

УДК 34/336.1

В.И. Резюк

преподаватель каф. уголовно-правовых дисциплин
Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина
e-mail: crimlaw_515brsu.brest.by

ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ТЕОРИИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА И БЮДЖЕТНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: УНИФИКАЦИЯ ПОНЯТИЙ

В статье унифицируются понятия теории бюджетного права и бюджетного законодательства Республики Беларусь, обозначающие предмет бюджетно-правового регулирования. В теории бюджетного права выделяется и рассматривается соответствующий предмет регулирования – бюджетные правоотношения. Предметом бюджетно-правового регулирования бюджетного законодательства в соответствии со ст. 1 Бюджетного кодекса Республики Беларусь являются бюджетные отношения. Фактически предметом рассмотрения в теории и регулирования в законодательстве является одна и та же группа общественных отношений. Однако оценки и характеристики в одноименных (или аналогичных) в теории и практике системах могут не совпадать и отличаться в содержании. Унификация понятий «бюджетные правоотношения» и «бюджетные отношения» является условием эффективного правоприменения на основе теоретических разработок и предложений, а также направлена на обеспечение обратной связи – практикоориентированность теории и повышение ее качества.

Введение

Теория бюджетного права характеризуется сложившейся системой, достаточно развитым понятийным аппаратом. Так, выделяется структура бюджетных правоотношений, являющихся предметом бюджетно-правового регулирования:

- 1) субъект правоотношений;
- 2) объект правоотношений;
- 3) содержание правоотношений.

Триада элементов, выделяемая в источниках различных периодов развития, годов издания, позволяет заложить теоретические основы для дальнейшего совершенствования отраслевого регулирования с одной стороны, но может и создать иллюзию стабильности, незыблемости и консервативности отрасли с другой. Основным источником бюджетного права как отрасли является Бюджетный кодекс (далее – БК) Республики Беларусь. Действующий Кодекс был принят в 2008 г., однако в дальнейшем в него вносились изменения, существенно повлиявшие на содержание основных институтов, в том числе выделяемых в теории бюджетного права. Отдельные изменения касались и предмета бюджетно-правового регулирования.

По законодательству Республики Беларусь к бюджетным относятся «отношения между участниками бюджетного процесса, возникающие при составлении, рассмотрении, утверждении, исполнении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, составлении, рассмотрении и утверждении отчетов об их исполнении, определении прав и обязанностей участников бюджетного процесса, осуществлении заимствований в бюджеты, в межбюджетных отношениях, а также при осуществлении контроля за исполнением бюджетов и применении ответственности за нарушение бюджетного законодательства» [1].

Представляется рациональной унификацией понятий «бюджетные отношения» и «бюджетные правоотношения» в рамках сложившейся в теории структуры бюджетных правоотношений; подобный подход позволяет выделить и их особенности по законодательству Республики Беларусь [2].

Субъект бюджетных правоотношений по законодательству Республики Беларусь

Участники бюджетного процесса по законодательству Республики Беларусь являются участниками бюджетных правоотношений. Указанная позиция существенно расширяет (по сравнению со сложившимся в теории права) круг субъектов, в который фактически включены:

- Президент Республики Беларусь;
- Парламент Республики Беларусь;
- Правительство Республики Беларусь;
- местные Советы депутатов;
- местные исполнительные и распорядительные органы;
- органы Комитета государственного контроля Республики Беларусь;
- Национальный банк Республики Беларусь;
- иные государственные органы, на которые в соответствии с законодательством возложены права и обязанности по регулированию бюджетных отношений, организации и осуществлению бюджетного процесса (в том числе государственные внебюджетные фонды);
- распорядители и получатели бюджетных средств;
- банки, иные организации и индивидуальные предприниматели, участвующие в бюджетном процессе [1].

Субъектами бюджетно-правового регулирования являются уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления, на которые возлагаются особые права и обязанности.

Национальный банк Республики Беларусь является субъектом с особым правовым статусом: он является государственным органом Республики Беларусь и одновременно юридическим лицом.

К иным государственным органам, на которые возложены права и обязанности по регулированию бюджетных отношений, организации и осуществлению бюджетного процесса, на сегодняшний день можно отнести:

- Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь;
- судебные органы;
- Министерство финансов Республики Беларусь;
- Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь;
- органы Государственного таможенного комитета Республики Беларусь.

Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь является государственным органом (ранее являлся юридическим лицом). В данном случае важно выделить отличие фонда как определенного объема денежных средств (являющегося объектом регулирования) от одноименного субъекта – органа или организации.

В 2010 г. Законом Республики Беларусь от 15.10.2010 г. №175-З была закреплена новелла отечественного бюджетного регулирования – исполнение судебных постановлений за счет средств бюджетов. Фактически органы судебной власти стали субъектами определенной группы бюджетных правоотношений – исполнения судебных постановлений за счет средств бюджетов [3].

Министерство финансов Республики Беларусь наделено полномочиями в ряде бюджетных правоотношений: осуществлении контроля за исполнением бюджетов, применении ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь и органы Государственного таможенного комитета Республики Беларусь наделены определенными полномочиями в отдельной группе бюджетных правоотношений – осуществлении контроля за исполнением бюджетов (своевременном и полном получении доходов).

Распорядителями бюджетных средств являются государственные органы, структурные подразделения государственных органов с правами юридического лица, государственные или иные уполномоченные государственными органами организации, уполномоченные распределять бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств, осуществлять представительство в судах по спорам с участием Республики Беларусь, ее административно-территориальных единиц, выполнять иные функции бюджетного регулирования.

Получателями бюджетных средств являются организации, в том числе бюджетные, индивидуальные предприниматели, наделенные правами принимать и исполнять бюджетные обязательства и отвечающие за целевое и эффективное использование бюджетных средств. В бюджетном процессе могут принимать участие субъекты самых разных видов экономической деятельности, в частности, банки, в которых распорядители и получатели бюджетных средств открывают расчетные счета, и др. В случае, если получатель бюджетных средств не является бюджетной организацией, бюджетные средства предоставляются через распорядителей.

Особое место среди субъектов бюджетных правоотношений занимают бюджетные организации, которые создаются Президентом Республики Беларусь или уполномоченными им государственными организациями, государственными и местными органами. С одной стороны, они являются субъектами экономической деятельности, с другой – осуществляют функции некоммерческого характера (управленческие, социально-культурные, социально-образовательные, научно-технические и др.). Финансирование бюджетных организаций, которые обеспечивают исполнение бюджета и предоставляют распорядителю соответствующие отчеты, осуществляется на основе бюджетной сметы за счет средств соответствующего бюджета.

К иным организациям, участвующим в бюджетном процессе, но не являющимся распорядителями, получателями, можно отнести нерезидентов Республики Беларусь (организации и их представительства), участвующих в правоотношениях по бюджетным заимствованиям. Фактически норма об иных организациях определяет открытый перечень субъектов бюджетных правоотношений, к которым применим термин «организация» (на эти организации законодательством могут быть возложены определенные функции бюджетно-правового регулирования).

Объект бюджетных правоотношений по законодательству Республики Беларусь

Объектами бюджетно-правового регулирования по законодательству Республики Беларусь являются определенные финансовые ресурсы (средства):

- 1) республиканского бюджета (включая средства бюджетных фондов: республиканского инновационного [4] и др.);
- 2) местных бюджетов (включая средства бюджетных фондов: местных инновационных [4] и др.):
 - а) средства бюджетов первичного уровня (сельских, поселковых, городских, городов районного подчинения);
 - б) средства бюджетов базового уровня (районные и городские, городов областного подчинения);
 - в) бюджеты областного уровня (областные бюджеты и бюджет г. Минска);
- 3) средства в бюджете Союзного государства;
- 4) средства государственных внебюджетных фондов:
 - а) Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь;
 - б) государственного внебюджетного фонда гражданской авиации;
 - в) государственного внебюджетного фонда универсального обслуживания Министерства связи и информатизации Республики Беларусь;

г) государственного внебюджетного фонда Департамента исполнения наказаний Министерства внутренних дел Республики Беларусь.

Законом Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Республики Беларусь» наряду с республиканским и местным был закреплен новый уровень бюджетного финансирования – бюджет Союза Беларуси и России (Союзного государства) [5], который расширил круг объектов бюджетного регулирования и представляет собой новеллу бюджетно-правового регулирования. Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства о бюджете Союзного государства (на финансовый год) принимается Парламентским Собранием Союза Беларуси и России и подписывается Председателем Высшего Государственного Совета Союзного государства [6]. Распорядители и получатели бюджетных средств вправе открыть по одному текущему (расчетному) банковскому счету по учету средств бюджета на каждый уровень бюджетного финансирования, в том числе бюджета Союза Беларуси и России [1].

Средства внебюджетных фондов могут иметь различный правовой статус: они могут быть частью бюджета страны (например, фонд социальной защиты СССР [7]), а могут иметь и обособленный характер как в рамках бюджетной системы, так и вне. В Республике Беларусь могут создаваться как являющиеся частью бюджета бюджетные фонды (например, государственный фонд содействия занятости), так и внебюджетные (фонд социальной защиты населения), средства которых имеют обособленный характер, но, как и первые, являются при этом частью государственного бюджета. Государственный внебюджетный фонд – фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательными актами вне республиканского бюджета для осуществления определенных задач и функций государственных органов и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь.

Создание государственных внебюджетных фондов, определение источников их образования, порядка формирования и использования осуществляются Президентом Республики Беларусь, законами. Распорядителями средств государственного внебюджетного фонда являются государственный орган, иная государственная организация, подчиненная Правительству Республики Беларусь, Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, на которые возложены функции по сбору и контролю за поступлением средств, формирующих доходы государственного внебюджетного фонда, а также по управлению средствами бюджета государственного внебюджетного фонда и их использованию [1]. Институт внебюджетных фондов является в Беларуси развитым финансовым инструментарием: фонды могут быть созданы для развития в соответствующих сферах и отраслях (например, государственный внебюджетный фонд гражданской авиации был создан «в целях укрепления материально-технической базы гражданской авиации» [8]). Однако ввиду особенностей юридической природы данного вида субъекта, правовое положение каждого внебюджетного фонда имеет свою специфику [2].

Содержание бюджетных правоотношений по законодательству Республики Беларусь

Бюджетные правоотношения являются казуальными: круг и характеристика прав и обязанностей субъектов бюджетных правоотношений по поводу объектов бюджетного регулирования зависит от ситуаций, в которых они складываются.

Составление проектов бюджетов касается всех объектов бюджетно-правового регулирования; его основы регламентированы разделом VII «Составление проектов республиканского бюджета, местных бюджетов и среднесрочных финансовых программ» БК Республики Беларусь, законодательством о внебюджетных фондах. В составлении проектов бюджетов принимают участие следующие субъекты: Правитель-

ство Республики Беларусь, местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы, иные государственные органы, а также Президент Республики Беларусь и Парламент Республики Беларусь, устанавливающие порядок составления проектов.

Рассмотрение и утверждение бюджетов касается всех объектов бюджетно-правового регулирования; его основы регламентированы разделом VIII «Рассмотрение и утверждение республиканского бюджета и местных бюджетов» БК Республики Беларусь и гл. 5 «Государственные внебюджетные фонды» раздела II «Бюджетная система Республики Беларусь. Государственные внебюджетные фонды» БК Республики Беларусь. В рассмотрении и утверждении проектов бюджетов принимают участие следующие субъекты: Президент Республики Беларусь, Парламент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы.

Исполнение бюджетов касается всех объектов бюджетно-правового регулирования; его основы регламентированы разделом IX «Исполнение республиканского бюджета и местных бюджетов» БК Республики Беларусь и законодательством о внебюджетных фондах. Исполнение бюджетов осуществляет широкий круг участников бюджетного процесса в пределах своих полномочий, а также в соответствии с возложенными обязанностями: Правительство Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы, иные государственные органы, распорядители и получатели бюджетных средств, Национальный банк Республики Беларусь, банки, иные организации и индивидуальные предприниматели, участвующие в бюджетном процессе. Отдельно осуществляются исполнение бюджетов по доходам и исполнение бюджетов по расходам.

Составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов предусмотрены в отношении всех объектов бюджетно-правового регулирования; его основы регламентированы гл. 23 «Подготовка и рассмотрение проекта закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год» раздела IX «Исполнение республиканского бюджета и местных бюджетов» БК Республики Беларусь и законодательством о внебюджетных фондах. Составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов осуществляют следующие субъекты: Президент Республики Беларусь, Парламент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы, иные государственные органы.

Определение прав и обязанностей участников бюджетного процесса осуществляется согласно нормам бюджетного законодательства и зависит от их правового статуса и объекта бюджетно-правового регулирования: права и обязанности по каждому из объектов бюджетно-правового регулирования возникают у отдельных из участников (субъектов правоотношений). В гл. 14 «Распорядители и получатели бюджетных средств» раздела VI «Участники бюджетного процесса и их полномочия» БК Республики Беларусь закреплены полномочия только распорядителей и получателей бюджетных средств. Определение фактических прав и обязанностей всех участников бюджетного процесса (бюджетная правосубъектность) осуществляется на основании иных норм бюджетного законодательства во взаимосвязи с нормами конституционного, гражданского и административного законодательства.

Реальные (фактические) права и обязанности субъектов правоотношений обусловлены также казуальным характером правоотношений, предопределяющим особое содержание бюджетных правоотношений на каждом этапе реализации субъектом своего права с одной стороны, и обязанностями и иными условиями, закрепленными в бюджетном законодательстве, с другой стороны.

Осуществление заимствований в бюджеты касается определенной группы объектов: республиканского и местного бюджетов (отдельные являются бюджетными донорами, некоторые – бюджетными реципиентами); его основы регламентированы гл. 9 «Заимствования» БК Республики Беларусь. В правоотношения по осуществлению заимствований в бюджеты вступают следующие субъекты: Президент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы, иные государственные органы, банки, иные организации, к которым можно отнести заимодавцев (резидентов и нерезидентов), а также получателей государственных кредитов (иностранные государства, международные организации) и иных нерезидентов.

Межбюджетные отношения касаются объектов: бюджетов всех уровней и видов (отдельные являются бюджетными донорами, некоторые – бюджетными реципиентами); их основы закреплены в разделе V «Межбюджетные отношения» БК Республики Беларусь. В межбюджетных отношениях принимают участие следующие субъекты: Президент Республики Беларусь, Парламент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, Национальный банк Республики Беларусь, местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы, иные государственные органы, банки.

Контроль за исполнением бюджетов осуществляется в отношении всех объектов бюджетно-правового регулирования; его основы регламентированы гл. 25 «Основы за соблюдением бюджетного законодательства» раздела X «Основы контроля за соблюдением бюджетного законодательства и ответственности за его нарушение» БК Республики Беларусь. Контроль за исполнением бюджетов осуществляют следующие субъекты: Президент Республики Беларусь, Парламент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, местные Советы депутатов, органы Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Национальный банк Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы, иные государственные органы, распорядители бюджетных средств.

Применение ответственности за нарушение бюджетного законодательства может касаться любого объекта бюджетно-правового регулирования; его основы регламентированы одноименной гл. 26 раздела X «Основы контроля за соблюдением бюджетного законодательства и ответственности за его нарушение» БК Республики Беларусь. В отношениях по применению ответственности за нарушение бюджетного законодательства участвуют следующие субъекты: органы Комитета государственного контроля Республики Беларусь, местные органы, Национальный банк Республики Беларусь, иные государственные органы, распорядители и получатели бюджетных средств, банки, иные организации и индивидуальные предприниматели.

Заключение

Унификация понятий теории бюджетного права и бюджетного законодательства Республики Беларусь, обозначающих предмет бюджетно-правового рассмотрения и регулирования, позволила повысить уровень проработанности и понятийной определенности отдельных положений теории бюджетного права, актуализировать их в соответствии с действующим законодательством.

Так, анализ норм бюджетного законодательства, касающихся субъекта бюджетно-правового регулирования, позволяет исчерпывающим образом сформулировать круг участников (субъектов) бюджетно-правового регулирования: Президент Республики Беларусь, Парламент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы, органы Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Национальный банк Рес-

публики Беларусь, Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь, судебные органы, Министерство финансов Республики Беларусь, Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь, органы Государственного таможенного комитета Республики Беларусь, распорядители и получатели бюджетных средств, банки, а также нерезиденты Республики Беларусь.

Анализ норм бюджетного законодательства, касающихся объекта бюджетно-правового регулирования, позволяет сформулировать одно из ключевых и высоко релевантных понятий бюджетно-правового регулирования – понятие бюджетных средств. Это денежные средства республиканского бюджета, государственных бюджетных фондов, местных бюджетов, местных бюджетных фондов, сельских, поселковых и бюджетов городов районного подчинения, районных бюджетов и городов областного подчинения, областных бюджетов и бюджета г. Минска, средства государственных внебюджетных фондов, а также средства распорядителей и получателей средств в бюджете Союза Беларуси и России (Союзного государства).

Анализ содержания бюджетных правоотношений позволяет выделить юридически значимые в сфере бюджетно-правового регулирования факты, возникающие, в частности, при составлении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов; при рассмотрении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов; при утверждении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов; при исполнении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов; при составлении отчетов об исполнении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов; при рассмотрении отчетов об исполнении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов; при определении прав и обязанностей участников бюджетного процесса; при осуществлении заимствований в бюджеты; в межбюджетных отношениях; при осуществлении контроля за исполнением бюджетов; при применении ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Выделенные положения раскрывают казуальность и могут стать основой типологии предмета бюджетных правоотношений. Каждая из выделенных групп включает отдельные виды правоотношений (например, правоотношения по применению ответственности за нарушения бюджетного законодательства могут быть классифицированы следующим образом: правоотношения по приостановлению финансирования расходов за счет бюджетных средств, правоотношения по ограничению финансирования расходов за счет бюджетных средств и др.).

Унификация понятий теории бюджетного права и бюджетного законодательства Республики Беларусь, обозначающих предмет бюджетно-правового регулирования, показывает высокую динамику и специфику развития отрасли бюджетного права и создает механизм обратной связи теории и законодательства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 16 июля 2008 г., № 412-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.10.2016 г. // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
2. Резюк, В. И. Бюджетные правоотношения: особенности по законодательству Республики Беларусь / В. И. Резюк // Уголовная политика Республики Беларусь: состояние и пути совершенствования : материалы III Междунар. науч.-практ. конф., Барано-

вичи, 11–13 мая 2017 г. / М-во образования Респ. Беларусь, Баранов. гос. ун-т ; редкол.: С. А. Березнюк (отв. ред.) [и др.]. – Барановичи : БарГУ, 2017. – С. 326–328.

3. О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 15.10.2010, № 175-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

4. О порядке формирования и использования средств инновационных фондов : Указ Президента Респ. Беларусь, 7 авг. 2012 г., № 357 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 28.11.2016 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

5. О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 30.12.2015, № 342-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

6. О бюджете Союзного государства : Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства, 25 янв. 2016 г., № 2 [Электронный ресурс] / СБ Беларусь сегодня. – Режим доступа: <https://www.sb.by/articles/dekret-vysshego-gosudarstvennogo-soveta-soyuzno-go-gosudarstva-ot-17-aprelya-2017-g-n-2-g-minsk-o-byu.html>. – Дата доступа: 17.04.2017.

7. О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик : Закон СССР от 30.10.1959 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант-Плюс». – М., 2017.

8. Об образовании государственного внебюджетного фонда гражданской авиации : Указ Президента Респ. Беларусь, 23 окт. 2003 г., № 465 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 27.12.2016 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 13.06.2017

Rezyuk V.I. The Object of Legal Regulation in the Theory of Budgetary Law and in the Budget Legislation of the Republic Belarus: Unification of Concepts

The article unifies the concepts of the theory of budgetary law and budget legislation of the Republic of Belarus, which identify the object of budgetary and legal regulation. In the theory of budgetary law, budgetary legal relations are singled out and considered. The object of budgetary-legal regulation in accordance with Art. 1 of the Budget Code of the Republic of Belarus is budgetary relations. In fact, the object of consideration in theory (budget legal relations) and regulation in legislation (budgetary relations) is the same group of social relations. However, estimates and characteristics in the systems of the same name (or similar) in theory and practice may not coincide and differ in content. Unification of the concepts of «budget legal relationship» and «budgetary relations» is a condition for effective enforcement based on theoretical developments and proposals, and is aimed at providing feedback – the practice-oriented theory and improving its quality.