

РАЗДЕЛ II ОТРАЖЕНИЕ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ПОСТСОВЕТСКИХ КОНСТИТУЦИЯХ

УДК 342.347.7

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Станкевич Оксана Генриховна,
кандидат юридических наук, доцент
заведующий кафедрой конституционного
и административного права Академии управления
при Президенте Республики Беларусь,
Республика Беларусь, г. Минск

В условиях развития Республики Беларусь как социального правового государства важнейшую роль в реализации соответствующих идей выполняет его финансовая деятельность, от результатов которой зависит эффективность любой другой государственной деятельности. При этом необходимо подчеркнуть, что результативность финансовой деятельности государства обеспечивает должный уровень жизни населения, модернизацию социальной сферы, решение каждой социальной задачи в стране.

Особое значение имеет финансовая деятельность, осуществляемая высшими органами государственной власти – Главой государства, Парламентом, Правительством, которым принадлежат ключевые полномочия в области управления государственными финансами. Данные полномочия являются одной из главных составляющих конституционно-правового статуса указанных субъектов, что подтверждается всей историей конституционного регулирования финансовой деятельности государства. Конституционные нормы, закрепляющие финансовую компетенцию высших органов государственной власти, обла-

дают первостепенной значимостью и являются исходным началом на любых этапах финансовой деятельности государства (в процессе образования, распределения и использования государственных фондов денежных средств).

Устанавливая функции высших органов государственной власти в сфере государственных финансов и их финансовые полномочия, конституции исходят из характера конституционных взаимоотношений данных субъектов, базирующихся прежде всего на одном из главных условий эффективного осуществления государственной власти – разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Этот исторически сложившийся и необходимый принцип функционирования государственной власти, как отмечает И. А. Алебастрова, «стал символом идеи недопустимости концентрации власти в одних руках» [1, с. 338].

Первое место в системе власти (согласно теории конституционного права и практике конституционного регулирования) отводится законодательной ветви. Законодательная власть, с одной стороны, представляет собой разновидность государственной власти, основной функцией которой является принятие законов государства, а с другой стороны, совокупность полномочий по изданию законов. Под законодательной властью понимается также государственный орган (или система государственных органов), осуществляющий законодательные полномочия. Как правило, законодательная власть принадлежит парламенту как высшему представительному органу в стране. Соответственно, «природа парламента как законодательного органа государственной власти заключается в том, что он осуществляет власть посредством принятия, изменения и отмены нормоустанавливающих правовых актов – законов, актов, обладающих высшей юридической силой и регулирующих наиболее важные общественные отношения» [2, с. 338].

Теория конституционного права (как и финансово-правовая теория) обосновывает концептуальное положение о решающей роли парламента в финансовой деятельности государства, поскольку данная деятельность предполагает прежде всего безвозмездное изъятие части собственности физических лиц и организаций в доход государства, поиск оптимального соотношения публичного и частного интересов. Именно пар-

ламент рассматривается как выразитель многообразных интересов и воли народа, уполномоченный принимать важнейшие решения от имени последнего. К тому же законодательное оформление парламентом главных государственных решений в области бюджета является гарантией их устойчивости и предсказуемости. История конституционного права подтверждает значимость полномочий парламента в сфере государственных финансов, свидетельствуя о возникновении финансовой компетенции парламента (права на установление налогов) ранее, чем его законодательной функции.

Главными в финансовой компетенции парламента являются его полномочия по установлению налогов и утверждению бюджета страны. Данные полномочия рассматриваются в конституционном праве как «старейшие прерогативы парламента», исключительный характер которых подтверждается во многих странах конституционными запретами на делегирование исполнительной власти соответствующих финансовых полномочий, а также на вынесение бюджетных и налоговых законопроектов на референдум.

Как пишет Н. С. Крылова, «утверждение в конституционном праве фундаментальных принципов, требующих законодательного установления налогов и законодательного оформления расходования государственных средств, по существу, определило конституционный статус парламента в области финансовых отношений и его место в финансовой деятельности государства: ни один налог не может быть установлен, изменен или отменен без согласия парламента; никакие расходы государственного бюджета невозможны без его одобрения» [3, с. 159].

Исполнительная власть, с одной стороны, представляет собой разновидность государственной власти, основной функцией которой является исполнение законов, а с другой стороны, совокупность полномочий по исполнению законов и управлению государственными делами. Под исполнительной властью понимается также система государственных органов, осуществляющих соответствующие полномочия.

Исполнительная власть по своей сути имеет производный (вторичный) подзаконный характер. Однако конституционно-правовая практика свидетельствует о значительном усиле-

нии роли исполнительной власти в системе государственной власти современных государств. Не является в данном смысле исключением и сфера государственных финансов.

Анализ текстов современных конституций, а также конституционно-правовая практика показывают, что в современных условиях исполнительная власть играет ведущую роль в механизме государства, имея возможность оперативно решать сложные текущие проблемы управления обществом в целом и государственными финансами в частности. «Именно исполнительная власть, на вершине которой находится правительство, сосредоточивает в своих руках неизмеримо большие по сравнению с другими ветвями государственной власти финансовые, материально-технические, технико-технологические, организационные, людские и иные ресурсы. Именно она обладает сегодня наиболее полной, если не сказать исчерпывающей, информацией о процессах, происходящих во всех сферах жизнедеятельности общественного организма и на международной арене» [4, с. 26]. При этом сущность исполнительной власти и организационно-правовые формы ее проявления в сфере финансовой деятельности стремительно наполняются новым содержанием, требующим своевременного научного осмысления.

Конституционно-правовой статус правительства как высшего органа исполнительной власти включает такие важнейшие финансовые полномочия, как составление и исполнение бюджета. При этом роль парламента в бюджетном процессе во многих странах номинальна. Отдельного внимания заслуживает вопрос о роли права законодательной инициативы правительства в системе его финансовой компетенции. Парламент, как правило, ограничен предложенными правительством проектами финансовых законов, обладая незначительными реальными полномочиями по внесению в них поправок.

Следует сказать, что в науке конституционного права отмечают общую тенденцию развития современного парламентаризма – «усиление сервильности парламентов», что означает увеличение их зависимости от исполнительной власти [5, с. 13]. Представляется, что сфера государственной финансовой деятельности подтверждает данную тенденцию наиболее ярко. При этом важно отметить, что «современные

конституционная доктрина и практика придерживаются нового взгляда на взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти: в полной мере это относится и к сфере формирования финансовой политики и ее законодательного оформления. В его основе не столько противопоставление парламента и правительства... сколько акцент на необходимости их взаимодействия, сбалансированности, согласованности при решении важных вопросов общественной жизни» [3, с. 163].

Судебная власть – третья ветвь государственной власти, которая играет особую роль в механизме государственной власти и, соответственно, в осуществлении государством финансовой деятельности. В современных условиях «суд не только реализует принцип справедливости в правоприменительной практике, но и выступает как своеобразный арбитр в процессе законотворчества» [6, с. 384]. От эффективности работы судов зависит успешное государственное строительство, и «в определенной степени судебная власть из объекта конституционных преобразований превращается в их субъект, двигатель» [7, с. 41]. Наиболее ярко функционирование судебной власти как «двигателя конституционных преобразований» иллюстрирует деятельность Конституционного Суда как органа конституционного контроля. Как отмечает О. Е. Кутафин, «главной целью конституционного судопроизводства является защита не столько конституции как нормативного акта высшей юридической силы, сколько конституционализма, закрепленного этой Конституцией» [8, с. 540]. Функции судебной власти в сфере финансовой деятельности государства заслуживают особого внимания и будут рассмотрены автором в отдельной статье.

Конституция Республики Беларусь закрепляет классический принцип разделения власти, указывая при этом лишь на основные ветви (законодательную, исполнительную и судебную), без которых неосуществима демократическая организация единой государственной власти в республике. Изучение Конституции позволяет сделать вывод и о существовании других государственных органов, не относящихся к законодательной, исполнительной или судебной ветвям власти. Конституционно-правовой статус, специфичность отдельных государственных задач, решаемых самостоятельными органами государственной власти, выводит за пределы классического принципа раз-

деления власти, в частности Президента Республики Беларусь, прокуратуру, Комитет государственного контроля Республики Беларусь.

Современный конституционно-правовой статус Президента Республики Беларусь позволяет рассматривать его как ведущий государственный орган, высшее должностное лицо, правовое положение которого весьма сложно определить с позиций классической теории разделения власти. Президент не входит ни в одну их ветвей власти, выполняя особую, только ему свойственную роль. Цитируя О. Е. Кутафина, мы можем определить роль главы государства «как объединяющего центра, сплачивающего начала, которое не только сохраняется, но и возрастает в условиях разделения властей» [9, с. 6]. «Глава государства выступает как символ единства государства и преемственности, арбитр и примиритель в повседневной деятельности государственных органов, как представитель национального единства, обеспечивающий нормальное функционирование государственных институтов» [9, с. 6]. Особая роль Президента Республики Беларусь подчеркивается и положениями Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», согласно которому Глава государства осуществляет свою деятельность в целях развития Республики Беларусь как унитарного демократического социального правового государства, создания условий для свободного и достойного развития личности, экономического развития государства, повышения благосостояния народа Беларуси на основе принципов равенства социальных, национальных и иных общностей перед законом, защиты прав и интересов человека, обеспечения равенства каждого перед законом (ст. 3).

Роль Президента Республики Беларусь в финансовой деятельности государства обусловлена, таким образом, двумя основными особенностями реализации принципа разделения властей в национальном конституционном праве: во-первых, Президент Республики Беларусь выведен из исполнительной власти; во-вторых, Президент Республики Беларусь находится над тремя ветвями власти, занимает в системе государственных органов особое главенствующее положение, обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Анализ действующего законодательства Республики Беларусь позволяет говорить о наличии у Президента самостоятельной финансовой компетенции, то есть способности, руководствуясь публичными интересами, выступать в качестве управомоченной стороны в финансовых отношениях, обладающей самостоятельными властными полномочиями. Наиболее полно вопросы финансовой компетенции Президента закреплены Бюджетным кодексом Республики Беларусь. Финансовые полномочия и функции Президента включают такие важные составляющие, как: 1) исключительное право законодательной инициативы в бюджетном процессе; 2) промульгация закона о республиканском бюджете; 3) уточнение показателей республиканского бюджета; 4) контроль за исполнением бюджета; 5) установление налоговых доходов государства; 6) регулирование внутренних и внешних займов; 7) создание государственных внебюджетных фондов и др.

Конституционное регулирование положения высших государственных органов законодательной и исполнительной власти, а также Президента Республики Беларусь в целом является достаточно конкретизированным, поскольку в Конституции Республики Беларусь непосредственно регламентируются все наиболее существенные вопросы их организации и деятельности. Вместе с тем вопросы финансовых полномочий высших органов государственной власти в разд. IV «Президент, Парламент, Правительство, Суд» Конституция закрепляет кратко. Анализ конституционных норм позволяет при этом уяснить особое значение полномочий парламента в принятии налоговых и бюджетных решений. Так, в частности, устанавливая фундаментальные положения по вопросам подготовки и утверждения закона о республиканском бюджете, Конституция предусматривает ограничения в вопросах делегирования парламентом бюджетных полномочий (ст. 101 Конституции не допускает делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении).

Важно отметить, что Бюджетный кодекс Республики Беларусь в развитие конституционно-правового статуса Президента Республики Беларусь закрепляет за ним значимые финансовые полномочия по уточнению отдельных показателей респуб-

ликанского бюджета в течение финансового года (ст. 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. Также обратим внимание на то, что с 2018 года в Бюджетном кодексе Республики Беларусь установлена новая норма, согласно которой в нашем государстве в условиях чрезвычайного, военного положения Президентом Республики Беларусь может быть утвержден чрезвычайный бюджет (ст. 41). Данные положения позволяют определить роль Главы государства в системе государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность как ключевую.

Конституция Республики Беларусь закрепляет основу финансовой деятельности правительства, устанавливая, что оно: разрабатывает и представляет Президенту для внесения в парламент проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении; обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики. Данные положения отражают лишь отдельные направления финансовой деятельности исполнительной власти в лице правительства. Лаконично закрепляя конкретные финансовые полномочия правительства, Конституция вместе с тем предопределяет обширную финансовую компетенцию последнего при реализации иных полномочий общего характера. Так, конституционное положение, согласно которому правительство принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, требует от высшего органа исполнительной власти выполнения наряду с иными целого ряда финансовых функций, не закрепленных прямо в Конституции – обеспечение аккумуляции доходов в государственных денежных фондах и расходование последних в соответствии с целями и задачами государства; создание резервных фондов; управление государственным долгом и др.

Достаточно полно и системно функции правительства как центрального органа исполнительной власти закреплены в Законе Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь», который устанавливает 12 групп полномочий данного субъекта применительно к конкретным областям общественной и государственной жизни, в том числе полномочия в финансовой сфере, а также тесно связанные с ними полномо-

чия в области социального обеспечения. Каждая из названных групп охватывает достаточно широкие перечни полномочий правительства. Так, полномочия в финансовой сфере, наряду с установленными Конституцией, включают: ежегодное рассмотрение и представление Президенту проектов законодательных актов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и об утверждении отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год; осуществление регулирования внутреннего и внешнего государственного долга Республики Беларусь; обеспечение привлечения, использования и погашения внешних государственных займов (кредитов), формирующих внешний государственный долг Республики Беларусь; выступление от имени Республики Беларусь при предоставлении государственных гарантий Республики Беларусь; определение мер по обеспечению сбалансированности денежных доходов и расходов населения, улучшению финансового состояния отраслей экономики и использованию кредитных ресурсов.

В юридической науке часто встречается точка зрения о некоторой ограниченности контрольных функций современного Парламента в отношении исполнительной власти. В подтверждение данной позиции приведем в пример ст. 20 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», согласно которой получение палатами Национального собрания информации об исполнении законов и о ходе исполнения республиканского бюджета от Премьер-министра Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь, Председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Председателя Правления Национального банка Республики Беларусь обусловлено согласованием Президента Республики Беларусь.

Не вызывает сомнений то, что Конституция Республики Беларусь подтвердила общий вектор развития конституционного права государств современного мира, закрепив фундаментальные конституционные положения, которые определяют место каждого высшего органа государственной власти в финансовой деятельности государства, а также правила, на которых строятся взаимоотношения данных органов в процессе разработки и принятия финансовых законов. При этом, с учетом «на-

циональной самобытности отечественной государственности», финансовая компетенция высших органов государственной власти имеет определенные особенности.

Список использованных источников

1. Алебастрова, И. А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности : монография / И. А. Алебастрова. – М. : Проспект, 2016. – 549 с.
2. Коновалова, Л. Г. Современный парламент как основа становления парламентаризма / Л. Г. Коновалова // Известия Алтайского гос. ун-та. – 2016. – № 3. – С. 105–110.
3. Крылова, Н. С. Бюджетно-финансовые полномочия парламента / Н. С. Крылова // Труды Ин-та государства и права Рос. акад. наук. – 2012. – № 1. – С. 157–184.
4. Грекалов, А. А. Исполнительная власть в системе разделения властей / А. А. Грекалов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2008. – С. 25–27.
5. Парламентаризм в Беларуси : монография / В. А. Божанов [и др.] – Минск : Иппокрена, 2010. – 230 с.
6. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 517 с.
7. Смирнова, М. В. Роль судов и международного права в процессе вторичной конституционализации в России / М. В. Смирнова, К. Торнхилл // Журнал рос. права. – 2016. – № 6. – С. 41–45.
8. Кутафин, О. Е. Избранные труды : в 7 т. / О. Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2011. – Т. 7. Российский конституционализм. – 540 с.
9. Кутафин, О. Е. Глава государства : монография / О. Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2016. – 556 с.