

УДК 347.73

**ЗАКОН О РЕСПУБЛИКАНСКОМ БЮДЖЕТЕ
КАК ИСТОЧНИК ФИНАНСОВОГО ПРАВА***канд. юрид. наук О.Г. СТАНКЕВИЧ**(Академия управления при Президенте Республики Беларусь)*

Рассматривается роль закона о республиканском бюджете в системе источников финансового права. Проанализированы вопросы о законодательно установленных в Республике Беларусь требованиях к содержанию Закона о республиканском бюджете, их взаимосвязи с требованиями к закону об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год. Бюджет рассматривается как законодательный акт особого рода, имеющий конституционно-правовую природу. Раскрыто значение конституционно-правового регулирования бюджетных отношений в современных условиях, предложены возможные пути его совершенствования. Закон о республиканском бюджете рассматривается как один из главных источников финансового права, в котором содержатся конкретные материальные финансово-правовые нормы, действующие в строго определенный период времени.

Ключевые слова: *республиканский бюджет, бюджетные отношения, конституционно-правовое регулирование, пути совершенствования.*

Введение. В условиях нацеленности Республики Беларусь на повышение качества жизни населения [1] и поэтапного реформирования в этой связи системы управления государственными финансами [2] совершенствование законодательства, регулирующего финансовую деятельность государства, должно осуществляться системно, с учетом особой роли каждого вида нормативного правового акта в правовом регулировании финансовой деятельности государства.

Нормы финансового права, получающие внешнее выражение в различных источниках, изначально нестабильны. С одной стороны, объективно обусловленная перманентная изменчивость общественных отношений, составляющих предмет финансового права, предопределяет подвижный характер финансово-правовых норм. С другой – отдельные финансово-правовые нормы являются временными, поскольку специально устанавливаются на определенный срок (как правило, календарный год).

Принимаемый ежегодно закон о республиканском бюджете – яркий пример акта финансового законодательства, который задуман как временный, разработанный с учетом актуальных социально-экономических условий и достоверных прогнозов их развития в определенной перспективе. Особая роль данного закона как основного финансового плана государства обуславливает повышенные требования к его содержанию и процедуре принятия.

Основная часть. Бюджет, являясь формой существования объективно обусловленных распределительных отношений, а также выполняя специфическую роль одного из главных инструментов реализации государственных функций, представляет собой законодательный акт особого рода. Его содержание имеет конституционную природу и включает две основные части: расходы, обеспечивающие функционирование государства, и реализацию прав человека, а, соответственно, доходы, позволяющие эти расходы осуществить.

Особое содержание закона о республиканском бюджете отражается на всех стадиях бюджетного процесса. Не углубляясь в рамках представляемого исследования в заслуживающие отдельного внимания вопросы процедуры принятия закона о республиканском бюджете, выделим ее конституционное основание, имеющее глубокие исторические корни, – утверждение государственного бюджета входит в сферу исключительной компетенции парламента, т.е. осуществляется посредством закона. При этом «первоначально сама идея передачи парламента исключительных полномочий в сфере финансовых отношений и облечения этой деятельности в законодательную форму обуславливалась его статусом представительного, выборного органа» [3, с. 87]. Бюджетная деятельность государства связана как с безвозмездным изъятием части собственности физических лиц и организаций в государственный доход, так и с определением объема финансовых ресурсов для осуществления любых государственных расходов и, соответственно, с определением баланса публичного и частного интересов. Это обстоятельство предопределяет то, что решающая роль в данной сфере принадлежит парламента как органу законодательной власти, поскольку именно парламента рассматривается в конституционном праве как выразитель интересов и воли народа, уполномоченный принимать важнейшие решения от имени последнего. К тому же законодательное оформление парламента главных государственных решений в области бюджета является гарантией их устойчивости и предсказуемости.

Конституция Республики Беларусь коротко закрепляет вопросы бюджетных полномочий высших органов государственной власти в разделе IV «Президент, Парламент, Правительство, Суд», вместе с тем

подчеркивает особое значение закона о республиканском бюджете установлением Правительства Республики Беларусь в качестве разработчика проекта данного закона, а Президента Республики Беларусь в качестве субъекта законодательной инициативы, а также установлением ограничений в вопросах делегирования Парламентом бюджетных полномочий. Так, в статье 101 закреплено положение, согласно которому не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении.

Вместе с тем важно отметить, что Бюджетный кодекс Республики Беларусь закрепляет полномочия Президента Республики Беларусь по уточнению отдельных показателей республиканского бюджета в течение финансового года (статья 111), что подразумевает право Главы государства увеличивать или уменьшать утвержденный законом объем доходов и расходов республиканского бюджета, его дефицит или профицит, а также изменять другие показатели.

Обратим также внимание на то, что с 2018 года в Бюджетном кодексе Республики Беларусь появится новая норма, согласно которой в нашем государстве в условиях чрезвычайного, военного положения Президентом Республики Беларусь может быть утвержден чрезвычайный бюджет (статья 4¹).

Функции бюджета как экономико-правового явления определяют наличие в конституциях различных государств совокупности требований к содержанию и процедуре принятия закона, утверждающего основной финансовый план государства, а также к финансовому контролю за деятельностью по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета. В современных условиях бюджетные отношения становятся предметом детального конституционного регулирования в большинстве государств мира. Роль конституции в регулировании бюджетных отношений определена ее положением основного закона, на основе которого формируется система бюджетного законодательства, определяется бюджетная компетенция органов государственной власти.

Современные проблемы реформирования системы управления государственными финансами актуализируют вопросы правового регулирования бюджетных отношений в целом и конституционно-правового регулирования в особенности. Совершенствование бюджетной системы, обеспечение ее долгосрочной сбалансированности и устойчивости в целях повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы требуют повышения роли конституционно-правового регулирования бюджетных отношений, что, в свою очередь, предполагает уяснение сложной конституционно-правовой природы бюджета.

Раздел VII Конституции Республики Беларусь «Финансово-кредитная система Республики Беларусь», который призван быть системообразующим и наряду с элементами финансово-кредитной системы устанавливать основы правового регулирования бюджетных отношений, не дает четкого представления о конституционных требованиях к бюджету как основному финансовому плану государства. Конституционно-правовые основы содержания закона о республиканском бюджете, исходя из его понимания как плана формирования и использования денежных средств для обеспечения реализации задач и функций государства (п. 1.2 статьи 2 Бюджетного кодекса Республики Беларусь), содержатся во всех статьях Конституции, прямо или косвенно закрепляющих любые направления деятельности государства (как внутри страны, так и за ее пределами). И прежде всего содержание закона о республиканском бюджете подчинено высшей цели общества и государства, закрепленной в статье 2 Конституции Республики Беларусь. Обязанность государства обеспечивать конституционные гарантии прав и свобод человека во многом определяет структуру расходов республиканского бюджета и приоритеты бюджетной политики. В этой связи необходимо обратить внимание на сущность бюджета как одного из способов «сглаживания» объективно существующего конфликта конституционных ценностей – социальное государство как конституционная цель, социальные права и свободы человека как ценность общества и государства, с одной стороны, и экономика, экономические права и свободы как особые конституционные ценности, с другой.

Уяснению конституционно-правовой природы содержания основного финансового плана государства способствует анализ решений Конституционного Суда Республики Беларусь, которые он ежегодно принимает по результатам осуществления обязательного предварительного конституционного контроля в отношении законов о республиканском бюджете. К примеру, констатируя в своем Решении от 27 декабря 2017 года «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь “О республиканском бюджете на 2018 год”», что предусматриваемое Законом формирование доходной части республиканского бюджета и его расходная часть согласуются с положениями Конституции, Конституционный Суд Республики Беларусь обращает внимание на положения расходной части республиканского бюджета, которые имеют социальную направленность. Указывая, что в соответствии со статьей 45 Конституции гражданам Республики Беларусь гарантируется право на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения (часть первая); право граждан Республики Беларусь на охрану здоровья обеспечивается в том числе развитием физической культуры и спорта (часть третья), Конституционный Суд анализирует соответствующие расходы республиканского бюджета на 2018 год, в контексте его нацеленности на обеспечение конституционных гарантий в сфере здравоохранения.

Также в данном решении Конституционный Суд устанавливает, что на реализацию конституционных положений, касающихся гарантирования гражданам права на обеспечение в старости, защиту государством брака, семьи, материнства и отцовства, направлен пункт 2 статьи 6 Закона, предусматривающий передачу в 2018 году из республиканского бюджета в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь субвенций, в том числе на финансирование расходов, осуществляемых в соответствии с законодательством из республиканского бюджета на выплату государственных пособий семьям, воспитывающим детей, пенсий государственным служащим, пенсий за особые заслуги перед республикой, пенсий военнослужащим срочной военной службы и членам их семей, социальных пенсий, отдельных видов доплат; финансирование расходов на выплату трудовых пенсий; возмещение расходов бюджета государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь на финансирование специализированных учебно-спортивных учреждений профсоюзов. Конституционный Суд в анализируемом решении подчеркивает, что расходы республиканского бюджета на социальную защиту, пенсионное обеспечение, государственную молодежную политику, помощь в обеспечении жильем и решение других вопросов в области социальной политики, согласуются с частью первой статьи 1 Конституции, в соответствии с которой Республика Беларусь является социальным государством [5].

Таким образом, в решениях Конституционного Суда Республики Беларусь последовательно раскрывается имеющее конституционные основания содержание бюджета и его роль в реализации задач и функций государства.

Представляется, что важнейшие требования к содержанию закона о республиканском бюджете вытекают из таких принципов бюджетной системы, как сбалансированность бюджета, полнота отражения доходов и расходов бюджета, достоверность бюджета. Ежегодно принимаемые указы Президента Республики Беларусь об уточнении отдельных показателей республиканского бюджета свидетельствуют о некоторых сложностях в реализации указанных принципов на современном этапе.

Требования к содержанию закона о республиканском бюджете достаточно детально закреплены в Бюджетном кодексе Республики Беларусь. Так, согласно статье 89 Бюджетного кодекса законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год устанавливаются и утверждаются не только доходы и расходы республиканского бюджета в общих суммах и в соответствии с бюджетной классификацией, но и такие основные показатели, как максимальный размер дефицита республиканского бюджета и источники его финансирования или минимальный размер профицита республиканского бюджета и направления его использования; максимальный размер дефицита (минимальный размер профицита) консолидированных бюджетов областей и бюджета г. Минска; нормативы отчислений от республиканских налогов, сборов (пошлин) в консолидированные бюджеты областей и бюджет г. Минска; размеры межбюджетных трансфертов; нормативы бюджетной обеспеченности; доходы и расходы государственных целевых бюджетных фондов, включенных в состав республиканского бюджета; распределение бюджетных назначений по распорядителям бюджетных средств в соответствии с бюджетной классификацией; перечень государственных программ и подпрограмм, финансирование которых осуществляется за счет средств республиканского бюджета; объем ассигнований на реализацию государственной инвестиционной программы; размер оборотной кассовой наличности по республиканскому бюджету; лимиты внутреннего государственного долга и внутреннего долга, гарантированного Республикой Беларусь, внешнего государственного долга и внешнего долга, гарантированного Республикой Беларусь; перечень внешних государственных займов, обслуживание и погашение которых осуществляются с привлечением средств республиканского бюджета. При этом перечень показателей, которые могут быть включены в закон о республиканском бюджете, не является исчерпывающим.

Показатели, подлежащие закреплению в законе о республиканском бюджете, охватывают основные системообразующие элементы особенной части финансового права. В этой связи закон о республиканском бюджете – один из главных источников данной отрасли, содержащий конкретные материальные финансово-правовые нормы, действующие в строго определенный период времени.

Необходимо отметить, что Бюджетный кодекс специально закрепляет и перечень документов и материалов, составляемых и представляемых одновременно с проектом закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год, среди которых основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь, оценка ожидаемого исполнения республиканского бюджета и консолидированного бюджета Республики Беларусь за текущий финансовый год, пояснительная записка к проекту республиканского бюджета и расчетным показателям консолидированного бюджета Республики Беларусь на очередной финансовый год, включая информацию об экономическом положении государства и основных прогнозных макроэкономических показателях Республики Беларусь на очередной финансовый год и др. Данное требование относительно обязательных сопроводительных документов к закону о республиканском бюджете подчеркивает сложность и многоплановость его содержания.

Содержание закона о республиканском бюджете имеет особое значение в контексте его информационной функции, которая в науке финансового права рассматривается как одна из основных. Общеизвестно, что бюджет является своеобразным «индикатором» текущего социально-экономического состояния страны. Как правильно отмечает А.А. Пилипенко, «структура его доходной и расходной части позволяет судить о приоритетах государственной политики, масштабах влияния на нее отдельных групп интересов» [6, с. 63]. Так, к примеру, нормы Закона «О республиканском бюджете на 2018 год» информируют о сохранении в качестве одного из приоритетных направлений государственной финансовой политики финансирования расходов на мероприятия по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС [5].

Характеризуя содержание закона о республиканском бюджете, стоит обратить внимание на то, что он является одним из основных правовых актов, предопределяющих содержание местных бюджетов.

Закон о республиканском бюджете действует в течение финансового года, который на территории Республики Беларусь устанавливается с 1 января по 31 декабря. Особенности действия закона о республиканском бюджете во времени обусловлены возможностями реального обоснования прогнозных макроэкономических показателей социально-экономического развития Республики Беларусь и, соответственно, определения точного объема доходов и расходов республиканского бюджета на год.

В контексте исследования роли закона о республиканском бюджете как источника финансового права заслуживает внимания вопрос об особом последующем контроле за его исполнением, оформление результатов которого осуществляется посредством закона. Не затрагивая в рамках данного исследования процедуру составления, рассмотрения и утверждения закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год, представляется важным рассмотреть требования к данному отчету.

Согласно статье 113 Бюджетного кодекса Республики Беларусь отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год составляется Министерством финансов в соответствии с бюджетной классификацией Республики Беларусь и по такой же структуре, что и утвержденный бюджет на соответствующий финансовый год с учетом внесенных в него изменений и (или) дополнений. Данное общее требование к содержанию закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета дополняется установленным статьей 114 Бюджетного кодекса перечнем документов и материалов, вносимых одновременно с проектом закона (сведения о расходовании средств резервных фондов республиканского бюджета; сведения о предоставленных гарантиях Правительства Республики Беларусь; сведения о состоянии государственного долга Республики Беларусь; сведения о предоставлении и погашении бюджетных ссуд, бюджетных займов, бюджетных кредитов, выданных за счет средств республиканского бюджета; сведения о наличии дебиторской и кредиторской задолженности по бюджетным средствам республиканского бюджета; сведения о льготах по налогам, сборам (пошлинам) за отчетный финансовый год; пояснительная записка к проекту закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год).

Анализ законов о республиканских бюджетах и законов об утверждении отчетов об их исполнении за последние годы показывает, что закон о республиканском бюджете по объему значительно превышает закон об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета. Требования об общей структуре данных правовых актов не означают полную сопоставимость показателей основного финансового плана и отчета об его исполнении. В этой связи необходимо совершенствование норм Бюджетного кодекса о содержании закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета.

Заключение. Эффективность управления государственными финансами, являясь неотъемлемым условием эффективности государственной деятельности в целом, предполагает надлежащее качество финансового законодательства, нормы которого преимущественно подвижны. Положительным следствием объективно обусловленной нестабильности финансово-правовых норм является потенциальная возможность наиболее полно и адекватно учитывать в них существующие общественные отношения. Возможность корректировки финансового законодательства к предстоящему финансовому году позволяет учесть объективно развивающиеся экономические процессы, а также актуальные цели и задачи государства в сфере финансовой деятельности и достичь таким образом максимальной эффективности в правовом регулировании финансовых отношений.

Закон о республиканском бюджете – правовой акт особой конституционной природы, устанавливающий финансовые условия деятельности государства в целом и в рамках каждого ее направления. Роль данного закона в правовом регулировании финансовых отношений предопределяет целую совокупность специальных требований к нему не только на уровне Бюджетного кодекса, но и на самом высоком уровне – конституционном. Развитие норм Конституции Республики Беларусь, регулирующих бюджетную деятельность государства и устанавливающих требования к закону о республиканском бюджете, может быть продолжено путем выработки соответствующих правовых позиций Кон-

ституционным Судом Республики Беларусь. Однако представляется, что проведение в перспективе уже запланированных Правительством Республики Беларусь масштабных реформ в области бюджетных правоотношений с учетом изучения опыта зарубежных стран должно привести к системному конституционному закреплению требований к содержанию бюджета и процедуре его принятия, а также к деятельности по осуществлению бюджетного контроля.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь от 15.12.2016 № 466 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
2. О реформировании системы управления государственными финансами Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 23.12.2015 № 1080 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
3. Крылова, Н.С. Конституционные основы финансовой деятельности государства (сравнительное исследование) / Н.С. Крылова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2013. – № 1. – С. 81–91.
4. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2018 год» [Электронный ресурс] : Решение Конституционного Суда Респ. Беларусь от 27.12.2017 № Р-1108/2017 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
5. О республиканском бюджете на 2018 год [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 31.12.2017 № 86-3 // КонсультантПлюс: Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
6. Пилипенко, А.А. Научно-доктринальные и правовые аспекты формирования и развития категории «бюджет» / А.А. Пилипенко // Право.by. – 2009. – № 3. – С. 61–66.

Поступила 11.10.2017

THE LAW ON THE REPUBLIC BUDGET AS A SOURCE OF FINANCIAL LAW

O. STANKEVICH

The article is dedicated to the study of the role of the republican budget law in the system of financial legislation. Questions are considered regarding the legislation established in the Republic of Belarus on the content of the republican budget law and on their relationship with the requirements for the law on approval of the report on the execution of the republican budget for the fiscal year. The budget is considered as a legislative act of a special kind, having a constitutional legal nature. Author discloses the significance of the constitutional and legal regulation of budgetary relations in modern conditions and suggests possible ways of its improvement. The republican budget is considered as one of the main sources of financial law, which contains specific financial and legal norms that operate in a strictly defined period.

Keywords: *republican budget, budgetary relations, constitutional legal regulation, ways to improve.*