высшим органом ЕАЭС; Евразийский межправительственный совет (далее также – Межправительственный совет); Евразийскую экономическую комиссию, являющуюся постоянно действующим регулирующим органом ЕАЭС (далее также – Комиссия, ЕЭК) и состоящую из Совета и Коллегии (далее также – Совет ЕАЭС, Коллегия ЕАЭС); Суд Евразийского экономического союза (далее также – Суд ЕАЭС).

Как любой государственный или наднациональный бюджет, структура бюджета ЕАЭС предполагает наличие расходной и доходной частей.

Бюджет ЕАЭС формируется за счет взносов государств – членов ЕАЭС, размеры которых устанавливаются Высшим советом.[8] При этом, расходы бюджета направляются на финансирование «организационных мероприятий», проводимых в рамках функционирования ЕАЭС, а именно, финансирование деятельности органов Союза; проведение заседаний Высшего совета, Межправительственного совета, Совета Комиссии.[8]

В отличие от источников дохода бюджета ЕС, бюджет евразийского Союза не предполагает «категорийность» таких источников. Взносы государств – членов ЕАЭС являются относительно фиксированными и поставлены в зависимость от нормативов распределения сумм ввозных таможенных пошлин для каждого государства – члена ЕАЭС [9] в соответствии с нормативами распределения сумм ввозных таможенных пошлин для каждого из государств-членов ЕАЭС, установленных Протоколом о порядке зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) (далее также – таможенные пошлины).[10]

Такая «особенность» формирования наднационального бюджета, присущая бюджету ЕАЭС признается некоторыми авторами, рассматривающими долевые взносы государств-членов союза в контексте возможности занятия представителями таких государств, должностей государственной гражданской службы международной организации в качестве признака наднациональной международной организации. [5]

«Относительная определенность» взносов, направленных на формирование евразийского наднационального бюджета проявляется в следующем. Решением Высшего совета устанавливается определенная с достаточной точностью, фиксируемая на неопределенный срок и выраженная в процентном соотношении от величины нормативов таможенных пошлин величина взносов государств-членов ЕАЭС в союзный бюджет. Тем самым, закон, выражая достаточную определенность в отношении размера взносов, все же отмечает, что возможное изменение величин нормативов таможенных платежей повлечет одновременно и изменение размера взносов государств-членов ЕАЭС в наднациональный бюджет.

Подход, изложенный в законе и не предусматривающий «категорийности» доходов бюджета евразийского Союза получает иное толкование на теоретическом уровне. В частности, исследователями экономических аспектов формирования доходов бюджета ЕАЭС, источники формирования доходов бюджета евразийского союза разделяются на две категории – «собственные ресурсы бюджета ЕАЭС» и «прочие доходы бюджета ЕАЭС».[3]

В качестве «собственных ресурсов» предлагается рассматривать доходы, поступающие в наднациональный бюджет автоматически в соответствии с действующими нормативными актами ЕАЭС и в отношении которых отсутствует необходимость принятия государствами-членами ЕАЭС каких-либо дополнительных решений. К прочим доходам бюджета ЕАЭС предлагается относить иные доходы, которые не относятся к категории собственных ресурсов, но также участвующие в формировании доходов наднационального бюджета евразийского Союза.[3]

Исходя из действующей, законодательно закреплённой концепции к первой категории автор относит долевые взносы государств-членов, определяемые пропорционально в процентном соотношении от величины нормативов таможенных пошлин – то есть источник, предусмотренный в международных нормативных актах, регулирующих деятельность ЕАЭС. Ко второй «категории» автор предлагает относить, в том числе, штрафы, пени и проценты за просрочку или неуплату обязательных платежей, доходы от реализации имущества, а также выполнения работ структурами ЕАЭС.

Представляется, что можно согласиться далеко не со всеми положениями указанной позиции. Так, представляется не вполне обоснованными предложенные критерии «собственных ресурсов» бюджета ЕАЭС. Рассматриваемое определение содержит два критерия признания средств «собственными ресурсами» – «автоматизм» поступления средств в наднациональный бюджет обусловленный содержанием нормативных актов евразийского союза и отсутствие необходимости принятия «дополнительных решений». Признание средств «собственными ресурсами» связывается с необходимостью удовлетворения их одновременно двум из указанных критериев.

Применительно к первому критерию остается не вполне ясным, что именно понимается под автоматическим решением, и как подобный «автоматизм» связан с действующими нормативными актами ЕАЭС? Подобный критерий заведомо предполагает возможность двоякого толкования.

Так, с одной стороны, он может означать, что указанные средства поступают в бюджет автоматически и в соответствии с действующими нормативными актами ЕАЭС, в этом случае, первый критерий разделяется еще на два условия – «автоматизм» и «соответствие нормативным актам союза». Иными словами, данным положением в отношении условий «автоматизма» поступления и «соответствия порядка поступления таких средств нормативным актам» предусматривается необходимость одновременного удовлетворения средств таким условиям.

С другой стороны, критерий может означать, что указанные средства поступают в бюджет автоматически в соответствии с действующими нормативными актами ЕАЭС с акцентом на необходимость соответствия порядка перечисления денежных средств действующим нормативным актам, при этом, «автоматизм» может носить второстепенный характер и обуславливается наличием таких нормативных актов и их содержанием.

Второй критерий – необходимость принятия государствами-членами ЕАЭС каких-либо дополнительных решений, также является неопределённым, поскольку определить какие решения являются основными по отношению к указанным дополнительным, представляется весьма затруднительным. Так, ЕАЭС является не только экономическим объединением или, не столько экономическим сколько, сколько объединением политическим, поскольку представляет собой союз нескольких суверенных и независимых государств. Это означает, что сам по себе факт образования союза как политического наднационального объединения и, тем более, принятия союзными государствами ограничений в отношении национальных экономик направленных, в том

числе на достижение экономических, политических или иных целей международного масштаба, требуют принятия политически важных решений, которые сложно назвать «дополнительными» по отношению к чему-либо.

Так, предложенное автором деление источников доходов бюджета ЕАЭС представляется недостаточно проработанным, а само по себе разделение доходов, пусть даже теоретически, в рамках существующей законодательно закреплённой концепции довольно преждевременным и в целом затруднительным в практическом исполнении.

Таким образом, в ЕАЭС предусмотрен своеобразный механизм формирования доходов наднационального бюджета, не предполагающий разделения указанных доходов на категории, как это имеет место в Европейском союзе, который, однако, является основой бюджетной интеграции евразийского союза. Причиной тому является наличие единой для государств-участниц ЕАЭС системы формирования бюджета, которая предполагает установление единых для всех государств-участниц норм отчислений в наднациональный бюджет и собственно правил формирования единого для стран-участниц бюджета, направление расходования средств которого определяется общими для государств-участниц интересами и в одинаковом порядке.

Наиболее общая норма, посвящённая бюджету ЕАЭС, включающая, в том числе, основы расходования союзного бюджета упоминает среди направлений расходования наднационального бюджета только «финансирование деятельности органов» ЕАЭС. [7]

Формулировка данного положения позволяет сделать вывод о том, что финансирование органов ЕАЭС не является единственным направлением расходования бюджета, поскольку положение договора определяет лишь источник финансирования деятельности органов союза, но никак не ограничивает возможность направления бюджетных средств на финансирование иных сфер деятельности союза.

Применительно к обеспечению деятельности органов наднационального союза, данное положение выглядит весьма двояким. С одной стороны, оно сформулировано таким образом, что не позволяет сделать однозначный вывод об «исключительной направленности» таких расходов на обеспечение деятельности органов ЕАЭС. Иными словами, данное положение даёт понять, что средства наднационального бюджета расходуются на обеспечение деятельности таких органов, но при этом, очевидно, что «обеспечение деятельности» не является единственно возможными расходами союзного бюджета.

С другой стороны, данные положения заключены в главу 4 Договора о ЕАЭС, предусматривающие наиболее общие положения о бюджете союза, которые в дальнейшем конкретизируются в иных актах, создаваемых на основании и во исполнение Договора о ЕАЭС, в том числе бюджете ЕАЭС, Положении о бюджете ЕАЭС. При этом, можно предположить, что такая «конкретизация» будет весьма затруднительна, например, в случае, невозможности использования даже минимально широкого толкования данных норм.

Белорусский исследователь проблематики интеграционных объединений «евразийского блока» Г. А. Василевич отмечает, что одним из столпов межгосударственного образования является правовая система, а объединение двух или более государств означает не только создание системы органов, которые бы занимались общими делами, но и появление продукта их деятельности — правовых актов.[1] Подобная позиция является весьма справедливой по отношению к рассматриваемой проблематике, поскольку, никакие публичные органы, в том числе и органы международных объединений, таких как евразийский союз, вне зависимости от слаженности и чёткости построения их внутренней структуры являются абсолютно бессильными и неэффективными при отсутствии должного нормативного правового регулирования их деятельности, соответствующего уровню развития государств и, конечно же, потребностям общества таких государств.

Отметим, что, вопрос с толкованием нормативных актов, подготовленных в рамках функционирования союза ЕАЭС, уже поднимался, причем не теоретическом уровне, а непосредственно в практике Суда ЕАЭС. Так, при рассмотрении одного из торговых

споров была выявлена возможность неоднозначного толкования одного из решений Коллегии Евразийской экономической комиссии (Решение № 132) [11] на, что указывает судья ТН Нешатаева в своём особом мнении, а также призывает впредь избегать правовой неопределённости в актах, издаваемых в рамках ЕАЭС.

Таким образом, положения Договора о ЕАЭС, посвящённые расходам наднационального бюджета сформулированы не вполне однозначно, поскольку предполагают возможность двойного толкования, при этом, необходимость совершенствования актов, изданных в рамках функционирования евразийского союза была подтверждена на уровне Суда ЕАЭС.

Разработчики положений нормативных актов, посвящённых бюджету евразийского союза, пошли по первому пути – предусмотрели расширительное толкование положений главы 4 Договора о ЕАЭС, хотя и не совсем однозначно.

Так, Положение о бюджете ЕАЭС [8] конкретизирует норму статьи 20 Договора о ЕАЭС и определяет, что расходы бюджета ЕАЭС направляются на финансирование деятельности органов ЕАЭС, а также проведение заседаний Высшего совета, Межправительственного совета, Совета Комиссии. В этом и проявляется неоднозначность данного подхода, поскольку, несмотря на то, что Положение о бюджете ЕАЭС «расширяет» норму статьи 20 Договора о ЕАЭС, предусмотрев дополнительное по отношению к статье 20 направление расходования средств союзного бюджета – проведение заседаний ограниченного перечня высших органов союза, по сути являются нормами «одного порядка» и представляют собой, ни что иное, как общее и частное понятие. Так, деятельность органов ЕАЭС, к числу которых относятся и перечисленные в Разделе 11 Положения о бюджете ЕАЭС, подразумевает проведение заседаний, а, следовательно, является деятельностью органов ЕАЭС.

Своеобразный подход к конкретизации общих норм прослеживается и далее – в решении Высшего совета «О бюджете ЕАЭС». Решение «О бюджете ЕАЭС».

Так, решение о бюджете ЕАЭС включает структуру расходов союзного бюджета. Расходная часть наднационального бюджета содержит два раздела, первый — бюджетная смета Евразийской комиссии, включает, в том числе, такие строки расходов как «обеспечение деятельности органов Союза», «Евразийская экономическая комиссия», «Расходы на заработную плату», «экономическая интеграция», строки, посвящённые расходам на закупку товаров, работ и услуг, второй — Бюджетная смета Суда ЕАЭС, включает в том числе такие строки расходов как «Судебная деятельность», «Обеспечение деятельности органов Союза». Перечисленные положения очередной раз свидетельствуют о непоследовательности нормативных актов ЕАЭС, посвящённых порядку осуществления расходов наднационального бюджета.

Так, несмотря на то, что, в соответствии с актами более высокой юридической силы расходы союзного бюджета направляются на финансирование ограниченного перечня органов ЕАЭС, наиболее специальный нормативный акт, закрепляющий структуру расходов, во-первых закрепляет направления расходов в отношении далеко не всех органов ЕАЭС, а, во-вторых, даже в рамках разделов расходов наднационального бюджета, посвящённых органам союза, предусматривает строки расходов направленные на финансирование мероприятий не связанных с обеспечением деятельности органов ЕАЭС или связанных с таким обеспечением косвенно. Представляется, что такие недоработки, необходимо устранить приведением к единообразию положений, содержащих порядок расходования средств бюджета ЕАЭС.

Важно отметить, что несмотря на выявленные недоработки нормативного характера, представляется возможным согласиться с точкой зрения авторов признающих, что, несмотря на то, что нормативная база, а также организация институтов союза не идеальны, ЕАЭС включая кого институциональную и правовую основы, позволяет проводить эффективную межгосударственную экономическую интеграцию [4].

Данное положение, полагаем, применимо и к бюджетным отношениям, что во многом объясняется качественно новым подходам к институциональной структуре союза,

которая в настоящее время включает строгий и определенный перечень органов, получивших, в частности, четкий нормативно закреплённый функционал.

Несмотря на некоторые недоработки, договор о ЕАЭС, сыграл огромную роль в формировании прогрессивных наднациональных бюджетно-правовых норм и международных институтов, участвующих в формировании доходов и расходах бюджета ЕАЭС, поскольку заложил международно-правовой фундамент для качественно нового этапа интеграции и стал первым международным документом на постсоветском пространстве [6], систематизирующим достоинства и нивелирующим недостатки норм, разработанных в рамках функционирования – Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП).

Данный вывод, подтверждается и позицией иных исследователей: так, в частности, отмечается, что ЕАЭС демонстрирует «качественный эволюционный рост по пути восхождения более простой международно-правовой формы к более сложной организационной и институциональной модели»[2].

Таким образом, интеграция расходов бюджета в рамках ЕАЭС осуществляется посредством нормативного установления единых направлений расходования бюджетных средств союза, которые обеспечивают функционирование союза при удовлетворении интересов государств-членов ЕАЭС. Нормативные положения международных договоров ЕАЭС, посвященные порядку расходования средств наднационального бюджета имея ряд недоработок, в том числе, технико-юридического характера, которые, как представляется, могут быть решены последовательной нормотворческой политикой, обеспечивающей приведение к единообразию непоследовательных норм, являются, тем не менее, носят прогрессивный характер и являются весьма полезными в практическом применении.

1. Василевич Г.А. Интеграционные процессы – важнейший фактор развития белорусского государства // Вес. Нац. Акад. Навук Беларусі
2. Каширкина А. А., Морозов А. Н. Россия, Евразийский экономический союз и Всемирная торговая организация. М., 2014. С. 14—15; Каширкина А. А., Морозов А. Н. Развитие евразийской интеграции в контексте процессов глобализации и регионализации // Международное право и международные организации. 2015. № 2. С. 231—24
3. Масалимова А.М. Проблемы формирования Единого бюджета в Евразийском экономическом союзе: дис. ... канд экон наук – М., 2018.
4. Морозов А.Н. Реализация международных обязательств, принятых государствами-членами в рамках Евразийского экономического союза // журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения №3 — 2017
5. Мысливский П.П. Международно-правовое регулирование создания Евразийского экономического союза и способа разрешения споров: дис. ... канд. юр. наук – М., 2015.
6. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М., 2015.
7. «Договор о Евразийском экономическом союзе» (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // СПС Консультант Плюс
8. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 10.10.2014 № 78 «О Положении о бюджете Евразийского экономического союза» // СПС Консультант Плюс
9. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 10 октября 2014 года № 79 «О размерах (шкале) долевых взносов государств - членов Евразийского экономического союза в бюджет Евразийского экономического союза»
10. Протокол о порядке зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие), их перечисления в доход бюджетов государств членов (Приложение №5 к Договору о Евразийском экономическом союзе).
11. Решение Суда Евразийского экономического союза от 21.12.2018 N CE-1-2/8-18-KC // Об отказе в удовлетворении заявления о признании Решения Коллегии ЕЭК от 03.10.2017 № 132 «О классификации комплектующих для одноразовых шприц ручек, применяемых для подкожного введения инсулина, в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза» не соответствующим Договору о ЕАЭС от 29.05.2014 и международным договорам в рамках ЕЭАС // СПС Консультант Плюс