

Е. Ю. Грачева, М. Ф. Ивлиева, Э. Д. Соколова

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

В ВОПРОСАХ
И ОТВЕТАХ

4-е издание



Учебное пособие

Ответственный редактор
доктор юридических наук,
профессор Е. Ю. Грачева



**Эльвира Дмитриевна Соколова
Марина Федоровна Ивлиева
Финансовое право в
вопросах и ответах. 4-е
издание. Учебное пособие**

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=21568172

ООО «Проспект»; 2015

ISBN 9785392187683

Аннотация

Данное пособие является четвертым изданием, переработанным и дополненным, в котором учтены все последние изменения финансового, бюджетного и налогового законодательства. В пособии изложены все темы учебного курса «Финансовое право» в соответствии с государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования Российской Федерации. Представлены все основные вопросы, включаемые в билеты для экзаменов, зачетов и рассматриваемые на семинарских занятиях. Изложение материала в виде вопросов и ответов позволяет быстро и легко подготовиться к семинарскому занятию, экзамену или зачету. Законодательство приведено по состоянию на февраль 2015 г.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических и экономических вузов.

Содержание

Информация о книге	7
Глава 1. Финансовая деятельность государства и местного самоуправления. Предмет и метод финансового права. Финансово-правовые нормы и финансово-правовые отношения	9
Понятие и состав финансовой системы	9
Финансовая деятельность государства и местного самоуправления: понятие, особенности	18
Принципы финансовой деятельности	24
Методы осуществления финансовой деятельности	27
Специальные органы государственной власти, осуществляющие финансовую деятельность	29
Министерство финансов Российской Федерации	32
Федеральное казначейство Российской Федерации (федеральная служба)	35
Система налоговых органов	42
Центральный банк Российской Федерации (Банк России)	49
Понятие финансового права. Соотношение со смежными отраслями права	53

Предмет и метод финансового права	61
Система источников финансового права	69
Характеристика финансово-правовой нормы	79
Финансово-правовые отношения, их содержание и особенности	83
Глава 2. Правовое регулирование финансового контроля	91
Понятие финансового контроля	91
Принципы финансового контроля	94
Виды финансового контроля	96
Счетная палата Российской Федерации как субъект государственного финансового контроля	98
Президент Российской Федерации	104
Финансовый контроль органов исполнительной власти	106
Конец ознакомительного фрагмента.	109

Финансовое право в вопросах и ответах

Е. Ю. Грачева, М. Ф. Ивлиева, Э. Д. Соколова

Учебное пособие



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

Информация о книге

УДК 347.73(075.8)

ББК 67.402я73

Ф59

Авторский коллектив:

Е. Ю. Грачева, д-р юрид. наук, проф. – гл. 2, 3 и 8 (совместно с **Э. Д. Соколовой**), 4, 6, 9, 10;

М. Ф. Ивлиева, канд. юрид. наук, доц. – гл. 5, 7;

Э. Д. Соколова, д-р юрид. наук, проф. – гл. 1, 3 и 8 (совместно с **Е. Ю. Грачевой**).

Ответственный редактор доктор юридических наук, профессор **Е. Ю. Грачева**.

Данное пособие является четвертым изданием, переработанным и дополненным, в котором учтены все последние изменения финансового, бюджетного и налогового законодательства.

В пособии изложены все темы учебного курса «Финансовое право» в соответствии с государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования Российской Федерации. Представлены все основные вопросы, включаемые в билеты для экзаменов, зачетов и рассматриваемые на семинарских занятиях. Изложение материала в виде вопросов и ответов позволяет быстро и легко подготовиться к семинарскому занятию, экзамену или зачету.

Законодательство приведено по состоянию на февраль 2015 г.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических и экономических вузов.

УДК 347.73(075.8)

ББК 67.402я73

© Коллектив авторов, 2015

© ООО «Проспект», 2015

Глава 1. Финансовая деятельность государства и местного самоуправления. Предмет и метод финансового права. Финансово-правовые нормы и финансово-правовые отношения

Понятие и состав финансовой системы

Природа и сущность экономических категорий, в том числе финансов, изучаются экономической наукой. В экономической литературе отмечалось, что «финансы – неотъемлемый элемент общественного воспроизводства на всех уровнях хозяйствования; они одинаково необходимы и низовому звену – предприятиям (организациям), и межхозяйственным объединениям (ассоциациям, концернам), и государственной системе управления народным хозяйством. Без финансов невозможно обеспечивать индивидуальный и общественный кругооборот производственных фондов на расширенной основе, регулировать отраслевую и территориальную

структуру экономики, стимулировать быстрейшее внедрение научно-технических достижений, удовлетворять другие общественные потребности»¹.

Финансы возникают и существуют в обществе, где действуют товарно-денежные отношения. С помощью финансов государство управляет различными денежными потоками, направляя их на обеспечение решения задач общественного развития. Финансы выступают всегда в денежной форме, однако денежные отношения не исчерпываются финансами, они находятся в различных плоскостях.

В литературе финансы рассматриваются в двух аспектах:

- как совокупность денежных отношений, возникающих в процессе создания, распределения (перераспределения) и использования определенных фондов денежных средств, необходимых государству и местному самоуправлению для выполнения задач и функций;

- как совокупность фондов денежных средств, созданных государством и местным самоуправлением для обеспечения выполнения своих задач и функций.

При любом определении финансов необходимо иметь в виду, что финансы – экономическая категория, т. е. ее сущность определяется теми общественными отношениями, которые возникают в обществе в процессе создания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств, которые, в свою очередь, обусловлены процессом распределения и перераспределения стоимости со-

вокупного общественного продукта и части национального дохода страны. Финансы объективно необходимы, поскольку их существование обусловлено общественными потребностями. Но они не проявляются стихийно, а находятся в зависимости от действий государства и органов местного самоуправления, которые, используя распределительную и контрольную функции финансов, создают необходимые условия для своего функционирования в обществе, основанном на товарном производстве, где действуют товарно-денежные отношения. Зависимость финансов от развития товарно-денежных отношений подтверждается всем ходом развития человеческого общества. Финансы, т. е. денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения стоимости совокупного общественного продукта и части национального дохода общества в связи с созданием и использованием фондов денежных средств, очень разнообразны. Но при всем своем разнообразии они взаимообусловлены и взаимозависимы. Разнообразие финансов обусловило возможность объединения их в различные группы, получившие в литературе название «финансовые институты». Взаимозависимость и взаимообусловленность финансовых институтов позволили объединить их в понятие «финансовая система».

В литературе финансовым институтом называют совокупность денежных отношений, однородных и взаимосвязанных между собой по формам и методам мобилизации и исполь-

зования денежных средств в различных фондах, необходимых для обеспечения выполнения задач и функций государства, местного самоуправления, хозяйствующих субъектов. Финансовым институтом являются, например, денежные отношения, возникающие в процессе создания и использования федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов или в процессе создания и распределения государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, фондов обязательного медицинского страхования) и т. д.

Финансовая система России в литературе рассматривается в двух смыслах:

- как совокупность финансовых институтов, т. е. совокупность различных групп денежных отношений, однородных по методам и формам мобилизации и использования денежных средств в различных фондах, необходимых для обеспечения выполнения задач и функций государства, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов;

- как совокупность специальных органов исполнительной власти государства и местного самоуправления, основной целью создания и существования которых является управление финансами для создания необходимых условий функционирования государства и местного самоуправления, для решения различных вопросов развития общества, в котором действуют товарно-денежные отношения.

В первом смысле финансовая система рассматривается

как экономическая категория; во втором – как категория управленческая, раскрывающая отношения, возникающие между органами государства, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами при совершении действий, направленных на создание, распределение и использование денежных фондов, необходимость существования которых обусловлена объективными потребностями развития общества, в основе которого лежат товарно-денежные отношения.

Рассмотрим финансовую систему в первом смысле – как экономическую категорию, представляющую собой совокупность финансовых институтов. В экономической и юридической литературе состав финансовой системы (ее структура) определяется авторами по-разному. При определении состава финансовой системы некоторые экономисты за основу принимают роль, участие субъекта денежных отношений, возникающих при создании, распределении и использовании фондов денежных средств, в общественном производстве, поскольку общественное производство является первоосновой возникновения финансов. Исходя из указанного положения данные авторы предлагают следующий состав финансовой системы:

– хозяйствующие субъекты, непосредственно участвующие в общественном производстве, становятся участниками тех денежных отношений, которые в своей совокупности образуют финансовый институт **«финансы предприятий, организаций»**;

– хозяйствующие субъекты, непосредственно не участвующие в общественном воспроизводстве материальных благ, но осуществляющие деятельность по защите общественного производства, интересов отдельных членов общества от неблагоприятных последствий, которые могут наступить в результате воздействия различных чрезвычайных или случайных обстоятельств. Такие субъекты становятся участниками тех денежных отношений, которые в совокупности образуют финансовый институт **«страхование»**;

– государство, которое в условиях рынка призвано в основном осуществлять регулирование общественным производством и поэтому становится участником тех денежных отношений, которые в совокупности образуют финансовый институт **«государственные финансы»**.

Итак, финансовая система, по мнению некоторых экономистов, состоит из:

- финансов предприятий, организаций;
- страхования;
- государственных финансов.

В свою очередь, финансы предприятий, организаций, по их мнению, подразделяются на финансы коммерческих организаций, некоммерческих организаций и общественных объединений; страхование делится на: социальное, личное, имущественное, страхование ответственности, страхование предпринимательских рисков; государственные финансы включают в себя: государственный бюджет, внебюд-

жетные фонды, государственный кредит².

В юридической литературе авторы либо воспроизводят рассмотренную структуру финансовой системы с некоторыми изменениями, либо предлагают иную структуру, отражающую особенности развития государства в условиях перехода к рынку.

Е. Ю. Грачева в финансовую систему включает следующие финансовые структуры (группы экономических отношений):

- государственные финансы;
- финансы предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности;
- кредитование;
- страхование;
- муниципальные финансы.

При этом государственные финансы объединяют бюджет страны, внебюджетные фонды, государственный кредит, а институт кредитования образует отношения, возникающие между вкладчиками и коммерческими банками, иными кредитными учреждениями по поводу привлечения денежных средств, а также предоставления банковских ссуд. Финансовую систему Е. Ю. Грачева определяет как совокупность финансовых и кредитных институтов, при помощи которых публичная власть собирает, распределяет и расходует денежные средства³.

Н. И. Химичева, отмечая изменения, происшедшие в фи-

нансовой системе в связи с новыми экономическими и политическими условиями общественного развития в стране, выделяет в ней следующие звенья (институты):

- бюджетную систему с входящими в нее государственными (федеральным, республиканскими, краевыми, областными) и местными бюджетами;
- внебюджетные целевые фонды;
- финансы предприятий, объединений, организаций, учреждений, отраслей народного хозяйства;
- имущественное и личное страхование;
- кредит (государственный, муниципальный и банковский)⁴.

О. Н. Горбунова характеризует финансовую систему как совокупность финансовых институтов, отражающую особенности развития государства в условиях перехода к рынку и включающую в себя следующие звенья:

- бюджетную систему, состоящую из федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и бюджетов органов местного самоуправления (муниципалитетов);
- государственные внебюджетные фонды (глава 17 БК РФ);
- фонды, консолидированные в бюджете;
- внебюджетные децентрализованные фонды;
- фонды страхования;
- кредит (государственный и банковский);
- финансы хозяйствующих субъектов и отраслей⁵.

Все ученые, изучающие финансовую систему, подчеркивают, что центральное место в финансовой системе России принадлежит бюджетной системе, с помощью которой образуются фонды денежных средств государства и местного самоуправления. Все звенья финансовой системы так или иначе определяются или связаны с бюджетной системой.

Финансовая деятельность государства и местного самоуправления: понятие, особенности

В условиях товарно-денежных отношений, существующих в обществе, государство не может выполнять свои задачи и функции по управлению обществом и обеспечению его жизнедеятельности, не располагая необходимыми финансовыми (денежными) ресурсами. Фонды финансовых (денежных) ресурсов, необходимые государству для осуществления его задач и функций, стихийно не создаются. Они образуются в результате планомерных целенаправленных действий государства, направленных на создание, распределение и использование указанных фондов. Действия государства по созданию, распределению и использованию фондов денежных средств в совокупности составляют содержание деятельности государства в сфере финансов при распределении и перераспределении совокупного общественного продукта, в том числе национального дохода. Данная форма человеческого воздействия на внешний мир, на общественные отношения получила в науке финансового права название «финансовая деятельность государства». В законодательстве не содержится легального определения понятия «финансо-

вая деятельность государства». Содержание категории «финансовая деятельность государства и местного самоуправления» раскрывается в науке финансового права. Несмотря на некоторые различия в определении финансовой деятельности государства, которые содержатся в юридической литературе, ее можно определить как особый вид государственной деятельности, направленной на создание, распределение и использование определенных фондов денежных средств, как централизованных, так и децентрализованных, необходимых для финансового обеспечения деятельности органов государства, безопасности и обороны страны, социально-экономического развития общества. Следовательно, возникновение и существование финансовой деятельности государства обусловлено объективными потребностями общества, в котором действуют товарно-денежные отношения. Органы местного самоуправления также осуществляют финансовую деятельность по созданию, распределению и использованию фондов денежных средств, необходимых для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, а также некоторых задач, переданных им органами государственной власти.

Финансовая деятельность государства рассматривается как особый вид государственной деятельности потому, что этот вид деятельности осуществляют органы государства всех трех ветвей: законодательной, исполнительной и судебной – в пределах имеющейся у них компетенции. Финансо-

вая деятельность государства в первую очередь направлена на создание, распределение (перераспределение) и использование фондов денежных средств, находящихся на праве собственности у государства (федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, государственных внебюджетных фондов, фондов государственных унитарных предприятий, в том числе казенных предприятий, и других организаций, функционирующих на праве государственной собственности).

Однако финансовая деятельность государства, его органов воздействует и на процесс создания, распределения и использования фондов денежных средств хозяйствующими субъектами, действующими на праве частной собственности. Публичный характер данного вида государственной деятельности в отношении хозяйствующих субъектов, функционирующих на праве частной собственности, проявляется в определении «правил игры» в сфере финансов, т. е. устанавливаются определенные условия участия всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от формы собственности в создании централизованных государственных фондов денежных средств. Это положение, в свою очередь, обуславливает необходимость проведения государственного финансового контроля деятельности хозяйствующих субъектов по созданию, распределению и использованию ими соответствующих фондов денежных средств.

Формы осуществления финансовой деятельности разли-

чаются в зависимости от компетенции соответствующего органа государства. Представительные органы государственной власти как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов в первую очередь законодательно закрепляют правовые основы ведения финансовой деятельности. Так, в соответствии с Конституцией РФ Государственная Дума, осуществляя законодательную деятельность в области финансов, принимает законы о федеральном бюджете, федеральных налогах и сборах, финансовом, валютном, кредитном, таможенном регулировании, денежной эмиссии. Совет Федерации рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы по названным вопросам, а Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ подписывает их и обнародует. Одновременно Государственная Дума, Совет Федерации как органы государственной власти для своего функционирования получают ассигнования из доходов федерального бюджета. В федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий год предусматриваются ассигнования на денежное содержание Председателя Государственной Думы, его заместителей, депутатов Государственной Думы, аппарата Государственной Думы и другие расходы, предусмотренные бюджетной классификацией. Также за счет ассигнований федерального бюджета финансируются расходы на содержание Совета Федерации, Президента РФ, его Администрации и другие расходы, производимые в соответствии с бюджетной классификацией. Из

этого следует, что названные органы государства, выполняя важнейшие задачи по законотворческой деятельности, осуществляют финансовую деятельность по созданию (планированию), распределению и использованию фондов денежных средств, главным образом федерального бюджета. Аналогичную роль в финансовой деятельности играют и представительные органы субъектов Федерации. Активное участие в финансовой деятельности принимает Правительство РФ. Федеральным Конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁶ определены полномочия Правительства РФ в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики. В соответствии с названным Законом Правительство РФ:

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;
- осуществляет валютное регулирование и валютный кон-

троль;

- руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;

- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

Все министерства, службы, агентства Российской Федерации, выполняя основные задачи и функции, осуществляют финансовую деятельность через соответствующие структурные подразделения. Исполнительные органы субъектов Федерации, местного самоуправления также выполняют на соответствующей территории определенные функции в области финансов; в пределах своей компетенции осуществляют финансовую деятельность и органы судебной власти.

Принципы финансовой деятельности

Финансовая деятельность осуществляется в соответствии с принципами, присущими всей деятельности Российского государства и закрепленными Конституцией РФ. Основными из них являются законность, гласность, федерализм (сочетание централизма с самостоятельностью субъектов Федерации и местного самоуправления), плановость.

Принцип законности в финансовой деятельности выражается в том, что весь процесс создания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств детально регламентируется нормами финансового права, соблюдение которых обеспечивается возможностью применения к правонарушителям мер государственного принуждения. Невыполнение предписаний законодательных и иных нормативных правовых актов о порядке формирования, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств может повлечь за собой нестабильность в финансовых отношениях, необеспеченность финансовыми ресурсами разнообразных утвержденных государственных и межправительственных программ в различных сферах общественной жизни и другие отрицательные последствия. В настоящий период идет кардинальное обновление норм финансового права, приведение финансового законодательства в соответствие с положениями Конституции РФ

и федеральными законами; существенному изменению подвергаются бюджетное, налоговое и другие отрасли законодательства, регулирующие финансовые отношения.

Принцип гласности при осуществлении финансовой деятельности проявляется в процедуре доведения до сведения граждан, в том числе с помощью средств массовой информации, содержания проектов различных финансово-плановых актов, в частности федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов, принятых отчетов об их выполнении, результатов проверок и ревизий финансовой деятельности и т. д.

Принцип федерализма в финансовой деятельности проявляется в установлении Конституцией РФ разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области финансов. Так, в ст. 71 Конституции РФ зафиксировано, что в ведении Российской Федерации находятся: финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы; к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ). Процесс расширения прав субъектов Российской Федерации, местного самоуправления в финансовой деятельности не должен нарушать основные конституционные положения, закрепляющие полномочия Российской Федерации – центра управления финансами страны.

Принцип плановости в осуществлении финансовой деятельности означает, что вся финансовая деятельность государства базируется на основе целой системы финансово-плановых актов, структура, порядок составления, утверждения, исполнения которых закрепляются в соответствующих нормативных правовых актах.

Основными финансово-плановыми актами страны являются федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации, бюджеты Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального и региональных фондов обязательного медицинского страхования.

Финансово-плановым актом казенного учреждения является бюджетная смета, в которой предусматриваются только те расходы, которые могут быть произведены ими в соответствии с БК РФ.

Методы осуществления финансовой деятельности

Финансовая деятельность может осуществляться различными методами. Их разнообразие зависит от разных факторов: от субъекта финансовых отношений, условий аккумуляции и использования фондов денежных средств и т. д. В юридической литературе принято делить методы осуществления финансовой деятельности на две основные группы: методы собирания денежных средств и методы их распределения (перераспределения) и использования.

Важнейшим методом собирания денежных средств в государственные (федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации) и местные бюджеты является **налоговый метод** – метод установления налогов. С помощью данного метода изымаются в той или иной форме в обязательном порядке в установленные сроки и в установленном размере денежные средства для зачисления их в бюджеты определенного уровня. В отличие от налогового метода, которому свойствен принудительный (обязательный) характер изъятия денежных средств, применяется и **метод добровольных взносов** – покупка государственных и муниципальных ценных бумаг, пожертвования, вклады в кредитных организациях и т. д.

При распределении и использовании государственных де-

нежных средств, а также средств местного бюджета применяются два важнейших метода: метод финансирования и метод кредитования. **Финансирование** выражается в безвозмездном и безвозвратном предоставлении денежных средств. В условиях перехода к рыночным отношениям бюджетным законодательством предусмотрена возможность выделения средств из бюджета государства на условиях возвратности и возмездности, тем самым понятие «финансирование» несколько расширилось. **Кредитование** означает выделение (предоставление) денежных средств на условиях, как правило, возмездности (платности) и возвратности. Метод финансирования применяется в отношении государственных, основанных на федеральной собственности или собственности субъектов Федерации и местных (основанных на муниципальной собственности) организаций; метод кредитования – в отношении как государственных, местных организаций, так и иных организаций, действующих на праве частной собственности.

Специальные органы государственной власти, осуществляющие финансовую деятельность

Наряду с органами государственного управления, осуществляющими финансовую деятельность в связи с выполнением своих основных задач и функций, созданы органы государства специально для осуществления финансовой деятельности, которые в совокупности получили название «финансовая система».

В юридической науке выработано понятие *стратегическое и оперативное управление обществом*. Органы государственной власти и государственного управления общей компетенции выполняют стратегическое управление. Оперативное управление финансами отнесено к компетенции специальных органов государства.

Для проведения финансовой деятельности в качестве основной функции государством создаются специальные органы государственного управления, на которые возложено оперативное управление финансами.

Важнейшим специальным органом государственной власти, созданным для осуществления финансовой деятельности, является Министерство финансов РФ. Указом Прези-

дента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁷ Министерство РФ по налогам и сборам было преобразовано в Федеральную налоговую службу, Комитет РФ по финансовому мониторингу был преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу. Функции преобразованных органов исполнительной власти по принятию нормативных правовых актов в налоговой сфере и сфере проведения финансового мониторинга были переданы Министерству финансов РФ. В соответствии с названным Указом Министерству финансов РФ подведомственны Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство (федеральная служба). Впоследствии были внесены изменения в систему федеральных органов исполнительной власти. Так, Федеральная служба страхового надзора Указом Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 была присоединена к Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР), а с 2013 г. их полномочия переданы Банку России. Росфинмониторинг с 2007 г. был подчинен Правительству РФ, а с мая 2012 г. – Президенту РФ. Функции Министерства финансов РФ по контролю и надзору были переданы Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор). Правоприменительные функции Министерства финансов РФ по обеспечению исполнения федерального бюджета были переданы Федеральному казначейству (Казначейство России) с приданием ему статусу-

са федеральной службы.

Особое положение среди специальных государственных органов занимает Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

Министерство финансов Российской Федерации

Министерство финансов РФ (Минфин России) действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329. В соответствии с указанным Положением Министерство финансов РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Министерство финансов РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы финансово-бюджетно-

го надзора, Федерального казначейства (федеральная служба), а также контроль исполнения Федеральной таможенной службой нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Министерство финансов РФ в соответствии с Положением вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения соответствующих федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ Министерство:

- принимает нормативные правовые акты в сфере своей деятельности;
- осуществляет полномочия, связанные с составлением проекта федерального бюджета, его исполнением и составлением отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- заключает от имени Российской Федерации договоры о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоров обеспечения регрессных требований

гаранта;

- управляет государственным долгом Российской Федерации;

- выполняет функции эмитента государственных ценных бумаг;

- организует формирование и использование ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации;

- проводит конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Министерства, на проведение научно-исследовательских работ для иных государственных нужд в установленной сфере деятельности и осуществляет иные функции.

Структурными подразделениями Министерства являются департаменты по основным направлениям деятельности Министерства. В состав департаментов включаются отделы.

Федеральное казначейство Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральное казначейство Российской Федерации было создано Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556. Единую централизованную систему органов Федерального казначейства возглавлял руководитель Федерального казначейства – начальник Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Федеральном казначействе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703⁸, Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета (главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета).

Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Оно осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком РФ, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное казначейство в соответствии со ст. 166.1 БК РФ имеет следующие бюджетные полномочия:

- производит распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным Бюджетным кодексом, законом (решением) о бюджете и иными муниципальными правовыми актами, и их перечисление на единые счета соответствующих бюджетов в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;

- открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кассовое обслуживание исполнения которых в соответствии с Бюджетным кодексом осуществляется Федеральным казначейством, и иные счета для учета средств, предусмотренных законодательством Российской Федерации, устанавливает режим этих счетов;

– направляет в учреждения Центрального банка Российской Федерации и кредитные организации представления о приостановлении операций в валюте Российской Федерации по счетам, открытым казенным и бюджетным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;

– осуществляет приостановление операций по лицевым счетам, открытым главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета в органах Федерального казначейства в предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации случаях, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;

– осуществляет управление операциями со средствами на едином счете федерального бюджета в установленном им порядке;

– устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– осуществляет в установленном им порядке открытие и ведение лицевых счетов для учета операций администраторов доходов бюджетов, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных распорядителей, распорядителей

и получателей средств федерального бюджета, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), а также по поручению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации муниципального образования) в соответствии с заключенным соглашением открывает и ведет лицевые счета для учета операций главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

- ведет сводный реестр главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

- доводит до главных распорядителей средств федерального бюджета представленные Министерством финансов Российской Федерации бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств;

- осуществляет составление и ведение кассового плана исполнения федерального бюджета;

- доводит до главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета представ-

ленные Министерством финансов Российской Федерации бюджетные ассигнования;

- доводит до распорядителей и получателей средств федерального бюджета распределенные главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств;

- доводит до администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета распределенные главным администратором источников финансирования дефицита федерального бюджета бюджетные ассигнования;

- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета, составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации информацию и отчет о кассовом исполнении федерального бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом, иными правовыми актами, регулирующими бюджетные отношения;

- получает от главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных администраторов доходов федерального бюджета материалы, необходимые для составления бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета;

- составляет на основании бюджетной отчетности, представленной главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федераль-

ного бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, бюджетную отчетность об исполнении федерального бюджета и представляет ее в Министерство финансов Российской Федерации;

- составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на основании отчета об исполнении федерального бюджета, отчетности и материалов, представленных органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации;

- осуществляет санкционирование оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, лицевые счета которых открыты в Федеральном казначействе;

- осуществляет создание и ведение единого портала бюджетной системы Российской Федерации;

- осуществляет создание, ведение, развитие и обслуживание Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах;

- устанавливает по согласованию с Центральным банком Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предо-

ставления государственных и муниципальных услуг» порядок ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах;

– осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом и (или) принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации, местной администрации муниципальных образований вправе осуществлять исполнение соответствующих бюджетов через органы Федерального казначейства на основании соглашений. Отдельные функции финансовых органов субъектов Федерации (финансовых органов муниципальных образований) по исполнению соответствующих бюджетов, осуществляемые органами Федерального казначейства на основании соглашений между ними и высшими исполнительными органами субъектов Федерации (местными администрациями муниципальных образований), выполняются в порядке, им установленном. БК РФ закрепляет ответственность Федерального казначейства за осуществление бюджетных полномочий. Федеральное казначейство осуществляет внутренний государственный финансовый контроль в соответствии со своими полномочиями.

Система налоговых органов

Система налоговых органов в Российской Федерации возникла в связи с социально-экономическими изменениями, которые произошли в нашей стране. В соответствии с Законом РСФСР от 21 марта 1991 г. № 943-І «О Государственной налоговой службе РСФСР»⁹ при Министерстве финансов РСФСР была создана единая система контроля за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, установленных законодательством РФ. Указом Президента РФ от 31 декабря 1991 г. № 340¹⁰ утверждено Положение о Государственной налоговой службе Российской Федерации, которым предусмотрено, что органы этой службы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением налогового законодательства. В соответствии с данным Положением единая централизованная система органов Государственной налоговой службы РФ состояла из центрального республиканского (Российской Федерации) органа государственного управления (Государственная налоговая служба РФ) и государственных налоговых инспекций по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, районам, городам

(за исключением городов районного подчинения) и районам в городах.

Указом Президента РФ от 23 декабря 1998 г. № 1635¹¹ Государственная налоговая служба РФ была преобразована в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 названное министерство было преобразовано в Федеральную налоговую службу с передачей его функций по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, ведению разъяснительной работы по законодательству Российской Федерации о налогах и сборах Министерству финансов РФ¹². Главной задачей данной Федеральной службы является осуществление контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью их исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующие бюджеты налогов и других платежей, установленных налоговым законодательством РФ, субъектов Федерации и органами местного самоуправления в пределах их компетенции. Федеральная налоговая служба:

- проводит непосредственно и организует работу государственных налоговых инспекций по осуществлению контроля за соблюдением законодательства о налогах и других платежах в бюджет;

- производит в министерствах и ведомствах, на предприятиях, в учреждениях и организациях, основанных на любых формах собственности, и у граждан проверки денежных

документов, регистров бухгалтерского учета, планов, смет, деклараций и иных документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и других платежей в бюджет;

- организует работу государственных налоговых инспекций по учету, оценке и реализации конфискованного, бесхозяйного имущества, имущества, перешедшего по праву наследования к государству, и кладов;

- осуществляет возврат излишне взысканных и уплаченных налогов и других обязательных платежей в бюджет через кредитные организации;

- анализирует отчетные, статистические данные и результаты проверок на местах, подготавливает на их основе предложения о разработке инструктивных методических указаний и других документов по применению законодательных актов о налогах и иных платежах в бюджет и выполняет другие функции.

Региональные органы данной Федеральной службы в субъектах Федерации осуществляют функции, предусмотренные законодательством о налогах и сборах.

Выполняя свои задачи и осуществляя соответствующие функции, налоговые органы реализуют определенные права и несут предусмотренную законодательством ответственность.

В соответствии с НК РФ полномочиями налоговых органов в определенных случаях обладают таможенные органы. Налоговые органы в соответствии с Кодексом впра-

ве требовать с налогоплательщиков, налоговых агентов документы, служащие основаниями для исчисления и уплаты (удержания, перечисления) налогов, а также пояснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов, проводить налоговые проверки, производить выемку документов при проведении налоговых проверок, свидетельствующих о совершении налоговых правонарушений, если есть достаточные основания полагать, что эти документы будут уничтожены, сокрыты, изменены или заменены; приостанавливать операции по банковским счетам налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов; осматривать (обследовать) любые используемые налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанные с содержанием объектов налогообложения производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, проводить инвентаризацию имущества, принадлежащего налогоплательщику; требовать устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение указаний; взыскивать недоимки (сумму налога или сумму сбора, не уплаченную в срок, установленный законодательством о налогах и сборах) по налогам и сборам, а также взыскивать пени в порядке, установленном НК РФ. Они также вправе требовать от кредитных организаций документы, подтверждающие исполнение платежных документов налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых

агентов и инкассовых поручений (распоряжений) налоговых органов о списании со счетов налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов сумм налогов и пени; заявлять ходатайства об аннулировании или о приостановлении действия выданных юридическим и физическим лицам лицензий на право осуществления определенных видов деятельности.

Налоговые органы вправе предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски о:

- взыскании налоговых санкций с лиц, допустивших нарушения законодательства о налогах и сборах;
- признании недействительной государственной регистрации юридического или физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;
- досрочном расторжении договора об инвестиционном налоговом кредите;
- взыскании задолженности по налогам и сборам, соответствующим пеням и штрафам в бюджеты, числящейся более трех месяцев за юридическими лицами, являющихся зависимыми (дочерними), с соответствующих основных юридических лиц, когда на банковские счета последних поступает выручка за реализацию товаров (работ, услуг) зависимых (дочерних) юридических лиц, а также о взыскании задолженности основных юридических лиц, когда на банковские счета последних поступает выручка за реализуемые товары (работы, услуги) основных юридических лиц; и в дру-

гих случаях, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

НК РФ и иные федеральные законы устанавливают определенные обязанности налоговых органов, при нарушении которых наступает соответствующая ответственность. Налоговые органы обязаны соблюдать законодательство о налогах и сборах, осуществлять контроль его соблюдением, вести учет налогоплательщиков, осуществлять возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов, пеней, штрафов, соблюдать налоговую тайну, направлять налогоплательщику или налоговому агенту копии акта налоговой проверки и решения налогового органа, а также в установленных случаях налоговое уведомление и требование об уплате налога или сбора.

НК РФ предусматривает обязанность налогового органа при выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение налогового преступления, в 10-дневный срок со дня выявления указанных обстоятельств направлять материалы в органы внутренних дел для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. На таможенные органы возложены обязанности по взиманию налогов и сборов, налоговому контролю, они пользуются правами и имеют обязанности налоговых органов, предусмотренные НК РФ.

Налоговые органы, таможенные органы несут ответственность за убытки, причиненные налогоплательщикам, плательщикам сборов, налоговым агентам вследствие своих

неправомерных действий (решений) или бездействия, а также неправомерных действий или бездействия их должностных лиц и других работников при исполнении ими служебных обязанностей. Причиненные налоговыми органами или таможенными органами и их работниками при исполнении служебных обязанностей убытки налогоплательщику возмещаются за счет федерального бюджета.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России)

Особое положение среди федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих финансовую деятельность, призванных оперативно управлять финансами, занимает Центральный банк Российской Федерации (Банк России), который действует в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹³.

Центральный банк РФ (Банк России), являясь юридическим лицом, одновременно осуществляет функции органа государственного управления, наделенного значительными властными полномочиями. Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, имеет право издавать нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц, действующих в сфере финансов. Существенные изменения в правовой статус Банка России внес Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645, который упразднил Федеральную службу по финансовым рынкам и передал ее функции ЦБ РФ¹⁴. Уставный капитал и иное имущество Банка России в соответствии с Конституци-

ей РФ являются федеральной собственностью. Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ, что означает:

- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ;

- назначение на должность и освобождение от должности членов совета директоров Банка России;

- направление и отзыв представителей Государственной Думы в Национальном финансовом совете в рамках своей квоты;

- рассмотрение основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и принятие по ним решения;

- принятие решения о проверке Счетной палатой РФ финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений. Указанное решение может быть принято только на основании предложения Национального финансового совета;

- представление Банком России на рассмотрение Государственной Думе годового отчета и принятие по нему решения;

- определение Государственной Думой аудиторской фирмы для проведения аудиторской проверки;

- проведение парламентских слушаний о деятельности Банка России с участием его представителей;

– заслушивание докладов Председателя Банка России Государственной Думе о деятельности Банка России (при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

Банк России представляет в Государственную Думу и Президенту РФ информацию в порядке, установленном федеральными законами.

Основными целями деятельности Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, обеспечение стабильности и развития национальной платежной системы, развитие финансового рынка Российской Федерации, обеспечение его стабильности. Для реализации указанных целей Банк России выполняет разнообразные функции: во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику; монополично осуществляет эмиссию наличных денег и организует их обращение. Он является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему рефинансирования, устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации и проведения банковских операций, бухгалтерской отчетности и учета для банковской системы. Банк России осуществляет государственную регистрацию кредитных организаций, выдает и отзывает их лицен-

зии; осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций; осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций; осуществляет валютное регулирование и валютный контроль и иные функции в сфере кредитных, денежных, валютных и ценовых отношений. Важна роль Банка России в проведении анализа и прогнозирования состояния экономики России в целом и по регионам страны.

Банк России вправе обращаться в суды с исками о признании недействительными нормативных правовых актов федеральных органов, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Понятие финансового права. Соотношение со смежными отраслями права

Под понятием «финансовое право» понимают:

- отрасль права как систему норм, правил поведения;
- науку как систему знаний, воззрений, представлений о финансовых явлениях и о правовой форме, их опосредующей;
- учебный курс как систему изучения выработанных наукой представлений о финансовых явлениях и их правовой форме, правоприменительной практики в изучаемой сфере общественной жизни.

Финансовое право как отрасль права по своей сущности относится к публичным отраслям права. Известный специалист по финансовому праву Поль Мари Годме писал: «Финансовое право – отрасль публичного права, предметом которой являются нормы, регулирующие государственные финансы», и далее: «естественно, что одна из отраслей указанного права состоит из норм, регулирующих государственные финансы, доходы и расходы государственных органов и контроль над использованием всех этих средств»¹⁵. В юридической литературе имеются различные определения финансового права как отрасли российского права. При этом авторы

подчеркивают публичный характер данной отрасли, хотя и не во всех определениях содержится прямое указание на это.

Финансовое право, как и всякая другая отрасль российского права, относящаяся к отраслям публичного права или к отраслям частного права, имеет свой предмет правового регулирования, т. е. определенные общественные отношения, регулируемые нормами данной отрасли права. Указание на эти общественные отношения, которые являются предметом правового регулирования финансового права, содержится во всех предложенных авторами определениях данной отрасли права. Н. И. Химичева определяет финансовое право как «отрасль российского права, нормы которой регулируют общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по образованию (формированию), распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и муниципальных образований, а также иных финансовых ресурсов публичного характера, используемых для реализации соответствующих задач»¹⁶.

О. Н. Горбунова определяет финансовое право как совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства для обеспечения бесперебойного осуществления его задач и функций в каждый данный период его развития¹⁷.

В юридической литературе отмечалось, что вопросы о ме-

сте финансового права в системе права и его природе возникли в ходе дискуссии о системе социалистического права, проведенной Институтом права АН СССР в 1940 г. В тезисах Института финансовое право рассматривалось как самостоятельная отрасль права, однако без подразделения ее на Общую и Особенную части. Признавая финансовое право в качестве самостоятельной отрасли права, авторы расходятся во мнении о происхождении данной отрасли. Так, Р. О. Халфина, П. М. Годме, М. И. Пискотин, С. Д. Цыпкин и др. считают, что финансовое право выделилось из таких отраслей права, как государственное и административное. Иные ученые (Е. А. Ровинский, В. В. Бесчеревных, Н. И. Химичева, О. Н. Горбунова и др.) считают, что финансовое право не выделялось из других отраслей права – оно возникло одновременно с возникновением государства и права в целом, поскольку государство не могло бы функционировать без соответствующих финансовых ресурсов, поступление которых в собственность государства в условиях любого правового общества без норм финансового права невозможно. Последняя точка зрения представляется более приемлемой. Существование первой точки зрения объясняется тем, что проблемами правового регулирования финансовой деятельности занимались представители науки административного права, так как в условиях планового ведения народного хозяйства финансовые отношения не были столь многообразны и сложны, как в условиях перехода к рынку,

когда государство для обеспечения финансовыми ресурсами своей деятельности вынуждено тщательно регламентировать общественные отношения, возникающие в процессе создания, распределения и использования фондов денежных средств. Финансовое право, являясь отраслью российского права, взаимодействует с другими отраслями права. Будучи тесно связанными между собой, отрасли права разграничиваются по предмету и методу правового регулирования, в определенной степени и по функциям.

Традиционным для большинства стран мира является деление права на публичное и частное. Российская система права, хотя официально и не придерживается этого деления, но в научной и учебной литературе такое деление системы права становится предметом обсуждения, в частности при характеристике сущности финансового права подчеркивается его публичный характер. Наибольшая взаимосвязь существует между финансовым правом, конституционным и административным правом, относящимися к отраслям публичного права. Разграничение между ними следует проводить не только по предмету и методу правового регулирования, но и по тем функциям, которые данные отрасли права выполняют.

Конституционное право (иногда называемое государственным правом) является основной ведущей отраслью в системе права; его нормы, закрепленные Конституцией РФ, являются определяющими при регулировании обществен-

ных отношений в разных сферах человеческой деятельности, в том числе финансовой. Нормы конституционного права в области финансов закрепляют компетенцию законодательных и исполнительных органов государства; разграничивают предмет введения между Российской Федерацией и ее субъектами; закрепляют основные права и обязанности граждан при осуществлении государством и местным самоуправлением финансовой деятельности. Тем самым гарантируется соблюдение их законных прав и интересов. Установленные конституционным правом важнейшие принципы финансовой деятельности (нормы-принципы) получают свое развитие и конкретизацию в нормах финансового права, в которых регламентируются и процедура утверждения федерального бюджета и отчета об его исполнении, и контроль за соблюдением выполнения гражданами своей обязанности по уплате законно установленных налогов, и полномочия субъектов Федерации по установлению и введению на своей территории налогов и сборов и т. д.

Финансовое право тесно связано с административным правом. Административное право регулирует управленческую деятельность органов исполнительной власти в разных сферах общественной жизни, закрепляет их структуру, правовое положение, компетенцию и взаимоотношения между собой, применяя при этом, как правило, метод «власти и подчинения», основанный на субординации (подчинение нижестоящего органа вышестоящему). Финансовое пра-

во регулирует деятельность органов государственного управления только в связи с созданием, распределением и использованием ими фондов денежных средств, т. е. регулирует только определенное направление управленческой деятельности органов исполнительной власти государства, используя при этом метод «власти и подчинения», не основанный, как правило, на началах субординации. Н. И. Химичева писала, что метод финансово-правового регулирования имеет специфику в своем конкретном содержании, а также в круге органов, уполномоченных государством на властные действия. По своему содержанию эти предписания касаются порядка и размера платежей в государственную или муниципальную казну, целей использования государственных и муниципальных денежных средств и т. п.¹⁸ Следовательно, при разграничении финансового и административного права необходимо учитывать предмет и метод правового регулирования. Однако при этом следует учесть, что некоторые авторы, признавая финансовое право в качестве самостоятельной отрасли, отрицают наличие у него самостоятельного метода правового регулирования, отличающегося от метода, применяемого административным правом.

Связь финансового права с муниципальным правом в юридической литературе объясняется тем, что муниципальное право, являясь комплексной отраслью права (имеются и иные точки зрения на природу муниципального права, отрицающие его комплексный характер), объединяет в се-

бе нормы многих отраслей права, регулирующие деятельность местного самоуправления. В муниципальное право как комплексную отрасль права включены нормы и финансового права, регулирующие общественные отношения, которые возникают в связи с осуществлением местным самоуправлением финансовой деятельности.

Финансовое право находится в тесной связи и с гражданским правом. Гражданское право регулирует различные общественные отношения, в первую очередь имущественные, участники которых равны, обладают автономией воли, имущественной самостоятельностью. Финансовое право также регулирует имущественные отношения, но только те, которые возникают по поводу денег и поэтому приобретают форму денежных отношений. Гражданское право регулирует не только денежные отношения, но и отношения, возникающие по поводу иного имущества (вещей, имущественных прав). Предметом финансового права являются те денежные отношения, участники которых не равны, не обладают автономией воли и имущественной самостоятельностью, между участниками возникают отношения власти и подчинения. И очень важно отметить, что эти денежные отношения возникают в связи с созданием, распределением и использованием фондов денежных средств, т. е. в связи с осуществлением финансовой деятельности государства и местного самоуправления.

Уголовное право, уголовный процесс охраняют финансово-правовые отношения, в частности налоговые, валютные

отношения. Статьи 198, 199 УК РФ, например, предусматривают уголовную ответственность за налоговые преступления.

Предмет и метод финансового права

Из общей теории права и государства известно, что для разграничения отраслей права, в своей совокупности составляющих систему права, используются два основных признака – предмет и метод правового регулирования. Финансовое право, являющееся самостоятельной отраслью права, имеет только ему присущий предмет правового регулирования и в связи со спецификой предмета финансового права законодатель использует для его регулирования определенный метод. Итак, что является предметом финансового права, дающим основание для вывода о самостоятельности данной отрасли права? При определении предмета правового регулирования той или иной отрасли следует ответить на вопрос: что регулирует отрасль права, какую группу общественных отношений опосредуют нормы данной отрасли права? Финансовое право регулирует те общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления финансовой деятельности государства и местного самоуправления, т. е. общественные отношения, возникающие в процессе создания, распределения и использования фондов денежных средств, объективно необходимых в условиях действия товарно-денежных отношений для финансового обеспечения деятельности государства и местного самоуправления. Общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой

деятельности и составляющие предмет финансового права, очень разнообразны и многочисленны, поскольку нормы финансового права законодательно закрепляют существующую в обществе финансовую систему.

Общественные отношения, составляющие предмет финансового права, в юридической литературе подразделяют на различные самостоятельные группы, тем не менее так или иначе связанные между собой. В составе общественных отношений, составляющих предмет финансового права, выделяются следующие основные группы:

- отношения между Российской Федерацией, субъектами Федерации, местным самоуправлением, возникающие в связи с установлением бюджетной системы, распределением доходов и расходов между бюджетами различных уровней бюджетной системы, установление, введение различных видов налогов и сборов, проведение различных видов финансового контроля и т. д., т. е. отношения, возникающие в связи с разграничением предмета ведения между Российской Федерацией, ее субъектами, местным самоуправлением в области финансовой деятельности государства и местного самоуправления;

- отношения между финансовыми органами разного уровня и иными субъектами отношений, возникающие в процессе создания, распределения и использования бюджета государства (федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации) и местных бюджетов;

- отношения между налоговыми органами и налогоплательщиками, налоговыми агентами и другими субъектами налогового права в связи с уплатой налогов и сборов, проведением налогового контроля;

- отношения между организациями, функционирующими на праве государственной или муниципальной собственности и их вышестоящими органами управления в связи с созданием централизованных фондов денежных средств соответствующих министерств, служб и т. п. и децентрализованных фондов денежных средств соответствующих хозяйствующих субъектов;

- отношения между финансовыми органами, в том числе органами Казначейства, и кредитными организациями в связи с исполнением федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местного бюджета, как по доходам, так и по расходам;

- отношения между Центральным банком РФ (Банком России) и кредитными организациями при осуществлении рефинансирования кредитных организаций, надзора и контроля их деятельности;

- отношения между финансовыми организациями, Банком России и другими кредитными организациями в связи с управлением внешним и внутренним государственным и местным долгом;

- отношения между государственными органами управления и местным самоуправлением в связи с формировани-

ем и использованием страховых фондов, в которых участвует государство и местное самоуправление;

- отношения между Банком России и его клиентами при применении к ним финансовых санкций за нарушение банковского законодательства;

- отношения между кредитными организациями и их клиентами при производстве безналичных расчетов через соответствующий банковский счет;

- отношения между органами валютного регулирования и контроля и соответствующими хозяйствующими субъектами и гражданами при осуществлении валютных операций;

- отношения между Банком России, кредитными организациями, хозяйствующими субъектами, гражданами, возникающие при регулировании денежного обращения, в частности при производстве расчетов наличными деньгами;

- отношения между управленческими органами и всеми участниками финансовой деятельности при проведении различных видов государственного финансового контроля (бюджетного, налогового, валютного и др.).

При всем своем разнообразии эти отношения имеют общее направление – они возникают в процессе создания, распределения и использования фондов денежных средств, объективно необходимых для финансового обеспечения деятельности государства и местного самоуправления.

В юридической литературе было высказано мнение, что отношения, возникающие в процессе создания фондов де-

нежных средств хозяйствующих субъектов, действующих на основе частной собственности, не входят в предмет финансового права. В частности, указывается, что финансовое право регулирует только отношения, возникающие по поводу финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий¹⁹. Вряд ли с указанной позицией можно согласиться, так как процесс создания и использования фондов денежных средств хозяйствующими субъектами, действующими на праве частной собственности, должен в определенной форме регулироваться государством, поскольку из этих фондов денежных средств уплачиваются налоги и сборы. Поэтому общественные отношения, возникающие в процессе создания и использования указанных фондов денежных средств, также относятся к предмету правового регулирования финансового права, как и отношения, возникающие при создании фондов денежных средств государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Итак, предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности, во всем своем многообразии. Как уже отмечалось, для характеристики самостоятельности отрасли права необходимо не только выявить специфику предмета правового регулирования, но и установить особенности метода правового регулирования, т. е. ответить на вопрос: как регулируются эти отношения? Метод, как отмечается в литературе, – это способ воздействия права на

общественные отношения, система специфических средств, приемов, с помощью которых право регулирует общественные отношения, устанавливая правила поведения участников данных отношений, наделяя их правами и возлагая на них обязанности. Метод правового регулирования определяется спецификой предмета правового регулирования. Однако в реальной жизни общественные отношения пересекаются, переплетаются между собой, для их регулирования могут использоваться различные методы, хотя для определенной группы общественных отношений применяется основной специфический метод правового регулирования. Вопрос о методе правового регулирования, применяемого финансовым правом, остается в науке финансового права дискуссионным.

В. В. Бесчеревных детально проанализировал существовавшие высказывания ученых о месте финансового права в общей системе права. И он пришел к выводу о том, что финансовое право, являясь самостоятельной отраслью права, не имеет своего, только ему присущего, метода правового регулирования и не применяет «различные («разные») методы регулирования, а... использует так называемый административный метод»²⁰. Указанную позицию с определенной модификацией занимают и другие ученые. Однако в юридической литературе была высказана и противоположная точка зрения о характере метода правового регулирования, применяемого финансовым правом. Признавая, что характерной особен-

ностью метода правового регулирования финансового права является «власть и подчинение», применяемого и другими отраслями публичного права, представители указанного направления делают попытки выявить особенности метода правового регулирования, применяемого финансовым правом.

Так, Н. И. Химичева рассматривает в качестве основного метода финансово-правового регулирования государственно-властные предписания одним участником финансовых отношений со стороны других, выступающих от имени государства и наделенных в связи с этим соответствующими полномочиями. «Такой метод, – пишет Н. И. Химичева, – свойствен и другим отраслям права, например административному. Но в финансовом праве он имеет специфику в своем конкретном содержании, а также в круге органов, уполномоченных государством на властные действия. Большая часть таких предписаний исходит от финансово-кредитных органов государства, созданных специально для осуществления финансовой деятельности». И далее отмечает Н. И. Химичева: «Участники финансовых отношений, которым они адресуют свои предписания (различные органы государственного управления, организации), находятся во взаимосвязи с этими органами и в зависимости от них лишь по линии функций финансовой деятельности»²¹. Итак, финансово-правовому методу не свойствен, как правило, принцип субординации – подчинения нижестоящего органа вы-

шестоящему в соответствии с существующим организационно-правовым принципом построения органов отраслевого управления. Этим метод административно-правового регулирования и отличается от финансово-правового метода. Следует при этом отметить, что финансово-правовому регулированию свойственны и такие методы, как метод рекомендации, согласования. Однако основным методом является метод властных предписаний, который учитывает специфику предмета правового регулирования, т. е. тех общественных отношений, участники которых – юридически неравные субъекты, хотя они и не находятся, как правило, в субординарном подчинении. В условиях развития рынка в соответствии с ГК РФ в случаях, предусмотренных законом, финансовые отношения могут регулироваться нормами гражданского законодательства, и в этих ситуациях следует признать применение гражданско-правового метода регулирования, основанного на равенстве, дозволенности, диспозитивности. В частности, это касается определенных видов бюджетных, налоговых отношений. Интересное исследование сущности метода финансового права провела И. В. Рукавишникова²².

Система источников финансового права

Под источниками права в юридической литературе понимают систему внешних форм, в которых содержатся нормы права, т. е. источники права – это объективизированная форма существования права. В таком понимании источники права различаются между собой по своему содержанию и по уровню нахождения их в системе источников соответствующей отрасли права. Основным источником любой отрасли права являются нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, в которых содержатся правила поведения общего характера соответствующей отрасли права. Следовательно, основными источниками финансового права являются нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, в которых содержатся нормы (правила поведения общего характера) финансового права. Важнейшим законом, обладающим высшей юридической силой, является Конституция РФ, содержащая в себе основные нормы различных отраслей права, в том числе финансового права. Конституция РФ имеет прямое действие и применяется на всей территории России. основополагающее значение для финансово-правового регулирования име-

ют, например, нормы Конституции РФ, закрепляющие федеративное устройство России (ст. 1, 5, 65, 66), разграничивающие пределы ведения в области финансовой деятельности между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 71, 72), а также нормы, определяющие формы и содержание права собственности (ст. 8, 35, 36), устанавливающие полномочия Президента РФ (ст. 80, 84, 90), Федерального Собрания РФ (ст. 101, 104, 106), Правительства РФ (ст. 114, 115) в области финансовой деятельности, закрепляющие обязанности и права гражданина в области налогообложения (ст. 57). Нормы Конституции РФ, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе создания, распределения и использования фондов денежных средств, конкретизируются и детализируются в федеральных законах, положения которых опосредуют финансовые отношения. Так, норма Конституции РФ, закрепляющая федеральное устройство России, получила свое развитие в нормах бюджетного права РФ, устанавливающих бюджетное устройство Российской Федерации, бюджетную систему Российской Федерации и принципы ее построения. Нормы Конституции РФ, разграничивающие предмет ведения Российской Федерации и ее субъектов в области финансов, получили свое развитие в БК РФ. Так, в частности, они нашли отражение в нормах, регулирующих доходы и расходы федерального бюджета, доходы и расходы бюджетов субъектов Федерации, межбюджетные отношения. В НК РФ нормы Конституции РФ нашли закреп-

ление при установлении и введении различных видов налогов и сборов.

Нормы Конституции РФ, закрепляющие полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ в области финансов, детализируются в нормах, регулирующих бюджетный процесс. Содержание ст. 57 Конституции РФ, устанавливающее, что «каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы», почти текстуально воспроизведено в ст. 3 НК РФ и получило конкретизацию в других статьях данного Кодекса.

Понятие «финансовое законодательство» не закреплено в нормативных правовых актах. Оно используется только в научной и учебной литературе. Как известно, в настоящее время отсутствует общеправовой классификатор отраслей законодательства. Однако и в ранее действовавшем классификаторе, утвержденном Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2171, совокупность нормативных правовых актов, содержащих нормы финансового права, получила наименование не финансового законодательства, а «законодательства о финансах и кредите»²³.

В системе источников финансового права отсутствует единый кодифицированный нормативный правовой акт. Данный акт содержал бы важнейшие нормы финансового права, необходимость принятия подобного документа неоднократно обосновывалось в юридической литературе²⁴. Отсутствие его в финансовом праве обусловило необходимость

принятия кодифицированных нормативных правовых актов по основным подотраслям финансового права – бюджетному и налоговому праву.

Важнейшие нормы, регулирующие бюджетные отношения, закреплены в БК РФ, а нормы налогового права – в НК РФ. БК РФ был принят 31 июля 1998 г., однако срок его введения в действие в тот период не был определен. Только через год Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ было установлено, что БК РФ вводится в действие с 1 января 2000 г., за исключением отдельных его положений. БК РФ, как отмечается в его преамбуле, служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, правовые основы функционирования бюджетной системы России, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

БК РФ состоит из пяти частей, 9 разделов, 30 глав.

Часть 1 – Общие положения;

Часть 2 – Бюджетная система Российской Федерации;

Часть 3 – Бюджетный процесс в Российской Федерации;

Часть 4 – Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения;

Часть 5 – Заключительные положения.

Принятие и введение в действие БК РФ, кодифицировавшего нормы бюджетного права – важнейшей подотрасли финансового права, способствовало совершенствованию бюджетных отношений между различными субъектами бюджетного права, укреплению законности в данной сфере финансовых отношений.

Важнейшие нормы, регулирующие налоговые отношения в Российской Федерации, сосредоточены в НК РФ – кодифицированном нормативном правовом акте. Данный Кодекс (часть первая) был принят 31 июля 1998 г. и введен в действие с 1 января 1999 г. (за исключением отдельных статей (п. 3 ст. 1, ст. 13–15, 18), предусматривающих виды налогов в Российской Федерации. Эти статьи подлежали введению в действие со дня введения в действие НК РФ (части второй). А также после признания утратившим силу Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 г. Вторая часть НК РФ, регулирующая условия уплаты отдельных видов налогов и сборов, вводилась в действие поэтапно, по мере разработки и утверждения конкретных видов налогов и сборов. Так, первый этап относится к 1 января 2001 г., когда были введены в действие четыре главы: 21 – Налог на добавленную стоимость; 22 – Акцизы; 23 – Налог на доходы физических лиц; 24 – Единый социальный налог (данная глава была отменена Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ). С 1 января 2002 г. была введена глава 25 – Налог на прибыль организаций. В последующие

годы принимаются и другие главы, посвященные иным налогам. Рассмотрим структуру Налогового кодекса РФ.

Часть первая НК РФ содержит семь разделов:

раздел I – Общие положения;

раздел II – Налогоплательщики и плательщики сборов. Налоговые агенты. Представительство в налоговых правоотношениях;

раздел III – Налоговые органы. Таможенные органы. Финансовые органы. Органы внутренних дел. Следственные органы. Ответственность налоговых органов, таможенных органов, органов внутренних дел, следственных органов, их должностных лиц;

раздел IV – Общие правила исполнения обязанности по уплате налогов и сборов;

раздел V – Налоговая декларация и налоговый контроль;

раздел VI – Налоговые правонарушения и ответственность за их совершение;

раздел VII – Обжалование актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц.

Часть вторая НК РФ включает четыре раздела:

VIII – Федеральные налоги;

VIII.I – Специальные налоговые режимы;

IX – Региональные налоги и сборы;

X – Местные налоги.

Как уже отмечалось, законодатель не закрепил понятие «финансовое законодательство». Он не утвердил и едино-

го кодифицированного нормативного правового акта, содержащего основные нормы финансового права. Поэтому были приняты кодифицированные нормативные правовые акты по двум подотраслям финансового права – Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации. В указанных Кодексах содержатся понятия: бюджетное законодательство Российской Федерации, законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, законодательство субъектов Российской Федерации о налогах и сборах и законодательство о налогах и сборах. При определении бюджетного законодательства Российской Федерации законодатель использует понятие «законодательство» как совокупность нормативных правовых актов, содержащих нормы бюджетного права и принятых представительными органами. В соответствии со ст. 2 БК РФ бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из: Бюджетного кодекса РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов

представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные отношения.

При определении понятия «законодательство Российской Федерации о налогах и сборах» законодатель использует данное понятие в узком смысле, как совокупность НК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах. При определении законодательства субъектов Российской Федерации о налогах и сборах (в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, в которой установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации) законодатель использует понятие «законодательство» как совокупность законов о налогах и сборах субъектов Федерации, принятых в соответствии с НК РФ. Понятие «законодательство о налогах и сборах» используется в НК РФ как юридический прием с целью упрощения формулировок соответствующих статей Налогового кодекса РФ. В БК РФ употребляется понятие «налоговое законодательство».

В систему источников финансового права, кроме названных выше, включается значительный массив федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, инструкций, приказов, иных нормативных правовых актов министерств и других федеральных органов исполнительной власти, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансо-

вой деятельности. Среди них следует назвать федеральные законы, принятые еще в 1991 г. и регулирующие взимание отдельных налогов и сборов. Большое значение для регулирования отношений в области банковского кредитования играют Федеральные законы от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»²⁵ и от 2 декабря 1990 г. № 395-І «О банках и банковской деятельности» (в ред. от 2 февраля 1996 г.). Правовые основы осуществления финансовой деятельности, ее основных направлений содержатся, как правило, в нормативных правовых актах комплексного характера, т. е. в них включены нормы различных отраслей права. Такой характер имеет, например, Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4016-І «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 1997 г.)²⁶. Можно назвать и другие федеральные законы, регулирующие страховые отношения, в частности Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»²⁷. Данный Закон вступил в силу с 1 июля 2003 г., за исключением положений, для которых предусмотрены иные сроки вступления в силу. В систему источников финансового права входят нормативные правовые акты субъектов Федерации, местного самоуправления, содержащие нормы, регулирующие финансовые отношения. К источникам финансового права, как и других

отраслей права, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 15) относятся международные договоры, являющиеся составной частью правовой системы России. Особенно это положение актуально для налогового права; в ст. 7 НК РФ почти текстуально воспроизведена ст. 15 Конституции РФ применительно к налогообложению.

В юридической литературе остается дискуссионным вопрос об отнесении к источникам финансового права судебных решений.

Характеристика финансово-правовой нормы

Нормы финансового права, как и нормы других отраслей права, состоят из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции, которые имеют определенную специфику, отражающую особенность финансового права как отрасли права. Гипотеза нормы права, в том числе финансово-правовой нормы, характеризует условия применения данной нормы. В юридической литературе отмечалось, что гипотезы финансово-правовой нормы носят преимущественно сложный характер, так как содержат несколько условий. Так, норма, регулирующая уплату налога на доходы физического лица, содержит несколько условий: наличие определенного вида дохода, место его получения, которое зависит от правового статуса налогоплательщика, возможность применения различных видов вычетов, даты фактического получения доходов.

Диспозиция указывает на содержание самого правила поведения, закрепляет права и обязанности участников финансового правоотношения, например обязанность налогоплательщика встать на учет в налоговом органе в определенный срок, в определенном размере внести налог, представить в установленной форме и срок декларацию.

Санкция финансово-правовой нормы предусматривает юридическую ответственность за нарушение установленного

правила поведения. В юридической литературе обосновывается положение о наличии финансовой ответственности, как самостоятельного вида юридической ответственности. Финансово-правовая санкция, составляющая сущность финансово-правовой ответственности, имеет специфические черты. Финансово-правовые санкции, как отмечалось в литературе, носят денежный характер и воздействуют на нарушителя финансово-правовой нормы не непосредственно, а косвенно через его фонды денежных средств (изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в кредитных организациях, блокирование расходов бюджета и т. д.). Положение о финансово-правовой ответственности как самостоятельном виде юридической ответственности является в настоящее время дискуссионным. За нарушения норм права, регулирующих финансовую деятельность государства и местного самоуправления, могут применяться меры ответственности, предусмотренные другими отраслями права – административным, трудовым, уголовным.

Нормы финансового права как публичной отрасли права носят императивный характер, т. е. их содержание не может быть изменено по соглашению участников общественно-го отношения, как это имеет место при диспозитивных нормах, содержащихся, например, в ГК РФ.

В зависимости от характера воздействия на участников финансового отношения нормы финансового права в юридической литературе подразделяют на три вида: обязываю-

щие, запрещающие и уполномочивающие.

Обязывающие нормы, устанавливая определенные права и обязанности участников финансовых отношений, требуют от них совершения определенных действий. Например, нормы налогового права предписывают субъектам налоговых отношений при наличии определенных условий уплатить налог в определенном размере в определенный срок.

Запрещающие нормы, как явствует из самого названия, содержат запрет на совершение какого-либо действия. Так, норму ст. 81 БК РФ, которой предусмотрено, что размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местной администрации) не может превышать 3 процентов утвержденных расходов соответствующего бюджета, следует отнести к запрещающим нормам.

Уполномочивающие нормы устанавливают определенные права и обязанности участников финансовых отношений, но реализация этих прав и обязанностей находится в зависимости от самого участника. Такие нормы содержатся, например, в нормативных правовых актах, регулирующих кредитные, расчетные отношения. Финансовое право содержит также нормы-принципы, нормы-дефиниции.

Большинство норм финансового права носит обязывающий характер.

Нормы финансового права в зависимости от их содержания подразделяются на материальные и процессуальные. **Материальные** финансово-правовые нормы закрепляют

права и обязанности субъектов финансовых правоотношений, компетенцию и структуру органов управления финансами и т. д. **Процессуальные** финансово-правовые нормы определяют порядок деятельности субъектов финансовых правоотношений. Особенно четко можно провести разграничение между материальными и процессуальными нормами финансового права в бюджетном и налоговом праве.

Финансово-правовые отношения, их содержание и особенности

В науке финансового права содержатся различные определения финансово-правовых отношений. Финансово-правовое отношение можно определить как общественное отношение, возникающее при создании, распределении, использовании фондов денежных средств и урегулированное нормами финансового права, участники которого обладают соответствующими юридическими правами и обязанностями.

Н. И. Химичева определяет финансовое правоотношение как «урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных и муниципальных денежных средств и доходов»²⁸.

О. Н. Горбунова отмечает, что «финансовые правоотношения являются одним из видов общественных отношений, которые возникают в сфере финансовой деятельности государства и регулируются финансово-правовыми нормами»²⁹.

М. В. Карасева пишет, что «финансовое правоотношение есть общественное отношение, основанное на финансово-правовой норме, являющееся, в сущности, экономи-

ческим отношением, возникающим в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, имеющим властно-имущественный характер и выражающим публичные интересы»³⁰.

Общим в определениях финансового правоотношения является указание на сферу их возникновения, наличие у его участников соответствующих юридических прав и обязанностей, предусмотренных нормами финансового права. Как и любое другое правовое отношение, финансово-правовое отношение возникает между определенными субъектами по поводу конкретного объекта и имеет содержание, раскрывающееся через соответствующие юридические права и обязанности его участников. Отражая общий характер, присущий любому правовому отношению, финансово-правовое отношение имеет и специфические признаки, обусловленные особенностью сферы их возникновения.

Финансово-правовое отношение возникает в связи с тем, что соответствующие субъекты осуществляют финансовую деятельность государства и местного самоуправления, т. е. деятельность, направленную на создание, распределение и использование определенных фондов денежных средств, и эта деятельность регламентируется нормами финансового права. Указанный признак является определяющим для характеристики финансовых правоотношений и используется в качестве основного признака при разграничении финансово-правового отношения от смежных правовых отношений,

в частности от административно-правовых отношений.

Участниками финансово-правовых отношений могут быть физические лица (граждане), юридические лица и организации, не наделенные правами юридического лица (например, постоянные представительства иностранных юридических лиц). Участниками финансовых правоотношений могут быть публичные образования (Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования), а также при определенных условиях иностранные граждане и лица без гражданства.

Перечисленные субъекты могут быть участниками и других правовых отношений, общественных отношений, урегулированных нормами соответствующей отрасли права, в частности гражданских правоотношений. Особенность финансово-правовых отношений заключается в том, что одним из участников этих отношений обязательно должен быть орган государственной власти или местного самоуправления либо государство или местное самоуправление в целом, а также юридическое лицо, наделенное соответствующими полномочиями.

Финансовое правоотношение не может возникнуть между физическими лицами (гражданами); между физическими лицами (гражданами) и юридическими лицами, функционирующими в организационно-правовой форме, базирующейся на праве частной собственности, и не имеющими соответствующих государственных полномочий, а также меж-

ду данными юридическими лицами. Субъектный состав финансового правоотношения определяется его видом. В юридической литературе была высказана точка зрения о наличии у субъектов финансового права определенной правосубъектности. О. Н. Горбунова пишет, что «основным признаком правосубъектности гражданина и юридического лица в финансовых правоотношениях является наличие самостоятельного источника дохода (заработка или имущества на территории РФ)»³¹. М. В. Карасева вводит понятие «финансовая правосубъектность» применительно не только к гражданам и юридическим лицам, но и к государству и местному самоуправлению³². Применение категории «правосубъектность», тем более понятия «дееспособность», при характеристике субъектов финансового права, особенно государства, местного самоуправления, их органов, по нашему мнению, возможно, но с большой степенью условности. Следовало бы говорить точнее о предоставлении и реализации полномочий, компетенции соответствующих субъектов финансовых правоотношений, поскольку эти отношения носят властный характер и реализация предоставленных им прав является одновременно, как правило, и их обязанностью по осуществлению этих прав. О правосубъектности как потенциальной способности быть участником финансовых правоотношений говорила Н. И. Химичева еще в 1999 г.³³

Финансовое правоотношение возникает только по поводу

денежных средств (финансовых ресурсов) вне зависимости от их формы выражения. Поэтому финансовые правоотношения всегда являются имущественными денежными отношениями.

Финансовое правоотношение, как и любое другое правоотношение, возникает, изменяется и прекращается при наступлении определенных оснований, которые в правовой науке получили название «юридические факты». Категория «юридический факт» достаточно подробно исследовалась в науке гражданского, а также финансового права.

Юридическими фактами, из которых возникают, в связи с которыми изменяются или прекращаются финансовые правоотношения, как отмечается в юридической литературе, могут быть как действия (бездействие), так и события. Важнейшим основанием возникновения, изменения или прекращения финансового правоотношения являются различные финансовые правовые акты (финансово-плановые акты), принятые соответствующими субъектами финансового права.

Общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства и местного самоуправления, многообразны и весьма неоднородны. Поэтому и финансовые правоотношения характеризуются большим разнообразием. Финансово-правовые отношения в науке финансового права принято классифицировать в зависимости от подотрасли, раздела, института финансового

права (что, в свою очередь, зависит от определенной сферы общественной жизни) на следующие виды:

- бюджетные правоотношения;
- налоговые правоотношения;
- неналоговые правоотношения;
- финансовые правоотношения в области государственного и муниципального кредита;
- финансовые правоотношения в области страхования;
- правоотношения, возникающие при осуществлении государственных и муниципальных расходов;
- финансовые правоотношения в области банковского кредитования;
- финансовые правоотношения, возникающие в области денежного обращения и расчетов;
- валютные правоотношения;
- правоотношения, возникающие при осуществлении различных видов финансового контроля.

Всем названным финансовым правоотношениям присущи особенности, характеризующие их субъектный состав; объекты, по поводу которых они возникают; права и обязанности их участников, основания возникновения. Поэтому указанные виды финансовых отношений урегулированы нормами отдельных разделов, подотраслей, институтов, подинститутов финансового права.

Финансовые правоотношения вне зависимости от их вида, или, точнее, внутри их вида, в юридической литературе

подразделяют на материальные и процессуальные. Особенно четко это деление можно установить в бюджетных и налоговых правоотношениях.

Классифицируют финансовые правоотношения и по субъектам, участвующим в них. По указанному признаку финансовые правоотношения могут возникать между:

- органами государственной власти;
- органами государственной власти и местного самоуправления;
- представительными (законодательными) органами и органами исполнительной власти;
- органами исполнительной власти и судебными органами;
- финансовыми и кредитными органами;
- государственными унитарными предприятиями и их вышестоящими органами управления (министерствами, службами и т. д.);
- государственными учреждениями и их вышестоящими органами (министерствами, службами и т. д.);
- финансовыми органами и хозяйствующими субъектами;
- налоговыми органами и хозяйствующими субъектами;
- налоговыми органами и гражданами;
- Центральным банком РФ (Банком России) и кредитными организациями;
- кредитными организациями и хозяйствующими субъектами и др.

Общественные отношения, возникающие при осуществлении финансовой деятельности, регулируются не только нормами финансового права, но и в случае, предусмотренном законом и нормами гражданского законодательства (ст. 2 ГК РФ).

Глава 2. Правовое регулирование финансового контроля

Понятие финансового контроля

Государство не может реализовать свою внешнюю и внутреннюю политику, обеспечить выполнение социально-экономических программ, не располагая финансовыми ресурсами, а также не осуществляя соответствующий контроль за законным их формированием и расходованием.

Существование финансового контроля объективно обусловлено наличием контрольной функции, присущей финансам. Будучи инструментом формирования и использования денежных доходов и фондов, они объективно отражают ход распределительного процесса. Названная функция проявляется в контроле за распределением валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению.

В условиях перехода на рыночные отношения финансовый контроль направлен на обеспечение динамичного развития общественного и частного производства. Он охватывает производственную и непроизводственную сферы, нацелен на повышение экономического стимулирования, рации-

ональное и бережливое расходование материальных, трудовых, финансовых ресурсов и природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, пресечение расточительности, бесхозяйственности.

Контрольная функция финансов проявляется через многогранную деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. Финансовый контроль охватывает своим воздействием общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности, т. е. в процессе создания, распределения и использования определенных фондов денежных средств.

Финансовый контроль – это контроль за финансовой и хозяйственной деятельностью хозяйствующих субъектов, что не исключает, а предполагает необходимость осуществления других видов контроля. Он охватывает комплекс тех хозяйственных отношений, от которых зависят размеры фондов денежных средств и эффективность их использования. *Финансовый контроль* – это регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных организаций, хозяйствующих субъектов и иных лиц по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования.

Финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной

деятельности. Он призван предупреждать бесхозяйственность и расточительность, выявлять факты злоупотреблений и хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств.

Значение финансового контроля особенно повышается в условиях рыночной экономики.

Действенность финансового контроля, осуществляемого различными субъектами (органами государственной власти, местного самоуправления, аудиторами, аудиторскими фирмами), в значительной степени зависит от их взаимодействия.

Принципы финансового контроля

Финансовому контролю как неотъемлемой части финансовой деятельности присущи те же принципы, на которых строится ее осуществление и которые законодательно закреплены в Конституции РФ и иных нормативно-правовых актах: принципы законности, гласности, федерализма, плановости (см. главу 1).

Наряду с названными общими принципами осуществления финансовой деятельности финансовый контроль строится и на соответствующих специфических принципах. Мировое сообщество на основе многолетнего опыта разработало основные принципы организации государственного финансового контроля, к реализации которых стремится каждое современное цивилизованное государство. Эти принципы – независимость и объективность, компетентность и гласность – изложены в Лимской декларации ИНТОСАИ (международная организация контрольных органов).

Независимость контроля должна быть обеспечена: а) финансовой самостоятельностью контрольного органа; б) более длительными по сравнению с парламентскими сроками полномочий руководителей органов контроля; в) закреплением в Конституции их статуса.

Объективность и компетентность подразумевают неукоснительное соблюдение контролерами действующего

законодательства, высокий профессиональный уровень работы контролеров на основе строго установленных стандартов проведения ревизионной работы.

Гласность предусматривает постоянную связь государственных контролеров с общественностью и средствами массовой информации.

Из этих базовых принципов вытекают и другие, носящие более прикладной характер, в том числе результативность, четкость и логичность предъявляемых контролерами требований, неподкупность субъектов контроля, обоснованность и доказательность информации, приведенной в актах проверок и ревизий, превентивность, презумпция невиновности (до суда) подозреваемых в финансовых преступлениях лиц, согласованность действий различных контролирующих органов и др.

Принимая нормативные акты, прямо или косвенно затрагивающие систему организации финансового контроля, государство должно ориентироваться на названные принципы.

Виды финансового контроля

Многообразие видов финансового контроля, его направлений позволяет классифицировать его на различные виды.

Классификация финансового контроля в теории финансового права проводится по разным основаниям. В зависимости от времени его проведения финансовый контроль подразделяется на предварительный, текущий и последующий.

Предварительный финансовый контроль проводится до совершения операций по созданию, распределению и использованию определенных фондов денежных средств: при рассмотрении и утверждении бюджетов; других финансово-плановых актов; при приеме заявок и т. д.

Текущий финансовый контроль осуществляется повседневно при проведении финансовых операций, *последующий финансовый контроль* – после совершения хозяйственной или финансовой операции по использованию финансовых ресурсов из соответствующих фондов денежных средств.

В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль, он может быть подразделен на различные виды: государственный (общегосударственный и ведомственный); муниципальный; внутрифирменный (внутрихозяйственный); аудиторский.

Государственный контроль осуществляется федеральными

ми органами законодательной власти, федеральными органами исполнительной власти, в том числе специально созданными органами исполнительной власти.

Счетная палата Российской Федерации как субъект государственного финансового контроля

Для усиления контроля со стороны Федерального Собрания РФ за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объему, структуре и целевому назначению Федеральным законом от 5 января 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» была создана Счетная палата РФ – постоянно действующий орган государственного финансового контроля, подотчетный Федеральному Собранию РФ³⁴.

Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой по представлению Президента РФ сроком на шесть лет. Заместитель председателя назначается на должность Советом Федерации на тот же срок. При формировании Счетной палаты Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов сроком на шесть лет.

Основные задачи Счетной палаты РФ:

– организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюд-

- жета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития РФ;
 - определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты;
 - анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, выработка предложений по их устранению;
 - оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым за счет федеральных и иных ресурсов;
 - контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных кредитных организациях и другие задачи.

Для реализации стоящих задач Счетная палата осуществляет различные функции, среди которых:

1) осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений;

2) экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов, подготовка и представление палатам Федерального Собрания заключений на названные законопроекты;

3) проведение ревизий и тематических проверок по отдельным разделам, целевым статьям и видам расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

4) проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля);

5) проведение аудита систем финансовых расчетов в целях содействия формированию эффективной национальной платежной системы и другие функции, предусмотренные только названным и иными федеральными законами.

Для реализации возложенных на нее задач Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что включает в себя: организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году; проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджет-

ных фондов; экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативно-правовых актов, международных договоров РФ, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов РФ; подготовку и представление заключений в обе палаты Парламента по исполнению названных бюджетов и т. д.

Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля).

Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в отношении:

1) федеральных государственных органов, органов государственных внебюджетных фондов, Центрального банка РФ, федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием РФ в их уставных капиталах;

2) государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления в пределах, установленных законодательством;

3) юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц – производителей товаров, работ, услуг в части соблюдения ими условий договоров о предоставлении средств из федерального бюджета, об использовании фе-

дерального имущества, о предоставлении государственных гарантий РФ, кредитных организаций, осуществляющих отдельные операции со средствами федерального бюджета;

4) иных организаций в соответствии с поручениями Совета Федерации и Государственной Думы, а также обращениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Методами осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности являются **проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг**.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата вправе направить соответствующим государственным органам, руководителям объектов аудита (контроля) **представления** для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности виновных должностных лиц.

При выявлении нарушений, наносящих ущерб государству и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях невыполнения представлений Счетной палаты она имеет право направлять должностным лицам проверяемых объектов обязательные для исполнения **предписания**.

При выявлении бюджетных нарушений Счетная палата направляет **уведомление** о применении бюджетных мер принуждения.

Все контрольные органы государства, муниципальных образований, Центральный банк РФ, подразделения внутреннего аудита обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, представлять по ее запросам информацию, необходимую для выполнения ее задач и функций.

Президент Российской Федерации

Контроль за финансами со стороны Президента РФ осуществляется в соответствии с Конституцией РФ путем издания указов по финансовым вопросам, подписания федеральных законов; назначения и освобождения от должности министра финансов РФ, представления Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность председателя Центрального банка, председателя Счетной палаты РФ.

Определенные функции финансового контроля выполняет **Контрольное управление Президента РФ**. Как структурное подразделение Администрации Президента РФ, оно подчиняется непосредственно Президенту РФ, но взаимодействует со всеми органами исполнительной власти. Среди его функций: контроль за деятельностью органов контроля и надзора при федеральных органах исполнительной власти, подразделений Администрации Президента РФ, органов исполнительной власти субъектов Федерации; рассмотрение жалоб и обращений граждан и юридических лиц.

Контрольное управление наделено правом требовать от руководителей государственных органов, организаций и предприятий (независимо от формы собственности) представления документов, материалов и любой информации, необходимой для проведения проверок; привлекать к проверкам специалистов и представителей правоохранительных

органов и вносить на рассмотрение Президента РФ предложения по результатам проверок. Оно вправе направлять предписания об устранении финансовых нарушений, которые должны быть рассмотрены в течение 10 дней. Но оно не имеет права самостоятельно применять какие-либо санкции к нарушителям финансовой дисциплины. Материалы об этом направляются в соответствующие контрольные или правоохранительные органы для принятия соответствующих мер.

Финансовый контроль органов исполнительной власти

В системе исполнительной власти образованы органы, наделенные специальной компетенцией в области финансового контроля, к которым относятся Федеральное казначейство и федеральные службы.

Федеральное казначейство было образовано в 1992 г. в соответствии с Указом Президента РФ. В настоящее время его деятельность регламентируется постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г.³⁵ Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы страны, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. Оно находится в ведении Министерства финансов РФ.

Федеральное казначейство наделено следующими полномочиями для реализации стоящих перед ним целей:

- доведение до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показате-

лей сводной бюджетной росписи, лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования;

- ведение учета операций по кассовому исполнению бюджета;

- открытие и ведение лицевых счетов указанных субъектов;

- составление и представление в Министерство финансов РФ оперативной информации и отчетности об исполнении федерального бюджета, распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы РФ;

- осуществление в установленном порядке кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Кроме того, Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

С целью реализации перечисленных полномочий Казначейство имеет право: запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности; давать разъяснения по вопросам в сфере бюджетной деятельности; организовывать проведение необходимых экспертиз, анализов и оценок, осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Федерального казначейства; приме-

нять предусмотренные законодательством меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений обязательных требований в бюджетной сфере, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.