

Е.В. Никулина,
Белгородский государственный
университет, ассистент,
г. Белгород, Россия

ПРАВОМЕРНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОФОРМЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

Впервые государственный бюджет стал оформляться в форме закона в Англии с 1689 года, когда Билль о правах закрепил за парламентом право утверждения всех государственных доходов и расходов. Практика принятия бюджетного закона приобрела широкое распространение после 1791 года, когда французская Конституция определила порядок утверждения бюджета парламентом.

В России оформление государственного бюджета законом произошло в ходе бюджетной реформы 1862 года, результатом которой стало привлечение Государственной Думы к рассмотрению бюджета.

На современном этапе законодательная форма бюджета установлена Бюджетным кодексом РФ (ст. 11) и признана в качестве источника бюджетного права (ст. 2). Конституция РФ особо отмечает федеральный закон о федеральном бюджете (ст. 106). Законодательство субъектов РФ также предписывает оформлять бюджет соответствующего государственно-территориального образования в виде закона. Следует обратить внимание, что ранее действовавшее бюджетное законодательство оперировало термином «закон о бюджете». Однако, несмотря на длительное существование, основательной теоретической разработки эта категория бюджетного права не получила. Определение правовой сущности закона о бюджете – тема отдельного, актуального исследования. Нами же предпринята попытка рассмотреть закон о бюджете с позиций правомерности его формы.

В научной литературе существуют полярные мнения относительно соответствия нормативно-правового акта о бюджете его форме – закону: одни авторы отмечают обоснованность утверждения бюджета законом (2, 89) другие считают, что «при всей политической, социальной и экономической важности бюджета закон о нем не обладает свойствами, делающими его законодательным актом... Он не отвечает требованиям, предъявляемым к закону, и является формальной, обрядовой грамотой, черпающей свое правовое содержание и определение из других актов, изданных законодательным органом до этого» (1, 40).

Таким образом, вопрос о форме бюджета представляется возможным разрешить, подвергнув категорию «закон о бюджете» системному анализу.

Юридическая наука определяет закон как нормативно-правовой акт, принимаемый высшим представительным органом государственной власти либо непосредственно населением страны (в порядке референдума), то есть законодательной властью, регулирующей наиболее важные общественные отношения, обладающий высшей юридической силой, устанавливающий отправные начала правового регулирования.

Из данной дефиниции можно выделить следующие основные признаки закона, отличающие его от других форм права:

а) формируется и издается только органом законодательной власти или принимается путем референдума;

б) регулирует наиболее важные основополагающие отношения в государстве и обществе, обеспечивает их упорядоченное развитие;

в) стоит на вершине системы нормативно-правовых актов и обладает высшей юридической силой среди других правовых актов, означающей непротиворечие иных нормативно-правовых актов закону; возможность их отмены, изменения, признания недействительными;

г) принимается с соблюдением особой законодательной процедуры.

Исследуем сущность правовой формы государственного бюджета – закона на соответствие выделенным признакам.

1. Закон о федеральном бюджете обсуждается Государственным Советом РФ (см.: Указ Президента от 01.09.2000г. «О Государственном Совете Российской Федерации») и принимается Федеральным Собранием (ст. 106 Конституции РФ). Закон о бюджете субъекта РФ принимается соответствующим представительным органом субъекта Федерации. Следует добавить, что во всех странах мира парламент обладает исключительными бюджетными правами, ибо только он вправе принять закон о государственном бюджете (4, 220).

2. Закон о бюджете предназначен для регулирования общественных отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства. Закон о бюджете воздействует на финансовые отношения путем установления правовых норм, относящихся к различным субъектам или их группам. Таким образом, рассматриваемый нормативно-правовой акт выражает государственную волю относительно аккумуляции, использования и распределения государственных денежных средств.

Следует отметить, что сфера регулируемых федеральным бюджетным законом отношений находится в постоянной динамике: в составе бюджета образуются новые целевые фонды, консолидируются ранее действовавшие, появляются другие формы финансовой помощи, изменяются объемы доходов и расходов и т.д. в зависимости от определения объемов финансирования функций государства, т.е. от обеспечения публичных интересов. Подобное движение подчеркивает родственную связь норм правового акта о бюджете с законом, поскольку

«сфера законодательной регламентации не представляет собой нечто застывшее или неизменное, оно может радикально меняться под воздействием объективных и субъективных факторов» (3, 292).

3. Закон о бюджете обладает наибольшей юридической силой после Конституции Российской Федерации и федерального конституционного закона среди иных правовых актов, которые не должны ему противоречить. Федеративное устройство России гарантирует на территории субъекта РФ верховенство соответствующего закона о бюджете субъекта Федерации, что находит закрепление в Конституции Российской Федерации (п. 4, 6 ст. 76).

Относительно соотношения закона о федеральном бюджете и актов Правительства РФ приведенное положение можно аргументировать следующим образом. В соответствии с ч. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации на основе и во исполнение федеральных законов Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения. Однако в случае противоречия закону о федеральном бюджете актов Правительства последние могут быть отменены Президентом Российской Федерации (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ) или же Федеральное Собрание может поставить вопрос о доверии Правительству (ч. 2 ст. 85; ч. 3 ст. 115; ч. 3 ст. 125 Конституции РФ).

Наиболее актуальной проблемой верховенства закона о бюджете является вопрос о соотношении федерального закона и указа Президента. Нормотворческие полномочия Президента Российской Федерации определены ст. 80, 83, 89, 90 Конституции Российской Федерации. Конституция устанавливает две формы актов Президента РФ – указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (ч. 1 и 2 ст. 90), но границы их юридической силы несколько «размыты». Конституция устанавливает только непротиворечие актов Президента Конституции и законам Российской Федерации (ч. 3 ст. 90), оговорка же «издаются на основе законов» отсутствует, что и является предметом дискуссий о соотношении федеральных законов и указов Президента (3, 89-94). Не выясняя истину по данному вопросу, отметим, однако, что относительно взаимодействия закона о федеральном бюджете и указов Президента представляется более убедительной позиция ученых, относящих указы к категории подзаконных актов (3, 294).

Принципиальное значение для анализа принципа верховенства закона о бюджете имеет п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 14 мая 1998 года «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации», устанавливающий, что акты Президента РФ и Правительства РФ, принятые после вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на текущий финансовый год и влекущие за собой непредусмотренные расходы за счет средств федерального бюджета, должны содержать норму, предусматривающую

осуществление финансирования в следующем за текущим финансовом году. Принятые нормативные акты подобного содержания учитываются Правительством РФ в процессе составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Таким образом, указ Президента официально закрепил дозволение опережающего нормотворчества в бюджетной сфере, несколько видоизменив соотношение закона и подзаконного акта, поскольку акт главы государства приобретает на некоторое время (до принятия закона о федеральном бюджете на следующий год) свойства «временных законов». В юридической науке высказано предложение о возможности делегирования законодательных полномочий Президенту, как это принято в некоторых западноевропейских странах (3, 295). Данное предложение не лишено смысла, однако, применительно к бюджетному закону требует тщательного дополнительного исследования.

Следовательно, верховенство закона о бюджете означает особую (можно сказать исключительную) роль и значимость законодательной формы в регулировании ежегодного процесса аккумуляции, использования и распределения централизованного фонда денежных средств. Принципиальным, качественным признаком этого верховенства является приоритет норм закона о бюджете в случае их коллизии с подзаконными нормативными актами. Главенствующая роль закона о бюджете заключается и в конституционном требовании внесения в Государственную Думу «финансово-емких» законопроектов только при наличии заключения Правительства РФ.

Верховенство закона о бюджете представляет собой ведущий формально-юридический признак правового государства, а сам бюджет, обличенный в соответствующую правовую форму, – основной финансовый закон федеративного государства.

4. Закон о бюджете принимается в рамках особой законодательной процедуры, качественной чертой которой является регламентация нормативно-правовыми актами – Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ и законодательством субъектов РФ. В Российской Федерации бюджетное законодательство представляет собой элемент бюджетного процесса, последний всегда являлся предметом нормативно-правового регулирования и научных исследований. В свою очередь бюджетное законодательство представляет собой часть государственного правотворчества. Таким образом, процедура по принятию закона о федеральном бюджете осуществляется в порядке общего законодательства, но имеет принципиальные особенности.

Во-первых, в соответствии со ст. 114 Конституции РФ, п. 1 ст. 185 Бюджетного кодекса РФ и ст. 36 Закона «О Правительстве Российской Федерации» право законодательной инициативы принадлежит Правительству Российской Федерации, то есть исполнительной ветви

власти. Уместно добавить, что ни один парламент мира не имеет права законодательной инициативы по закону о бюджете, такой законопроект вносится только высшим органом исполнительной власти – правительством или президентом (4, 220). Подготовку проекта бюджета Правительством можно объяснить чрезвычайно важной ролью основного финансового плана государства, который основывается на значительных экономических, статистических, географических показателях, требует в процессе координации и сотрудничества разных уровней власти, организаций, учреждений.

Законодательство устанавливает жесткие требования к содержанию проекта закона о бюджете на предстоящий год и определяет состав показателей, перечень документов и материалов, представляемых вместе с проектом бюджета (ст. 181, 182, 192, 193 БК РФ).

Во-вторых, законопроект федерального бюджета одновременно вносится в Государственную Думу и представляется Президенту Российской Федерации (п. 1 ст. 194 БК РФ).

Характерной особенностью рассмотрения законопроекта о бюджете следует считать распределение функций между Советом Федерации, комитетами Государственной Думы, другими субъектами права законодательной инициативы и Счетной палатой РФ. Счетная палата дает заключение по проекту закона о бюджете, остальные органы имеют право вносить в него замечания и предложения (ст. 195 БК РФ). Посредством подобного разграничения достигается наиболее компетентное, быстрое и полное рассмотрение бюджетного законопроекта.

Принципиальное значение имеет порядок рассмотрения Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете, заключающийся в четырех последовательных стадиях – чтениях (ст. 196 БК РФ). Важно иметь в виду, что каждая стадия имеет определенные сроки, предмет, регламент прохождения и последствия (ст. 199-207 БК РФ). Соблюдение процедур бюджетных чтений правомерно считать гарантией принятия основного финансового плана государства, отвечающего всем требованиям, предъявляемым к актам подобного рода.

Качественным признаком законотворческого процесса относительно федерального бюджета необходимо считать обязательное рассмотрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона о федеральном бюджете и выражение в отношении данного закона своего согласия или несогласия (ст. 207, 208 БК РФ). Обязанность Совета Федерации – рассмотреть закон о федеральном бюджете – установлена Конституцией Российской Федерации (п. «а» ст. 106), что, во-первых, подчеркивает значимость государственного бюджета, а во-вторых, отражает принцип федерализма в бюджетном праве, поскольку гарантирует обсуждение основного финансового закона всеми субъектами РФ через своих представителей, обеспечивает согласование финансовых

интересов Федерации и ее субъектов.

Необходимо особо выделить установление законодательством бюджетных процессуальных сроков, имеющих свои границы и в законотворческой деятельности. Бюджетный кодекс РФ детально регламентирует временные рамки законотворчества, важнейшими из которых являются сроки внесения проекта бюджета в Государственную Думу и представления его Президенту (п. 1 ст. 192, п. 1 ст. 194); предоставления дополнительных документов и материалов по бюджетному законопроекту (ст. 193); направления проекта бюджета в Комитет по бюджету Государственной Думы (п. 2 ст. 194) и его принятия (либо отклонения) к рассмотрению (п. 3 ст. 194); проведения чтений бюджетного законопроекта (ст. 198, 205, 206, 207); передачи принятого Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете в Совет Федерации (п. 2 ст. 207); рассмотрения закона о бюджете Советом Федерации (п. 1 ст. 208); направления Президенту Российской Федерации Советом Федерации одобренного закона о федеральном бюджете (п. 2 ст. 208).

Наличие строго определенных промежутков времени для осуществления каждого этапа принятия, одобрения и промульгации закона о федеральном бюджете свидетельствует о том, что для полноценного развития государства необходимо своевременное оформление федерального бюджета в форме закона. Осуществление законотворческого процесса в установленных государственной волей временных пределах позволяет поэтапно и целенаправленно согласовывать финансовое развитие Российской Федерации и ее субъектов.

Все бюджетные правоотношения действуют в границах финансового года, но имеют возобновляющийся характер. Регламентированные Конституцией РФ и Бюджетным кодексом РФ стадии правового оформления основного финансового плана государства ежегодно повторяются в неукоснительной последовательности, образуя тем самым замкнутый круг законотворчества относительно бюджета. Юридическое значение периодичности бюджета состоит в том, что он сохраняет свою силу в течение времени своего действия. После окончания бюджетного года бюджет перестает существовать, независимо от степени его выполнения, уступая место бюджету следующего года.

Учитывая научные исследования, приведенные выше особенности и акцентируя внимание на основных чертах закона и на соответствие им закона о бюджете, представляется возможным определить правомерность и обоснованность утверждения бюджета законом. Более того, следует нормативно закрепить в Бюджетном кодексе РФ дефиниции закона о федеральном бюджете и закона о бюджете субъекта РФ.

1. Анисимов А., Крылов Г. Бюджетный закон – ось бюджетного процесса // Хозяйство и право. – 1993. – №6.

2. Колесников Е.В. Источники Российского конституционного права. Саратов, 1998.
3. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. – М.: НОРМА, 2001.
4. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного управления. М., 1997.

В.А. Носорева, Белгородский
государственный университет,
ассистент кафедры теории
и истории государства и права,
г. Белгород, Россия

СОЦИАЛЬНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

С началом периода крупных преобразований в России постоянно поднимается вопрос о новой роли права, об обновлении и развитии законодательства. Без его решения нельзя обеспечить экономических и других реформ, приостановить рост правонарушений, успешно формировать правовое государство. Дело не сводится к принятию тех или иных актов, ибо само по себе их число не свидетельствует о повышении уровня правовой урегулированности общественных отношений и укреплении законности (1, 4). Для достижения этих целей разработана и действует новая концепция развития законодательства.

Да, действительно, совершенствование законодательства способствует достижению правопорядка, стабильности, устойчивого социального равновесия. Но в тоже время нельзя упускать из виду и то обстоятельство, что социальная направленность норм права проявляется в процессе их реализации. По сути, реализацию правовых норм можно определить как «такое социальное поведение субъектов права, в котором воплощаются предписания правовых норм» (2, 509).

Традиционно выделяют 4 формы (способа) реализации нормативных предписаний: соблюдение, использование, исполнение и правоприменение. Наиболее характерным признаком, позволяющим отграничить правоприменение от иных форм реализации права, является то, что субъект права не в состоянии самостоятельно воспользоваться ею без помощи соответствующих государственных органов, должностных лиц либо общественных формирований, наделенных властными полномочиями. В ходе осуществления правоприменительной деятельности происходит разрешение конкретных дел на основе правовых норм и принятие индивидуального решения, выражающего волю властного субъекта.

Наиболее ярко правоприменительная деятельность выражается в процессе осуществления правосудия и привлечения к ответственности лиц, совершивших правонарушения. Но правоприменение – это не только