

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ Учебник

С. Ф. Мазурин, Н. В. Мальцева

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО



provetex

Станислав Мазурин

Финансовое право

«Прометей»

2016

УДК 347.73(075.8)
ББК 64.402я73

Мазурин С. Ф.

Финансовое право / С. Ф. Мазурин — «Прометей», 2016

ISBN 978-5-906879-47-9

Учебник «Финансовое право» подготовлен в соответствии с государственным образовательным стандартом и действующей рабочей программой учебной дисциплины «Финансовое право» для высших учебных заведений России. При подготовке учебника были использованы новейшие актуальные труды и публикации в изучении науки финансового права, а также труды известных специалистов иных правовых отраслей. В предлагаемом издании в доступной форме, логически последовательно изложены важнейшие вопросы по темам общей, особенной и специальной частям курса «Финансовое право». Учебник предназначен для студентов и преподавателей, высших и средних специальных учебных заведений гуманитарного образования.

УДК 347.73(075.8)

ББК 64.402я73

ISBN 978-5-906879-47-9

© Мазурин С. Ф., 2016

© Прометей, 2016

Содержание

Введение	6
Раздел I. Общая часть	7
Глава 1. Финансовая система и финансовая деятельность российского государства	7
1.1. Понятие финансов и финансовой системы РФ	7
1.2. Финансовая деятельность Российского государства и ее основные принципы	9
1.3. Субъекты управления финансовым хозяйством государства и их правовое регулирование	12
1.4. Правовые формы и методы финансовой деятельности государства	21
1.5. История возникновения и развития науки финансового права в России	24
1.6. Финансовая политика и финансовые реформы в России	27
1.7. Проблемы развития финансового права и финансовых правоотношений в России	37
Глава 2. Предмет, система, правовые нормы и источники финансового права	45
2.1. Понятие финансового права Российской Федерации, его задачи и методы	45
2.2. Система и особенности финансового права как самостоятельной отрасли права	47
2.3. Финансово-правовые нормы и источники финансового права	49
Глава 3. Финансовые правоотношения	56
3.1. Понятие и сущность финансовых правоотношений, их особенности и виды	56
3.2. Субъекты финансового права и финансовых правоотношений	59
3.3. Разрешение правовых коллизий и правовых конфликтов в финансовом праве	63
Глава 4. Финансовый контроль и финансовая ответственность в Российской Федерации	70
4.1. Понятие, значение и виды финансового контроля	70
Конец ознакомительного фрагмента.	72

С. Ф. Мазурин, Н. В. Матыцина
Финансовое право: учебник для вузов

© Мазурин С. Ф., Матыцина Н. В. 2016.

Введение

Финансовое право представляет собою самостоятельную правовую отрасль государства, регулирующую общественные отношения, возникающие по поводу сбора, накопления, размещения, распределения и использования финансовых ресурсов государства (фондов денежных средств), а так же установления правового статуса органов публичной власти и иных участников финансовых отношений. Самостоятельность финансово-правовой отрасли обусловлено наличием самостоятельного предмета и метода правового регулирования финансовых отношений. Особая роль финансового права заключается в многообразии участников финансовых отношений, а так же в его основополагающем значении для функционирования всех институтов государственной власти, обеспечивающих ведение финансового хозяйства страны, имеющего первостепенное значение в обеспечении национальной безопасности государства. Финансовое хозяйство России представлено различными денежными фондами, основным из которых является Федеральный бюджет, на формирование которого направлены усилия всего российского народа, ибо от его состояния зависит эффективность работы всех институтов государства и реализация задач и функций стоящих перед государством.

Раздел I. Общая часть

Глава 1. Финансовая система и финансовая деятельность российского государства

1.1. Понятие финансов и финансовой системы РФ

В юридической и экономической науке не существует единого взгляда на природу и понятие «финансы». Ряд ученых определяют финансы как всю совокупность отношений, связанных с движением денежных средств, другая часть рассматривает финансы как денежные отношения, возникающие по поводу образования, распределения, использования денежных фондов. И. И. Янжул, определяя происхождение слова «финансы», отмечал, что «под финансами, в техническом значении слова, разумеется исключительно совокупность материальных средств, необходимых для удовлетворения потребностей государств»¹. А. И. Худяков отмечает, что понятие «финансы» можно употреблять в трех смыслах: широком, узком, специальном. Употребление понятия «финансы» в широком значении означает включение в него денежных фондов «различных субъектов хозяйствования и государства», охватывая денежные средства индивидуальных предпринимателей. При употреблении понятия «финансы» в узком значении предполагается включение в него денежных фондов «государства, его территориальных подразделений, предприятий, учреждений и организаций». Если имеются в виду денежные фонды только государства, то в этом случае понятие «финансы» употребляется в его специальном значении².

На наш взгляд, под финансами следует понимать абсолютно все денежные средства (денежные фонды и оборотные финансовые средства, находящиеся у их распорядителей) которые служат обеспечению функций государства, его субъектов и муниципальных образований. В юридической и в экономической науке нет единого мнения и по поводу разграничения категорий «финансы» и «денежное хозяйство». Финансы часто отождествляют со словом «деньги», что не всегда верно. Финансы – это не сами денежные средства, вернее не все деньги вообще, а лишь их обособленная часть, позволяющая решать государству, его субъектам и муниципальным образованиям социально-экономические, политические, культурные и прочие задачи и осуществлять соответствующие им их функции.

Товарно-денежные отношения в стране существовали и развивались с разной степенью интенсивности в зависимости от политики государства. Известный экономист профессор М. И. Боголепов, исследуя проблемы финансовой системы и финансовых отношений в СССР, отмечал, что «финансы всегда, как правило, одеты в денежную оболочку и вне товарно-денежных отношений им нет места»³.

Финансы – это безусловно, те денежные отношения, которые связаны с формированием (накоплением), размещением, распределением и использованием бюджетов и иных фондов денежных средств государства (централизованных и нецентрализованных), его субъектов и муниципальных образований. Следует признать справедливым утверждение О.Н.

¹ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 44.

² Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы: ТОО «Баспа», 2001. С. 11, 12.

³ Боголепов М. И. Советская финансовая система. М.: Госфиниздат, 1945. С. 38.

Горбуновой, отмечающей, что «финансы пронизывают все стороны общественной и государственной жизни. Любой вопрос управления не может быть решен без решения связанных с ним финансовых проблем»⁴.

Никакая современная государственная экономика не может нормально функционировать без финансов, представляющих центральный элемент общественного воспроизводства. Без финансового обеспечения невозможно и выполнение государством его многообразных функций. Финансы обеспечивают непрерывные функциональные связи и непрерывный социально-экономический и инвестиционный процесс общественного воспроизводства, и многогранную функциональную деятельность государства, его субъектов и муниципальных образований. Отсутствие, или недостаток финансовых средств, наряду с неэффективным механизмом государственного управления финансовыми ресурсами государства не позволяет решить стоящие перед государством задачи и достичь намеченных целей.

Финансовая система РФ

В юридической литературе не существует единого понятия «финансовая система», многие авторы имеют свои субъективные взгляды на данное понятие. В юридической литературе на понятие «финансовая система» имеются различные взгляды. Так, С. Д. Цыпкин, раскрывал понятие «финансовая система СССР» в двух значениях. В первом значении «финансовая система» употребляется как совокупность и взаимосвязь различных групп финансовых отношений, каждая из которых имеет особенности в аккумуляции и использовании денежных фондов, играет различную роль в общественном воспроизводстве⁵. Во втором значении «финансовая система» употребляется как совокупность органов государства и учреждений, т. е. как разветвленная сеть специальных органов и учреждений, осуществляющих непосредственное руководство финансовой деятельностью государства⁶. Т. А. Лахтина предлагает определять финансовую систему Российской Федерации как «совокупность финансовых ресурсов, а также как системы органов государственной власти, органов местного самоуправления и создаваемых ими организаций, осуществляющих образование, распределение и использование фондов денежных средств»⁷. С. В. Мирошник говорит о том, что финансовая система включает в себя:

- финансовые ресурсы бюджетов всех уровней;
- финансовые ресурсы резервных фондов;
- финансовые ресурсы естественных монополий;
- финансовые ресурсы общих субъектов хозяйствования;
- финансовые ресурсы кредитных организаций;
- финансовые ресурсы субъектов страхового дела;
- финансовые ресурсы субъектов фондового рынка;
- финансовые ресурсы населения⁸.

По мнению авторов, не одно из представленных и существующих в юридической и экономической литературе определений и понятий «финансовая система», не дает истинного представления об этой категории, ибо не содержит в себе главного элемента – совокупности правовых норм, регулирующих финансовые отношения и правовой статус субъектов этих

⁴ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 7.

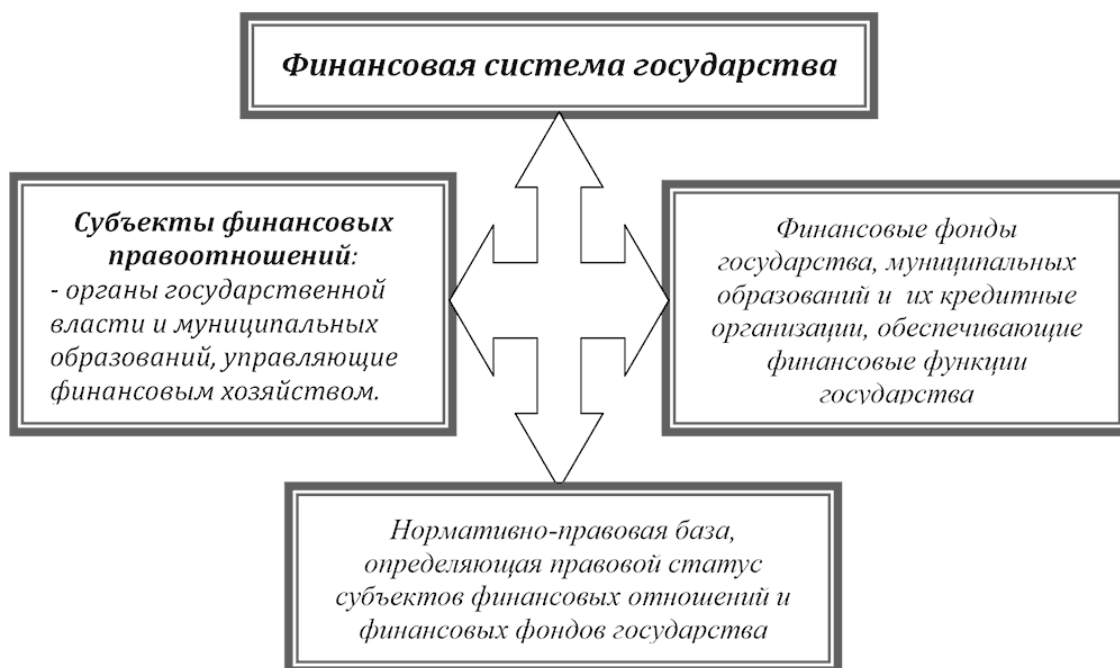
⁵ Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М.: Изд-во Московского университета, 1983. С. 4–5.

⁶ Финансовое право. М.: Юридическая литература, 1971. С. 18.

⁷ Лахтина Т. А. О сущности финансовой системы как элемента современного государства // Финансовое право. 2005. № 4. С. 24 – 26.

⁸ См.: Мирошник С. В. Финансовая политика и финансовая система страны / Правовая политика Российской Федерации в условиях современного социально-экономического развития. Материалы II Международной научно-практической конференции / Рост. гос. эконом. универ. Ростов н/Д, 2007. С. 136.

отношений. Как представляется, в узком смысле, финансовую систему следует рассматривать как совокупность правовых норм, регулирующих финансовую деятельность государства и органов публичной власти, составляющих механизм государственного управления финансовым хозяйством страны. Более широко, под финансовой системой государства следует понимать совокупность финансовых институтов государства (органов государственной власти, представляющих механизм финансового управления), бюджетных и внебюджетных фондов, кредитных учреждений государства и муниципальных образований, а так же правовых норм, закрепляющих правовой статус субъектов финансовых отношений и движения денежных средств государства, его субъектов и муниципальных образований.



1.2. Финансовая деятельность Российского государства и ее основные принципы

Финансовая деятельность государства это многогранный процесс, связанный с ведением финансового хозяйства и регулированием финансовых отношений, в сфере образования, распределения и использования денежных фондов государства, в целях обеспечения стоящих перед ним задач, достижения намеченных целей и реализации его функций. Особенностью финансовой деятельности является то, что ее осуществляют все органы государственной власти в зависимости от установленной компетенции.

Финансовая деятельность Российского государства проявляется в тех функциях, которые оно выполняет в общественном воспроизводстве.

Основные функции финансов:

- 1) функция образования денежных фондов;
- 2) функция распределения денежных фондов;
- 3) функция использования денежных фондов;
- 4) функция контроля за использованием денежных фондов.

Все обозначенные функции тесно взаимосвязаны и представляют непрерывный процесс движения финансов внутри государства.

Функция образования денежных фондов связана с накоплением финансовых ресурсов из различных источников поступления, законодательно установленных государством, как например: обязательные налоговые платежи, государственные пошлины и сборы.

Функция распределения денежных фондов устанавливает основные направления движения образованных денежных средств государства в соответствии с потребностями населения. Именно через эту функцию реализуется общественное назначение финансов – обеспечение каждого субъекта хозяйствования необходимыми ему финансовыми ресурсами, используемыми в форме денежных фондов специального целевого назначения.

Объектами действия распределительной функции финансов выступают стоимость валового общественного продукта, выраженная в денежной форме, а так же часть национального богатства (сырьевые ресурсы, земля, золотовалютные запасы, недвижимое имущество, основные средства производства, различные товароматериальные ценности и др.), принадлежащего государству, принявшего финансово-денежное выражение. Финансы обслуживают разные этапы распределения общественных богатств, участвуя как в первичном распределении стоимости общественного продукта, так и в его перераспределении. С их помощью распределительный процесс протекает во всех сферах общественной жизни: в материальном производстве, в сферах образования и потребления общественно-полезного продукта (товаров и услуг). Финансовому распределению присуща многоступенчатость, порождающая разные виды распределения:

внутрихозяйственное, внутриотраслевое, межотраслевое, межтерриториальное.

Функция использования денежных фондов представляет собою центральное звено обеспечения реализации целей и задач, стоящих перед государством, его субъектами и муниципальными образованиями. Основными распорядителями и пользователями финансовых средств неизменно выступают органы исполнительной власти государства, его субъектов, а так же администрация муниципальных образований. На этих субъектов возложено решение основных задач и функций государства и обеспечение поставленных целей. К числу указанных субъектов следует отнести, прежде всего, органы государственного управления (Федеральные министерства, Федеральные службы, Российские агентства и их структурные подразделения, а так же соответствующие ведомства субъектов РФ и муниципальных образований). Указанные субъекты, в соответствии с поставленными перед ними задачами и выполняемыми функциями, самостоятельно определяют внутри своих структур основные направления деятельности и регламент их финансирования за счет получаемых бюджетных средств.

Функция контроля за использованием денежных фондов является заключительной стадией в процессе движения финансовых средств и имеет своей целью установление соответствия процесса распределения и использования финансовых ресурсов их целевому предназначению.

Поскольку финансы «питают» все сферы и все уровни общественного производства, они выступают универсальным средством контроля со стороны государства за производством, распределением и обращением совокупного валового продукта. Благодаря контрольной функции финансов, государство получает информацию о том, как складываются пропорции в распределении денежных средств, насколько своевременно финансовые ресурсы поступают в бюджеты разных уровней, а также насколько эффективно они используются хозяйствующими субъектами.

Бесперебойное формирование финансовых ресурсов, их рациональное использование имеет огромное значение, поскольку финансовые ресурсы являются важнейшим денежным источником расширения производства. Снижение объема финансовых ресурсов может ограничить возможности целенаправленного воздействия финансов на развитие экономики,

решение актуальных экономических и социальных задач, а также привести к сокращению масштабов инвестиций в производственную и социальную сферы, к различного рода диспропорциям и «расстыковкам».

В юридической литературе справедливо отмечается, что в результате «псевдodemократических преобразований, проведенных в 90-е годы XX века, в стране был утрачен контроль над национальными ресурсами. За короткий период они были в массе своей присвоены узким кругом лиц, использованы и вывезены за границу. В результате этого упало производство и снизилось благосостояние населения. „Теневая экономика“, согласно различным подсчетам, составляла от 40 до 90 %. Национальной безопасности России был нанесен огромный ущерб»⁹. В настоящее время, в результате самоустранения Верховной власти России от контроля за распределением и использованием финансовых ресурсов государства, большая часть бюджетных средств государства и различных внебюджетных, фондов стала обслуживать не интересы всего народонаселения России, а интересы узкого круга лиц, так называемых олигархов, особо приближенных к Верховной власти государства элиты, состоящей, как правило из родственников, свойственников и друзей высокопоставленных государственных чиновников. В руках этих лиц, составляющих 1 % от всего населения России, оказались не только основные средства наиболее прибыльных отраслей общественного производства, но и большая часть национального ВВП – 90 %, выраженная в финансовом эквиваленте.

Финансовая деятельность – это обязательно организационная и координационная деятельность, основанная на финансовом плане, осуществляемая органами государственного управления в строгом соответствии с Федеральным законодательством в интересах всего народа, а не узкого круга избранных лиц.

Принципы финансовой деятельности государства.

Финансовая деятельность государства, его субъектов и органов местного самоуправления должна осуществляться в соответствии с принципами, закрепленными в Конституции РФ:

1. *Принцип федерализма* – предполагающий, что финансовая деятельность строится в сочетании федеративных интересов с интересами субъектов Федерации. При этом процесс дальнейшего расширения прав в финансовой деятельности субъектов Российской Федерации не должен нарушать основных конституционных положений, закрепляющих полномочия РФ, являющейся Центром управления финансами.

2. *Принцип законности* – выражается в том, что весь процесс создания, распределения и использования фондов денежных средств детально регламентируется нормами финансового права, соблюдение которых обеспечивается возможностью применения к правонарушителям мер государственного принуждения. Все органы и все должностные лица государства, обязаны строго соблюдать требования финансового законодательства, которое в равной степени является обязательным для всех без исключения субъектов финансовых правоотношений. Правовые нормы, регулирующие финансовые отношения в России должны единообразно пониматься, толковаться и применяться всеми субъектами финансового управления на всей территории Российской Федерации.

3. *Принцип равноправия* субъектов Федерации в области финансовой деятельности государства закреплен в п. 4 ст. 5 Конституции РФ, закрепляющей равноправие субъектов РФ между собой.

4. *Принцип гласности* – проявляется в процедуре доведения до сведения граждан, в том числе и с помощью средств массовой информации, содержания проектов различных финансово-плановых актов, принятых отчетов об их выполнении, результатов проверок и ревизий

⁹ См.: Моданов В. В. Правовое регулирование государственного финансового контроля как фактор обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Автореферат дис.... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 4.

финансовой деятельности и т. д. Все финансовые отношения государства должны носить прозрачный характер. Примером тому является ежегодное принятие государственного бюджета, а так же бюджетов субъектов РФ, освещаемых в средствах массовой информации.

5. *Принцип плановости* – означает, что вся финансовая деятельность государства строго регламентирована и носит организационный плановый характер, выраженный в финансово-плановых актах. Структура финансово-плановых актов, порядок их составления, утверждения и исполнения закрепляются в соответствующих нормативных правовых актах государства, его субъектов и муниципальных образований.

6. *Принцип разделения* в реализации финансовой деятельности между различными ветвями государственной власти. Каждая из представленных ветвей государственной власти самостоятельно ведет свою финансово-хозяйственную деятельность независимо от остальных ветвей государственной власти. Данный принцип вытекает из положений, закрепленных в ст. 10 Конституции РФ.

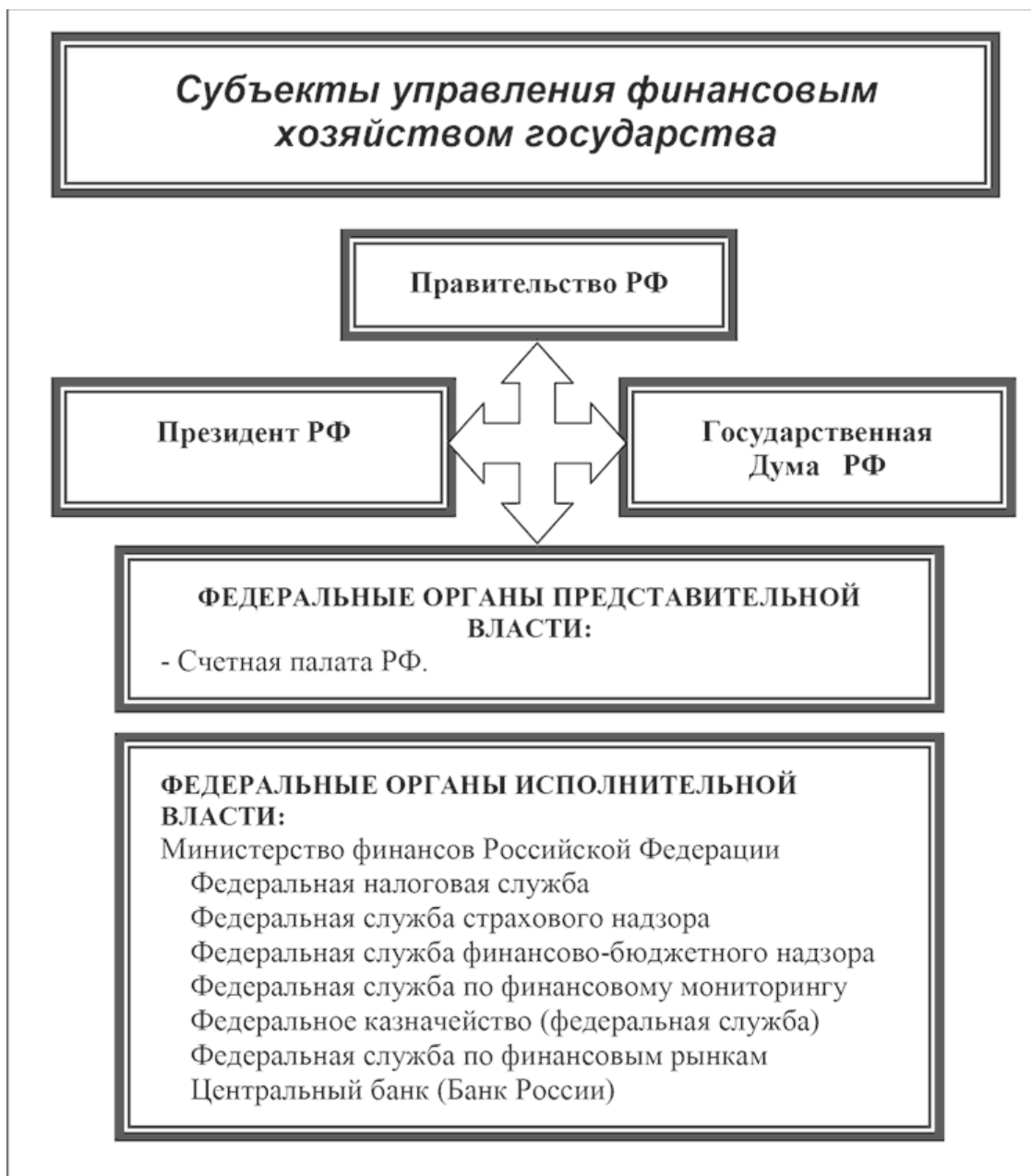
7. *Самостоятельность финансовой деятельности* органов местного самоуправления закреплена в ст. 12, 132 Конституции РФ. В соответствии с Конституцией РФ, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Вышеперечисленные принципы находят отражение и закрепление в отраслевом законодательстве, регулирующем разные стороны финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления.

Финансовую деятельность осуществляют все без исключения государственные органы, согласно их, законодательно закрепленной компетенции.

1.3. Субъекты управления финансовым хозяйством государства и их правовое регулирование

Особая роль в финансовой деятельности государства отводится *субъектам ее управления*. Это государственные органы законодательной и исполнительной ветвей власти и должностные лица государства, уполномоченные осуществлять регулирование финансовых отношений посредством издания и (или) применения правовых норм, обеспечивающих функции финансовых институтов государства, которых схематически можно представить следующим образом:



В указанной схеме обозначены основные субъекты финансовой управленческой деятельности государства, осуществляющие организацию и координацию всех общественных процессов, связанных с финансовым оборотом государства (управляющие финансовым хозяйством РФ). Указанные субъекты управления финансовым хозяйством государства, осуществляют свою деятельность в строгом соответствии с Конституцией РФ и законодательством государства, регулирующим финансовые отношения (административным, налоговым, бюджетным, банковским, страховым, таможенным и др.)

Рассмотрим некоторые правовые формы специальной компетенции субъектов управления финансовым хозяйством государства. Так, Государственная Дума, в соответствии с Конституцией РФ, обсуждает и принимает федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; валютного, кредитного, таможенного регулирования; денежной эмиссии. Федеральные законы, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации и Президентом РФ.

Президент Российской Федерации как глава государства и гарант Конституции РФ подписывает и обнародует федеральные законы, в том числе, связанные с финансовыми отношениями; определяет систему, структуру и задачи органов государственного управления, в том числе в сфере управления финансовым хозяйством страны; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, в сфере финансовой деятельности исходя из положений Конституции и федеральных законов, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, и их финансовое обеспечение. Согласно ст. ст. 80, 84 Конституции РФ Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики.

Президент РФ издает указы и распоряжения по вопросам формирования и исполнения бюджетов, внебюджетных государственных фондов, финансирования государственных расходов федерального уровня, денежно-кредитной политики, организации расчетов, регулирования валютных и других финансовых отношений, организации органов финансово-кредитной системы, через Контрольное управление Президента РФ осуществляет финансовый контроль.

Финансово-бюджетное управление Президента РФ образовано в составе Администрации Президента РФ в целях информационно-аналитического обеспечения Президента РФ в области финансово-бюджетных проблем. Его деятельность распространяется на область общегосударственных финансов, бюджета, налоговой политики, страхового дела, ценообразования, кредитных отношений и денежного обращения.

Правительство РФ согласно Конституции РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе проект федерального бюджета, организует его исполнение, представляет отчет об его исполнении и т. д. (ст. 114 Конституции РФ), обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, так же в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», осуществляет свои полномочия в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики. В частности, Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение и т. п.

Представительные и исполнительные органы субъектов РФ, местного самоуправления выполняют на соответствующей территории функции в области финансов в пределах своей компетенции.

Органы государственного управления РФ и субъектов РФ, при решении своих задач и функций, одновременно осуществляют и финансовую деятельность, без которой невозможно решить эти задачи и реализовать свои функции.

Для непосредственного руководства финансовым хозяйством страны и реализации функции финансового управления, в Российской Федерации были образованы специальные органы государственного управления:

- Министерство финансов Российской Федерации;
- Федеральное казначейство Российской Федерации;
- Федеральная налоговая служба РФ;
- Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

Министерство финансов РФ, в соответствии с Положением «О Министерстве финансов Российской Федерации» (далее по тексту Минфин РФ) (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтер-

ского 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 Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Федерального казначейства, а также контроль за исполнением Федеральной таможенной службой нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Министерство финансов Российской Федерации руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также упомянутым Положением.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

1) вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности министерства;

2) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации министерство принимает следующие нормативные правовые акты:

- порядок формирования отчетности об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и консолидированного бюджета Российской Федерации;

- порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета;

- порядок применения бюджетной классификации Российской Федерации;

- формы налоговых деклараций, расчетов по налогам и порядок заполнения налоговых деклараций;

- форму таможенного приходного ордера, на основании которого производится уплата таможенных пошлин, налогов физическими лицами при перемещении товаров для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд при декларировании товаров;

- форму акта о результатах совместной выверки расходования денежных средств плательщика, внесенных на счет таможенного органа;

- акты, определяющие случаи, когда уплата таможенных платежей может обеспечиваться договором страхования;
- акты, устанавливающие максимальные суммы одной банковской гарантии и максимальные суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком или одной организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных платежей;
- порядок и условия включения страховых организаций в реестр страховых организаций, договоры, страхования которых могут приниматься в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей;
- форму требования об уплате таможенных платежей;
- форму решения о взыскании в бесспорном порядке таможенных платежей за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках;
- порядок контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации;
- порядок ведения государственной долговой книги Российской Федерации и передачи Министерству финансов Российской Федерации информации из государственной долговой книги субъекта Российской Федерации и муниципальной долговой книги;
- порядок формирования государственного регистрационного номера, присваиваемого выпускам государственных и муниципальных ценных бумаг и иных долговых обязательств;
- отчеты об итогах эмиссии федеральных государственных ценных бумаг;
- стандарты раскрытия информации о ценных бумагах субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумагах, содержащейся в решении о выпуске ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг;
- форму заявления о государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, а также форму представления отчетов об итогах эмиссии указанных ценных бумаг;
- условия эмиссии и обращения федеральных государственных ценных бумаг и решения об эмиссии отдельных выпусков федеральных государственных ценных бумаг;
- предельные нормы компенсации за использование личных легковых автомобилей и мотоциклов для служебных поездок;
- нормы расходов по приему и обслуживанию иностранных делегаций и отдельных лиц федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральными учреждениями;
- порядок ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности;
- порядок определения цен на драгоценные металлы, а также изделия из них, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;
- акт о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней, продукции из них и ведения отчетности при их производстве, использовании и обращении;
- акты по вопросам регулирования, контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений;
- формы и сроки представления отчетности о лотереях;
- требования финансовой устойчивости страховщиков, а также формы учета и отчетности страховщиков;
- акты, устанавливающие режим охраны помещений (территории), используемых для осуществления деятельности по изготовлению защищенной полиграфической продукции,

требования по учету защищенной полиграфической продукции, а также технические требования и условия изготовления защищенной полиграфической продукции;

- регламент работы и состав экспертной комиссии по рассмотрению материалов, представленных для получения лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также на торговлю указанной продукцией;

- нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности министерства и подведомственных министерству федеральных служб, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

Министерство финансов осуществляет:

- методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов;

- методологическое обеспечение кассового обслуживания органами Федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

- организацию ведения главными распорядителями средств федерального бюджета мониторинга бюджетного сектора;

- заключение от имени Российской Федерации договоров о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоров обеспечения регрессных требований гаранта;

- управление в установленном порядке государственным долгом Российской Федерации;

- ведение государственной долговой книги Российской Федерации и учет информации о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг;

- государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг;

- обеспечение предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- в установленном порядке ведение переговоров и подписание от имени Правительства Российской Федерации многосторонних соглашений с должниками и кредиторами в рамках Парижского клуба;

- организацию формирования и использования ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации;

- утверждение преysкурантов цен на драгоценные камни, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;

- организацию реализации международной схемы сертификации необработанных природных алмазов;

- сбор, обработку и анализ информации о состоянии государственных и муниципальных финансов;

- организацию перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– согласование решений Пенсионного фонда Российской Федерации об объемах и структуре размещения средств страховых взносов.

Минфин РФ осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание министерства и реализацию возложенных на министерство функций.

Осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

В системе Министерства финансов РФ создана Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1) осуществляет контроль и надзор:

– за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;

– за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства Российской Федерации, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений;

– за соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций;

– за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре;

2) осуществляет в рамках своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) представляет в установленном порядке в судебных органах права и законные интересы Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ее компетенции;

4) осуществляет в установленном порядке сбор, накопление и обработку отчетности и иной документированной информации в установленной сфере деятельности;

5) обеспечивает соответствующий режим хранения и защиты полученной в процессе своей деятельности информации, составляющей государственную, служебную, банковскую, налоговую, коммерческую тайну, тайну связи, и иной конфиденциальной информации;

б) в установленном порядке взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное казначейство Российской Федерации создано в структуре Министерства финансов РФ Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556. Федеральное казначейство руководствуется Положением о Федеральном казначействе (утв. Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703).

Федеральное казначейство 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.

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

Федеральное казначейство осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;
- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;
- открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;
- открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;
- составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;
- получает в установленном порядке от главных распорядителей средств федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;

- осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;

- осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета;

- осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе;

- осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

- осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств;

- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности и вносит в Министерство финансов Российской Федерации предложения по его совершенствованию;

- обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;

- взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

- осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Федеральное казначейство с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;

- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

- организовывать проведение необходимых экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности;

- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, а также ученых и специалистов;

- применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений;

- создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Федеральное казначейство не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых федеральными

законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию платных услуг.

Центральный банк РФ (Банк России), занимает особое положение среди федеральных органов, осуществляющих финансовую деятельность. Основу правового регулирования деятельности Центрального банка РФ (Банка России), составляет Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)». Центральный банк РФ (Банк России) осуществляет функции органа государственного управления, наделенного 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 РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Таким образом, мы рассмотрели основные направления финансовой деятельности Российского государства. В заключении следует отметить, что эффективность финансовой деятельности государства определяется уровнем социально-экономического развития гражданского общества. Чем выше социальный дисбаланс общества, тем менее эффективной следует считать и финансовую систему. Несовершенство и ущербность Конституции РФ, действующего финансового законодательства и механизма финансового управления, не позволяет эффективно реализовать государству большинство его функций, нанося существенный ущерб национальной безопасности государства.

1.4. Правовые формы и методы финансовой деятельности государства

Финансовая деятельность государства жизненно необходимая составная часть механизма социального управления, которая выражается через правовые и внеправовые формы и методы.

Форма финансовой деятельности – это внешнее выражение активности государства и его муниципальных образований, при управлении своим финансовым хозяйством (например, формой деятельности является принятие бюджета, представляющего основной финансовый план государства, его субъекта, или муниципального образования).

Формы финансовой деятельности проявляются в нормотворческой и/или исполнительно-распорядительной управленческой деятельности, осуществляемой органами законодательной и/или исполнительной власти.

Правовые формы, отмечают Химичева Н. И. и Покачалова Е. В., выражаются в принятии различных нормативных правовых актов органами государства и органами местного самоуправления в пределах своей компетенции, которые содержат общее правило поведения, а также издание индивидуальных финансово-правовых актов и их практическую реализацию. Большое значение имеет принятие и выполнение финансово-плановых актов (федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетных смет бюджетных учреждений, бизнес-план и т. д.). Внеправовые формы финансовой деятельности, как отмечается в литературе, – это различные практические действия, юридического значения не имеющие, но способствующие принятию таких актов или применению правовых норм. Это инструктирование, проведение совещаний, заседаний, разъяснение финансового законодательства и т. д.¹⁰ Как в правовой, так и во внеправовой форме могут быть выражены организацион-

¹⁰ Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. Н. И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 104.

ные действия государственных органов и органов местного самоуправления, направленные на создание, распределение (перераспределение) и использование финансовых фондов, на соответствующем уровне.

Правовая форма финансовой деятельности государства, выражается в принятии различных нормативных правовых актов, имеющих свои особенности. Такими формами могут быть финансово-правовые и финансово-плановые акты.

Финансово-правовой акт – это принятый в установленной законом *форме*, документ, имеющий юридическое значение и содержащий решение государственного органа или органа местного самоуправления по вопросам финансовой деятельности, входящей в круг их компетенции.

В юридической литературе финансово-правовые акты классифицируют по различным основаниям: по юридическим свойствам, юридической природе, органам, издающим их, и другим основаниям¹¹.

По юридическим свойствам финансово-правовые акты подразделяются на *нормативные и индивидуальные*. К нормативным актам, относятся акты, которые регулируют группу однородных финансовых отношений и содержат общие правила поведения (правовые нормы) для широкого круга участников. Нормативные финансово-правовые акты устанавливают виды финансовых обязательств, таких как налоговые платежи, государственные пошлины и сборы с организаций и граждан, зачисляемые в бюджет государства, а так же порядок исчисления установленных платежей, типичные признаки плательщиков, порядок расходования государственных денежных средств, порядок проведения финансового контроля и т. п.

По юридической природе финансово-правовые акты делятся на: а) *законодательные*, к которым относятся законы, принимаемые Государственной Думой РФ, законы субъектов Федерации по вопросам финансовой деятельности субъектов государства; б) *подзаконные*, принимаемые Президентом РФ и органами исполнительной власти и местного самоуправления.

Финансово-плановые акты – это акты, принимаемые в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, которые содержат конкретные задания в области финансов на определенный период, т. е. являются планами по мобилизации, распределению и использованию финансовых ресурсов.

К финансово-плановым актам относятся:

- а) основной финансовый план государства – Федеральный бюджет РФ, государственные бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты;
- б) финансовые планы государственных и муниципальных целевых фондов;
- в) финансово-кредитные и кассовые планы банков;
- г) финансовые планы страховых организаций;
- д) финансовые планы и сметы министерств, ведомств, других органов государственного управления;
- е) финансовые планы (балансы доходов и расходов) предприятий и объединений;
- ж) сметы учреждений, организаций, состоящих на государственном и местном бюджете¹².

Финансово-плановые акты получают свое юридическое оформление в актах соответствующих государственных органов. Так, федеральный бюджет утверждается законом РФ, смета учреждения – министерством, которому это учреждение подчинено. Утвержденный

¹¹ См.: Вострикова Л. Г. Финансовое право: Учебник для ВУЗов (издание третье, переработанное и дополненное) // ЗАО Юстицинформ, 2007. С. 13.

¹² См.: Вострикова Л. Г. Финансовое право: Учебник для ВУЗов (издание третье, переработанное и дополненное) // ЗАО Юстицинформ, 2007. С. 14.

в установленном порядке финансово-плановый акт регулирует финансовые отношения и создает юридические последствия, как и любой финансово-правовой акт.

Правовые формы финансовой деятельности государства не могут существовать без *методов финансовой деятельности*.

Метод финансовой деятельности, или иначе, метод правового регулирования финансовых отношений, представляет собою совокупность приемов, способов и средств достижения поставленных целей и выполнения соответствующих им задач. Например, в процессе реализации финансового плана могут применяться методы проверки, ревизии, аудита. Метод финансового права характеризуется наличием властных предписаний и юридическим неравенством сторон при осуществлении финансовой деятельности государства, потому его принято называть *императивным*. Фактически, это административно-правовой метод, имеющий юрисдикционный характер, присущий органам исполнительной власти.

Каждый метод, отмечает Г. Риккерт, выражает характер связи между участниками правоотношения, при этом он есть «путь, ведущий к цели»¹³.

В основе императивного метода финансового права лежат правовые нормы, установленные законом, которому должны соответствовать все властные предписания управляющих субъектов, потому этот метод и называют методом правового регулирования финансовых отношений.

Через методы правового регулирования выражается значимость определенных финансовых интересов для государства, или муниципального образования. Методы правового регулирования позволяют осуществлять управление финансовым хозяйством страны, или муниципального образования, обеспечивая социально-экономические интересы всего общества в целом или отдельных его частей и индивидуумов.

Императивный метод правового регулирования, является основным не только для финансового права, но и для некоторых других отраслей права (административного, таможенного, налогового и др.). Непосредственная финансовая деятельность соответствующих органов государства, муниципального образования происходит с использованием трех групп методов, соответствующих этапам движения финансовых ресурсов.

Первая группа методов включает способы аккумуляции денежных фондов. В таможенной сфере это носит преимущественно обязательный характер и выражается во взимании таможенных платежей – таможенной пошлины, косвенных налогов, сборов. Мобилизация финансовых ресурсов происходит при перечислении в казну государства средств, в виде штрафов, пени, средств, вырученных от реализации конфискованного имущества. Названные методы характеризуются обязательностью уплаты денежных сумм либо изъятием материального имущества в принудительном порядке.

Вторую группу составляют методы распределения денежных ресурсов. К ним относят метод финансирования (безвозмездное, безвозвратное, целевое предоставление денежных средств из бюджета) и метод кредитования (выделение денежных средств на условиях возвратности и возмездности)¹⁴. Как отмечает Н. И. Химичева, финансирование как правовой институт представляет собой «урегулированное правовыми нормами выделение (отпуск) государственных или муниципальных денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основе, за исключением установленных законодательством условий возвратности и возмездности, для деятельности и развития предприятий, организаций и учреждений соответственно их задачам и функциям»¹⁵.

¹³ Риккерт Г. Науки о природе и науки о культуре. СПб., 1911. С. 91.

¹⁴ См., напр.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2003. С. 90; Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право: Учеб. пособие. Харьков, 2003. С. 15 – 16.

¹⁵ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1999. С. 531.

К третьей группе следует отнести методы использования денежных ресурсов. Они могут выражаться в проведении расчетных операций посредством безналичных расчетов и наличными денежными средствами.

Государственный бюджет устанавливает пределы расходования денежных фондов государственными органами и организациями, «обязывая использовать их строго по назначению, на предусмотренные утвержденным бюджетом нужды. Исполнительным органам в связи с этим предоставляется право лишь в ограниченных пределах изменять направление средств и в определенном порядке»¹⁶. Так, Федеральные министерства, Федеральные службы и Российские агентства являются главными распорядителями средств федерального бюджета. Они вправе самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств и распределять их по своим нижестоящим структурам и подведомственным организациям.

Нами было акцентировано внимание лишь на отдельных формах и методах правового регулирования финансовых отношений, используемых государством в его финансовой деятельности, достаточных для уяснения их сущности, более детально большинство из них будет рассмотрено нами в процессе последовательного изучения предмета финансового права.

1.5. История возникновения и развития науки финансового права в России

В XVIII веке под влиянием потребностей эффективного ведения дворцового хозяйства в Германии появилась наука камералистика, корни которой уходят в XVI век. Эта наука исследовала целый ряд взаимосвязанных проблем: государственное управление, государственные финансы, экономику, аграрное дело, горное дело, торговлю и т. д. Ее наиболее яркими представителями являлись ученые – Зонненфельс, Шредер, Юсти, Берс и др. Эти ученые исследовали государственные финансы в соотношении с государственным управлением или, что одно и то же, применительно к полицейскому праву. Камералистика получила распространение и в России, она преподавалась на юридических факультетах вузов России вплоть до 1863 года. Из камералистики в XIX в. различных странах выделялась в качестве самостоятельной науки, наука о финансах. Серьезное влияние на самостоятельное значение науки о финансах в XVIII в. оказал английский политэкономист А. Смит. В 1776 году он издал книгу «Исследование о природе и причинах богатства народов». Это сочинение состояло из пяти книг, последняя из которых была посвящена финансам-расходам и доходам государства. Некоторое внимание в работе уделялось и правовой регламентации финансов. Наибольшее влияние учение А. Смита имело в Англии и во Франции, т. е. тех странах, где промышленное развитие в конце XVIII – начале XIX веков шло наиболее интенсивно. Во всех странах в XIX веке наука о финансах включала в качестве составной части финансово – правовые вопросы. Однако в те годы они не носили характера системного исследования. Известны работы немецких государственных деятелей Л. Штейна, Г. Еллинека, посвященные проблемам финансовой науки, в которых заметное место отводилось финансовому праву. В конце XIX века Г. Еллинек написал работу «бюджетное право». Проблемам бюджета и бюджетного права уделял внимание в учебнике по финансовой науке видный французский ученый конца XIX – начала XX веков Г. Жез.

Наука финансового права в России, как самостоятельная юридическая наука, начинает зарождаться в конце XIX века. Основой для ее появления, как и в других странах, явилось возникновение и развитие в Европе таких наук как камералистика и финансовая наука.

¹⁶ Химичева Н. И. Правовые основы бюджетного процесса в СССР. Саратов, 1966. С. 16.

В начале XIX века яркими представителями финансовой науки в России являлись Сперанский, Н. И. Тургенев, М. Ф. Орлов, которые исследуя финансовые отношения России, в той или иной мере, затрагивали и вопросы финансово-правового регулирования.

В 1810 году, по заказу Александра I, М. М. Сперанским была написана записка под названием «План финансов». Будучи государственным деятелем, М. М. Сперанский предлагал конкретный план преобразования финансовой системы России и, в частности, уделял внимание развитию финансового законодательства. М. М. Сперанский предлагал предоставить бюджету силу закона, законодательно регулировать пошлины, ввести новые налоги.

В 1815 году Н. И. Тургеневым была написана работа: «Опыт теории налогов», которая представляет собою учение о налогах, содержащее информацию о происхождении налогов, классификации источников их поступления, способов налогообложения и т. д. Этой работой был внесен вклад и в финансовую науку.

В 1832 году М. Ф. Орловым была написана работа под названием: «О государственном кредите», в которой рассматривались вопросы, связанные с разрешением проблемы уменьшения налогов через предоставление государственного кредита в России. Вместе с тем, не Н. И. Тургенев, не М. Ф. Орлов не уделяли специального внимания вопросам правового регулирования государственного кредита. Тем не менее, работа М. Ф. Орлова представляет несомненный интерес для финансово – правовой науки, так как определяет пределы государственного кредита, а значит, пределы финансово – правового регулирования в сфере государственного кредита. Увлечение политическими науками, и в частности политической экономией, было характерно для светского общества 1810 – 1820-Х годов.

Впервые самостоятельный курс финансового права был разработан и прочитан профессором Н. С. Васильевым в начале 30-Х годов в Московском университете. По учебному плану 1835 года была установлена новая дисциплина – «Законы о государственных повинностях и финансиях». Одно название этой дисциплины могло ограничить обязанности преподавания сухим изложением существующих законов, однако, курс лекций профессора Васильева отнюдь не носил догматического характера, в них легко обнаруживались ряд положений, близких к взглядам Н. И. Тургенева, изложенным в работе «Опыт теории налогов».

Со второй половины XIX века в России финансовое право начинает все более выделяться из финансовой науки. Это происходило по двум направлениям. Во – первых, ученые, исследующие финансы, рассматривали финансово – правовые вопросы в качестве самостоятельных разделов, частей в своих работах. Во – вторых, появились специальные исследования по финансовому праву, а также оно было включено в качестве самостоятельной дисциплины в систему преподавания юридических наук Российских ВУЗов. Так, известный российский ученый И. И. Янжул писал работы по финансам, в которых серьезное внимание уделял финансовому законодательству. Среди них: «Опыт исследования английских косвенных налогов» (1874), учебник «Основные начала финансовой науки» (1899). По мнению И. И. Янжула, финансовое право, изучает, как государство добывает свои материальные средства, а финансовая наука, на основании данных финансового права и законов народного хозяйства, вырабатывает общие правила о том, как государство должно добывать их. Финансовое право стремится создать такие нормы, которыми правительство могло бы руководствоваться в будущей политике.

Выдающимся русским ученым в области финансов и права является И. Х. Озеров, который долгое время исследовал вопросы финансовой науки во взаимосвязи с вопросами права. Его работа «Основы финансовой науки» была издана в Москве в 1905 году. В конце XIX века в России появляются и самостоятельные исследования по финансовому праву. Так, в 1865 году в Москве была издана работа Ф. Б. Мильгаузена «Финансовое право»; в 1832-1833 гг. профессор Петербургского университета Н. А. Лебедев издал учебник «Финансовое право»;

в 1883 году был опубликован очерк финансового права И. Т. Тарасова, а в 1888 году учебник Д. М. Львова «Курс финансового права»; в 1899 году в Одессе выходит в свет учебник финансового права С. И. Илловайского. Издание таких работ было связано с включением финансового права в учебные программы вузов. В 80-е годы прошлого столетия создаются кафедры финансового права в Московском, Казанском и Новороссийском университетах. Наука финансового права очень активно развивалась в России вплоть до Октябрьской революции 1917 года.

С 1917, до 1939 года вопросам развития науки финансового права в республике Советов внимания почти не уделялось. Это было обусловлено принижением роли финансов в условиях социалистического развития.

Возрождение финансового права в СССР началось в 1939 году, когда его вновь включили в учебные программы юридических факультетов.

В конце 40-х – начале 50-х годов, в СССР начинают издаваться учебники по финансовому праву, все более активно, на основе общей теории государства и права проводятся теоретические исследования по проблемам финансовых правоотношений. Основоположниками науки финансового права в СССР после 40-х годов являлись М. А. Гурвич, Р. О. Халфина, Е. А. Ровинский.

В конце 50-х годов Е. А. Ровинский разработал основы теории финансового права в книге «Основные вопросы теории советского финансового права», изданной в Москве в 1960 году. Эта работа представляет ценность для науки финансового права и в настоящее время.

Большой вклад в науку финансового права внесли такие ученые, как М. М. Пискотин, С. Д. Цыпкин, В. В. Бесчеревных, Н. И. Химичева, Л. К. Воронова. Основное внимание в СССР в 60-80-х годах уделялось исследованию бюджетного права и правовому регулированию государственных доходов. В значительной мере этому способствовало принятие Закона Союза ССР «О бюджетных правах СССР и союзных республик» от 30 октября 1959 года. Фундаментальной работой по бюджетному праву является монография М. И. Пискотина «Советское бюджетное право», изданная в 1971 году. В этой работе исследовались понятия бюджета, бюджетного устройства и бюджетного процесса. Работа М. И. Пискотина явилась базовой для дальнейших научных исследований в области бюджетных отношений.

В 1966 году появляется так же книга Н. И. Химичевой «Правовые основы бюджетного процесса в СССР», а в 1976 году – монография В. В. Бесчеревных «Компетенция Союза ССР в области бюджета». В 1979 году Н. И. Химичевой была опубликована и монография «Субъекты советского бюджета».

В начале 80-х годов существенным вкладом в науку финансового права явилась монография Л. К. Вороновой «Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР» (1981). Эта работа сохраняет свою актуальность и в наши дни, т. к. является фундаментальным исследованием по правовому регулированию государственных расходов в науке финансового права. В это же время в СССР были изданы видные работы Советских правоведов С. Д. Цыпкина «Финансово – правовые институты и их роль в совершенствовании финансовой деятельности государства» (1983), а также М. И. Пискотина «Социализм и государственное управление» (1984), посвященные государственному управлению в сфере финансов, и правовой основе финансовой деятельности государства. Заметным явлением в истории науки финансового права стал учебник «Советское финансовое право», выпущенный в 1987 году под редакцией Н. И. Химичевой и Л. К. Вороновой. В этом учебнике, впервые в науке финансового права, содержался раздел, описывающий правовой режим финансов государственных предприятий (объединений) и отраслей народного хозяйства. Таким образом, в науке финансового права было положено начало реальному исследованию правового регулирования децентрализованных государственных финансов.

В начале 90-х годов в истории российской общественной, в связи с переходом к рыночной экономике, начинается новый этап развития науки финансового права. В этот период особое внимание ученых уделяется исследованиям проблем налогообложения, банковской деятельности. Существенный вклад в науку финансового права в этот период внесены работами А. Н. Козыркина «Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики» (1993), Г. А. Тосуняна «Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы» (1995), «Государственное управление в области финансов и кредита в России» (1997). В 1995 году, впервые в истории развития науки финансового права (в СССР и России) была написана и издана работа К. С. Бельского «Финансовое право», посвященная истории развития этой науки. В настоящее время, интерес к науке финансового права в России не ослабевает. С 2000 года в России издано более 20 учебников по финансовому праву различных авторов, базовой основой для которых явились учебники С. Г. Пепеляева, Г. В. Петровой, В. В. Брызгалина и др., а так же множество отдельных научных работ по проблемам финансового права и финансовых отношений¹⁷.

1.6. Финансовая политика и финансовые реформы в России

Финансовое право, как и любая отрасль права, неизменно связаны с внутренней и внешней политикой государства. Именно политика государства определяет условия формирования и содержание всех правовых норм и механизма их реализации. *Финансовая политика* – это самостоятельная сфера деятельности государства, устанавливающая многообразие финансовых правоотношений. Эта деятельность направлена на обеспечение финансовыми ресурсами государственной программы экономического и социального развития. Под социальным развитием понимается разносторонняя деятельность государства, направленная на материальное обеспечение населения, развитие сфер образования, здравоохранения, культуры, искусства и др.

Эффективность финансовой политики государства определяется уровнем удовлетворения жизненно необходимых потребностей общественного развития, обеспеченностью защиты материальных интересов всех слоев и социальных групп населения и повышением качества его жизни. При разработке финансовой политики государства и распределении финансовых ресурсов, принципиально важными факторами являются:

- 1) определение всех источников развития финансового хозяйства государства;
- 2) правильное определение основных направлений и уровня финансирования различной государственной деятельности;
- 3) рациональный выбор субъектов, отвечающих за использование финансовых ресурсов государства;
- 4) определение степени централизации финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении государства;
- 5) определение первоочередных общественных потребностей и приоритетных направлений использования финансовых ресурсов.

В составе финансовой политики выделяют, в качестве относительно самостоятельных направлений, *бюджетную политику*, в которую входит налоговая политика, инвестиционная политика, банковская политика и др., *кредитно-денежную политику*, которая включает эмиссионную политику, ценовую политику, валютную политику, инвестиционную политику и др.

¹⁷ См.: источник: vevivi.ru/...razvitiya-finansovogo...v...ref202043.html

Финансовые реформы – это мероприятия, проводимые государством в сфере финансовых отношений, которые направлены на снижение инфляции и сбалансированность государственного бюджета. В исторической хронологии для бюджетов России, на протяжении всего XIX в. был характерен хронический дефицит бюджета, обусловленный военными событиями, с которыми было связано российское государство. Следует заметить, что и все последующие военные конфликты XX столетия, выпавшие на долю Российского и советского государства, отрицательным образом сказались на бюджете страны. Поэтому главной задачей для министров финансов России было добиться сбалансированности бюджета. Сбалансированность бюджета всегда являлось основной задачей при проведении всех финансовых реформ российского государства.

Одним из выдающихся государственных деятелей России начала XIX в. был М. М. Сперанский. Будучи секретарем Государственного Совета, он уделял особое внимание Министерству финансов, принимал активное участие в его деятельности и практически управлял финансами страны в начале XIX века. Предложения Сперанского по реформированию финансовых и кредитно-денежных отношений были реализованы в середине XIX – начале XX столетия. Проведенный М. М. Сперанским анализ причин слабости финансового положения и состояния денежного обращения в начале XIX в. и предложения по сбалансированности государственного бюджета и укреплению денежного обращения, остаются актуальными и в наши дни.¹⁸

К середине XIX в. состояние финансов России благодаря министру финансов Е. Ф. Канкрину стабилизировалось. Проведенная им денежная реформа (1839 – 1843 гг.) впервые установила серебряный монометаллизм, главной монетной единицей устанавливался серебряный рубль. Таким образом, оздоровление денежного обращения было достигнуто путем восстановления металлического обращения. Е. Ф. Канкрин добился бездефицитного бюджета, проявляя большую осторожность в использовании государственного кредита и установлении новых налогов, опираясь на экономию в государственных расходах и способствуя развитию отечественной промышленности.

Крымская (1853-1856) и Русско-Турецкая войны (1877-1878) привели к росту военных расходов и дефициту бюджета. Основным источником финансирования государственного бюджета все больше становилось привлечение денег в форме займов. Вследствие этого в бюджете увеличивались расходы по обслуживанию и погашению государственного долга, возникла необходимость введения новых или увеличения действующих налогов. Вместе с тем, военные действия России привели к наживе огромных состояний на военных поставках, появляются железнодорожные магнаты, получившие бюджетные средства на постройку железных дорог.

В финансовом состоянии России того времени просматривается идентичность финансовой ситуации переходного периода от административно-командной системы управления экономикой к рыночной системе хозяйствования. Такие же последствия расстроенного денежного обращения: сокращение реального сектора экономики и расширение финансового сектора; расслоение общества – увеличение групп населения, имеющих доходы ниже прожиточного минимума (около 40 млн. человек); формирование за сравнительно короткий срок отечественных финансовых олигархов. Для выхода из кризиса требовалось укрепление рубля, особенно его функции мировых денег. Проведение денежной реформы потребовало определенных расходов и мер, подготавливающих необходимые условия. Это были следующие условия:

¹⁸ См.: источник: uchebnik-online.com/124/621.html.

- введение протекционистского тарифа (1891), облегчившего привлечение иностранного капитала;
- введение винной монополии (1894 г.), ставшей одним из главных источников поступления доходов в бюджет страны;
- меры по стабилизации рубля и накопление золотого запаса;
- меры, направленные на активизацию платежного баланса страны, поощрение вывоза хлеба за границу (даже в ущерб собственным потребностям);
- сокращение долга государственной казны Государственному банку;
- выпуск (1895 г.) золотых монет и обмен на кредитные билеты, что было началом перехода от бумажного и серебряного рубля к золотому.

Проводя денежную реформу, министр финансов С. Ю. Витте по существу девальвировал рубль, но не в традиционной форме: содержание золота, проба, масса или размер золотой монеты остались прежними, но изменился ее номинал. Это было узаконено специальным законом «О чеканке и выпуске в обращение золотых монет» (1897 г.). На империялах (10 руб.) чеканили – 15 руб., а на полуимпериялах (5 руб.) – 10 руб.

Одним из завершающих этапов денежной реформы был указ от 29.08.1897 г. об эмиссионных операциях Государственного банка, получившего право выпуска банкнот, обеспеченных золотом на 50 % (если сумма не превышала 600 млн. руб.) и на 100 % (при превышении суммы). Этим указом государство теряло возможность беспрепятственного использования эмиссии для покрытия государственного долга. Завершалась денежная реформа указом от 14.11.1897 г., утверждавшим хождение кредитных билетов по всей империи наравне с золотой монетой. Содержание нового рубля приравнивалось к 7,74234 г чистого золота. Все это фактически подтверждало государственную гарантию кредитным билетам и способствовало усилению авторитета русских денег как внутри страны, так и за границей. Однако укрепление курса рубля сопровождалось при этом ростом государственного внешнего долга, за что С. Витте резко критиковали соотечественники, одновременно обвиняя его в корыстолюбии.¹⁹

Первая мировая война внесла существенные коррективы в государственную экономическую, в том числе и в финансовую, политику. Главной проблемой становится снабжение армии и промышленных районов, где сосредоточивалась подавляющая часть военного производства. Решать эти задачи путем закупок по рыночным ценам становится все труднее вследствие сокращения запасов, инфляции, перебоев в работе транспорта и т. д. Государство начинает регулировать цены, вводя «твердые» цены на предметы первой необходимости. Губернаторы, чтобы обеспечить военному интендантству заготовки по «нормальным» ценам, запрещали вывозить продукты из сельскохозяйственных районов. Одновременно появились местные «таксы» на предметы первой необходимости, превратившиеся вскоре в общероссийские твердые цены. Снабжение городов было отнесено к компетенции местных органов власти. В условиях нарушения хозяйственных связей возник разрыв в ценах до 300 %, стала развиваться спекуляция, борьбу с которой повели госорганы, но скоро и этих мер оказалось недостаточно.

В начале 1916 г. в некоторых городах вводят продуктовые карточки, устанавливают нормы выдачи муки и круп. 30 июня 1916 г. был принят закон о четырех мясопустных днях в неделю. В ноябре 1916 г. правительство приняло решение о введении с января 1917 г. принудительной хлебной разверстки. Но планы заготовок не выполнялись. До февраля 1917 г. было закуплено около половины требуемого хлеба, а до потребителя дошло всего 1/3.

Временное правительство 25 марта 1917 г. ввело хлебную монополию. Одновременно происходило обесценивание денег, рост цен, замена торговли простым товарообме-

¹⁹ См.: источник: uchebnik-online.com/124/621.html.

ном, повсеместно вводилась карточная система. Развивалась тенденция автаркии областей. Однако все эти меры не приносили желаемых результатов, что вынуждало правительство вводить чрезвычайные меры. В деревню направлялись вооруженные отряды, для уборки урожая привлекались армия и городское население, готовилось решение о введении всеобщей трудовой повинности.

В годы первой мировой войны обмен банкнот на золото был прекращен и разрешался выпуск кредитных билетов для финансирования военных расходов государства. В результате банковские билеты фактически превратились в бумажные деньги. Временное правительство использовало денежную эмиссию. Количество денег в обращении в октябре 1917 г. по сравнению с довоенным периодом увеличилось более чем в 9 раз, цены на хлеб возросли в 16 раз, рубль в октябре 1917 г. стоил всего лишь 6 довоенных копеек²⁰. В обращении кроме кредитных билетов и новых денежных знаков – керенок, выпущенных Временным правительством, использовались различные денежные суррогаты (чеки, боны, марки, облигации государственных займов, обязательства казначейства). За два года войны царское правительство удвоило внешний долг страны, который уже к началу 1914 г. был втрое больше золотого запаса, и еще на 8 млрд. руб. было выпущено внутренних займов²¹. Естественно, что в этих условиях страна оказалась в состоянии мощного экономического кризиса. Подобные явления всегда сопутствовали истории всех войн и, было бы неразумно возлагать вину за сложившуюся ситуацию на монархическую систему управления экономикой, что было подтверждено и историей второй мировой войны. Истории человеческого общества не ведомы случаи, когда бы войны оборонительного ли освободительного характера приносили экономическое процветание их участникам, а потому, часто высказываемые в литературе обвинения в адрес царского самодержавия, возводимые его противниками, являются простой профанацией. Более того, история человечества убедительно свидетельствует о том, что в условиях монархического управления, государства гораздо быстрее справляются со своим бедственным экономическим положением, чем при всех иных формах государственного управления.

Революция 1917 г., явившаяся коварным ударом в спину монархического самодержавия, породила обострение классовой борьбы и гражданскую войну, открыв дорогу к прямой интервенции России и усугублению и без того сложной экономической ситуации в государстве. Смена власти и приход к государственному управлению экономикой России правительства В. Ленина, сопровождалось еще более трагическими последствиями для всего русского народа, с которыми удалось справиться лишь к началу 30-х годов, благодаря НЭП. Основные меры образовавшегося государства советов, были направлены на обеспечение перехода частной собственности на основные средства производства к общенародной, государственной форме собственности. Рабочий же контроль должен был контролировать производство, куплю – продажу готовой продукции и сырья, их хранение, а также финансовую деятельность предприятия. Ему вменялось в обязанность установление ответственности перед государством владельцев предприятий и выбранных представителей рабочего контроля за стройжайший порядок, дисциплину, охрану имущества и уголовную ответственность за сокрытие материалов, продуктов, заказов, неправильное ведение отчетности.

Переход всех банков в собственность советского государства расценивался как одно из условий освобождения трудящихся масс от ига капитала, а закон об аннулировании займов царского правительства – как удар по международному финансовому капиталу. Все иностранные займы аннулировались безусловно и без всяких исключений. Малоимущие граж-

²⁰ См.: История мировой экономики. Хозяйственные реформы 1920 – 1990 гг. Учеб. Пособие. Под ред. проф. А. Н. Марковой. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1995.

²¹ См.: Финансы. Учебник для вузов. Под ред. Проф. Л. А. Дробозиной. – М. Финансы, ЮНИТИ, 1999.

дане, владеющие аннулируемыми государственными ценными бумагами внутренних займов на сумму не свыше 10000 руб. (по номиналу), должны были получить взамен именные свидетельства нового займа РСФСР. Вклады в государственные сберегательные кассы и проценты по ним объявлялись неприкосновенными, а облигации аннулируемых займов, принадлежащие сберкассам, заменялись книжным долгом РСФСР. В дальнейшем, весь ход отечественной истории показал, что это был очередной обман населения, которое не только не получило от государства ничего, но отдало ему и то, что имело, что в последствии было списано на издержки Великой отечественной войны. В виде мер по налаживанию производства и снижению государственных расходов, декретом СНК 16 февраля 1918 г. был учрежден при ВСНХ Особый комитет по сокращению государственных расходов, который никаких положительных результатов не принес.

Летом 1918 г. белочехи захватили свыше 30 тыс. пудов золотого запаса России и направили его в Омск адмиралу Колчаку, который вывез за границу свыше 9 тыс. пудов. Около 2 тыс. пудов золота захватил атаман Семенов, который бежал с ним в Китай. (До сих пор у России за границей – в банках США, Англии, Франции, Японии, Швеции, Чехии находится запас «царского золота» на 100 млрд. долларов. Однако правительство Российской Федерации не предпринимает никаких шагов к его возврату, напротив, оно берет займы под большие проценты в Международном валютном фонде (ВМФ) практически из этого золота, ибо вышеуказанные страны играют главную роль в ВМФ²²).

По имеющемуся договору вкладчиков с зарубежными банками, указанный запас «царского золота» будет передан России лишь при условии восстановления монархии, потому государственное руководство Российской Федерации не в состоянии предпринять никаких мер к его возврату (авт.).

В годы гражданской войны и иностранной военной интервенции денежные знаки выпускали 60 белогвардейских и буржуазно-националистических правительств. Бюджеты отличались большим дефицитом, которые покрывались, главным образом, выпуском бумажных денег. Из оборота исчезли не только золотые и серебряные, но даже и медные монеты.

Политика «военного коммунизма», вызванная бедственным положением Российского государства, разорением и войной состояла в применении разверстки, при которой у крестьянина брали для содержания армии и рабочих не только излишки, но и необходимое его семье продовольствие, часто обрекая их на голодную смерть. Получая продукты по разверстке, государство перераспределяло их централизованно, без денег. Оплата труда производилась через паек, выдаваемый по карточкам. Национализированные предприятия были переведены на бюджетно-сметное финансирование и централизованное снабжение сырьем, топливом и материалами. Все расчеты между государственными предприятиями производились безналичным путем, и деньги использовались лишь как средство учета и контроля.

В течение 1919 г. проводилось слияние Государственного казначейства с учреждениями Народного банка, в 1920 г. Народный банк был упразднен и его функции были переданы финансовым отделам Наркомата финансов.

В 1920 г. принимаются декреты Совнаркома «О бесплатном отпуске населению продовольственных продуктов», «О бесплатном отпуске населению предметов широкого потребления», «Об отмене платы за всякого рода топливо», идет разработка «заменителей» денег – учетных трудовых и энергетических единиц (эта идея была реанимирована в России в начале 90-х годов XX в). Однако эти документы фактически остались на бумаге, ибо в стране возникли новые социально-экономические условия, связанные в основном с завершением гражданской войны.

²² См.: Сироткин В. Зарубежное золото России. М. ОЛМА-ПРЕСС, 1999.

X съезд РКП(б), приняв решение о переходе к новой экономической политике, о замене продразверстки натуральным налогом, поручил ЦК пересмотреть всю финансовую политику. Новая экономическая политика (НЭП) была направлена на развитие и расширение товарно-денежных отношений. Задача эта решалась допущением частного, негосударственного обмена. Продразверстка заменялась налогом в таком размере, чтобы покрыть минимально необходимые потребности армии, городских рабочих и неземледельческого населения. Налог взимался в виде процентного или долевого отчисления от произведенных в хозяйстве продуктов, с учетом урожая, числа едоков и фактического наличия скота.

При подведении итогов первого года НЭПа в резолюции о финансовой политике отмечалось, что сфера натурального снабжения все более сужается, но для ее полной ликвидации и перехода к денежному обращению необходимы стабилизация цен и прекращение обесценивания денежных знаков. Особой задачей финансовой политики XI съезд РКП(б) поставил сначала сокращение, а затем и прекращение денежной эмиссии. Важнейшую роль приобретает стабилизация рубля, создание устойчивой валюты, проведение денежной реформы. Экономическая и финансовая политика ориентировались на «восстановление золотого обеспечения денег, — необходимого, поскольку золото твердо остается мировыми деньгами и поскольку это значение золота на мировом рынке находит свое неизбежное выражение и в его отношениях на внутреннем рынке...»²³.

Советское правительство начало проводить денежную реформу (1922-1924 гг.) в два этапа. В конце 1921 г. был создан Государственный банк. Его первоочередной задачей стало укрепление денежного обращения. Для стабилизации рубля были проведены две деноминации денежных знаков. В 1922 г. были выпущены государственные денежные знаки РСФСР, так называемые совзнаки. Новый рубль приравнивался к 10 тыс. прежних рублей. В 1923 г. были выпущены совзнаки, рубль которых равнялся 1 млн. прежних рублей и 100 рублям образца 1922 г. Одновременно Госбанк выпустил червонцы, обмениваемые на золото. Устойчивость червонца обеспечивалась Госбанком на 25 % драгоценными металлами и иностранной валютой, а на 75 % — легко реализуемыми товарами, векселями и другими обязательствами.

Назначение денежных единиц было различным. Совзнаки выпускались для покрытия дефицита бюджета, а червонцы предназначались для обеспечения нормального хозяйственного оборота. По мере восстановления народного хозяйства увеличивалась товарная масса в обращении и возрастал товарооборот, уменьшалась дефицитность бюджета.

На втором этапе денежной реформы в 1924 г. были выпущены в обращение казначейские билеты в 1, 3 и 5 рублей золотом. Кроме того, чеканилась разменная серебряная и медная монета. Эмиссия совзнаков была прекращена. Они были обменены на новые деньги в соотношении: 1 рубль 1924 г. на 50 тыс. руб. совзнаков 1923 г. Был принят декрет, запрещающий использовать для покрытия дефицита бюджета эмиссию бумажных денег. Таким образом была создана советская единая денежная система, которая включала банковские билеты (червонцы), казначейские билеты и разменные монеты. Было осуществлено слияние кассового аппарата Наркомфина с аппаратом Госбанка. Денежное обращение и кредит стал регулировать Госбанк. В октябре 1922 г. был выпущен первый государственный заем в денежной форме, что наряду с развитием сети сберегательных касс способствовало мобилизации денежных средств и укреплению государственных финансов.

Одновременно с денежной реформой была проведена налоговая реформа. Основными задачами налоговой политики Советского государства в тот период были содействие укреплению и развитию социалистических форм хозяйства, росту благосостояния трудящихся города и деревни, усиление налогообложения капиталистических элементов.

²³ См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. — М.: Политиздат, 1983. Т. 2. С. 498.

В 1923 – 1924 гг. бюджет был сбалансирован. Основным источником доходов стали платежи из прибыли предприятий, а не налоги с населения. Значительная часть расходов бюджета направлялась на восстановление и развитие народного хозяйства и социально-культурные мероприятия. Бездефицитным был госбюджет и в последующие годы.

Подъем сельского хозяйства и денежная реформа 1922-1924 гг. создали предпосылки для развития государственного кредита. За период с 1924 по 1927 г. было выпущено три крестьянских займа, облигации которого принимались в счет налоговых платежей.

С образованием в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик (СССР) сформировалась советская бюджетная система. К концу восстановительного периода она состояла из единого государственного бюджета, в который входил союзный бюджет, государственные бюджеты 6 союзных республик (РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР, трех союзных республик Закавказской Федерации – ЗСФСР) и местные бюджеты. Бюджетное устройство отразилось в Конституции СССР 1924 года.

Многочленная система платежей в бюджет включала наряду с унаследованными от финансовой системы дореволюционной России налоговыми формами и новые формы обложения доходов государственных предприятий, различные виды отчислений от прибыли, которые имели налоговую форму и, как правило, целевой характер. Разветвленная сеть платежей в бюджет насчитывала около 70 их видов. Около половины всех бюджетных поступлений приходилось на промысловый налог и акцизы. Среди других видов существенную роль в доходах бюджета играли подоходный налог, отчисления от прибыли, таможенные пошлины. Кроме того, в бюджет поступали платежи за разработку залежей полезных ископаемых, эксплуатацию лесов и др. Такое множество форм мобилизации доходов в бюджет отражало специфику экономики переходного периода: многоукладность, отсутствие достаточного опыта управления, стихийное функционирование товарно-денежных отношений, неразвитость плановых начал в финансовой деятельности государства и т. п.

С вступлением страны на путь социалистической реконструкции в 1930 г. была осуществлена налоговая реформа. Она состояла во введении двухканальной системы распределения чистого дохода – прибыли и налога с оборота. Все платежи из прибыли были объединены в один – отчисления от прибыли. В налоге с оборота было унифицировано 53 платежа, вносимых из валовой выручки предприятий и включаемых в себестоимость продукции. Государственный бюджет, таким образом, получил в форме налога с оборота устойчивый источник дохода. В 90-х гг. XX века он был отменен, в настоящее время его роль пытается играть налог на добавленную стоимость (НДС), однако он связан не с производством, а с обращением, спекулятивными сделками, потому не может быть устойчивым и равномерно поступающим источником доходов бюджета.

Кредитная реформа 1930-1931 гг. предусматривала ликвидацию коммерческого кредита и замену его прямым банковским кредитованием, обязательность расчетов внутри социалистического хозяйства в безналичной форме. Краткосрочный кредит начал сосредотачиваться в Госбанке СССР, который стал и единым расчетным центром страны.

С 1927 г. ежегодно стали выпускаться так называемые займы индустриализации, размещаемые среди населения по подписке с рассрочкой платежа. В результате реформы государственного кредита в 1930 г. многочисленные займы были унифицированы, система госзаймов упростилась и была создана единая форма организации госзаймов – займы пятилеток.

Вторая советская денежная реформа была проведена в 1947 г. Она была необходима по ряду причин: а) в годы Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.) рост военных расходов покрывался эмиссией денег; б) на временно оккупированной территории гитлеровцы выпускали фальшивые деньги; в) для нейтрализации спекулятивных элементов, накопивших денежные запасы. Был разработан вариант изъятия излишней массы денег из обраще-

ния путем денежной реформы, которая связывалась с отменой карточной системы. Благоприятное развитие промышленности и сельского хозяйства позволило накопить товарные запасы, необходимые для товарной интервенции в момент проведения денежной реформы. Успеху денежной реформы способствовало и то, что в 1946 г. был ликвидирован дефицит госбюджета.

В декабре 1947 г. было издано постановление ЦК ВКП(б) и Совета Министров СССР «О проведении денежной реформы и отмене карточек на продовольственные и промышленные товары». Денежная реформа заключалась в обмене находившихся в обращении денежных знаков на новые в соотношении 10:1 и дифференцированной переоценке денежных накоплений. Вклады до 3000 руб. в сберкассах не подлежали переоценке, их доля составляла 80 % всех вкладов. Вклады от 3000 руб. до 10000 руб. переоценивались в соотношении 3:2, а вклады свыше 10000 руб. – в соотношении 2:1. Льготные условия переоценки накоплений были установлены и для держателей облигаций государственных займов: облигации массовых займов обменивались на облигации нового займа в соотношении 3:1, облигации свободно реализуемого займа 1938 г. – в соотношении 5:1, а облигации 1947 г. переоценке не подлежали.

Реформа укрепила систему государственного кредита, нанесла удар по спекулянтам, полностью лишила возможности использовать как фальшивые деньги, так и советские, вывезенные немецкими оккупантами из СССР. Денежная реформа 1947 г. значительно отличалась от реформы 1922-1924 гг., хотя опыт ее проведения был использован. При проведении реформы 1947 г. не было необходимости глубокой перестройки. Она была проведена в очень короткий срок, в то время как первая осуществлялась два года при большом противодействии отдельных групп населения. В период реформы 1947 г. и после ее проведения наблюдался большой приток вкладов населения в сберегательные кассы. Происходило укрепление рубля, было установлено его золотое содержание.

Начиная с 1947 по 1953 гг. государство ежегодно проводило снижение государственных розничных цен для населения на продовольственные и промышленные товары.

Кредитно-финансовая система, сложившаяся в 30-х годах, просуществовала без качественных изменений до реформы 1965 г.

Характерными чертами ее были: сосредоточение в бюджете значительной части прибыли; отсутствие твердых критериев при распределении прибыли между предприятиями и бюджетом; широкие полномочия вышестоящих инстанций (министерств, совнархозов) перераспределять между подведомственными предприятиями прибыль и оборотные средства; централизация не только основной массы прибыли, но и амортизации; постоянное замораживание собственных оборотных средств и восполнение их за счет кредита.

Финансовые отношения развивались в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства». Предприятия получили больше самостоятельности. Им была увеличена доля прибыли, направляемая в фонд развития производства, на материальное стимулирование и социальное развитие, выделены для этого специальные фонды. За счет их, например, были построены базы отдыха, дошкольные учреждения, пионерские лагеря, большинство которых в 90-е годы были приватизированы.

Но реформа 1965 г. проводилась не комплексно, изменения в сфере финансов не были подкреплены соответствующими изменениями в планировании и материально-техническом снабжении. Не был решен и вопрос правового обеспечения реформы. Это касалось, прежде всего, правового статуса госпредприятия, пределов его самостоятельности, а также взаимоотношений с бюджетом. В начале 70-х годов стало очевидно, что реформа не дала ожидаемых результатов, темпы роста производства замедлились, стали нарастать инфляцион-

ные процессы. Это вынудило руководство страны изменить экономическую, в том числе и финансовую политику.

Решения апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС открыли новый этап социально-экономического развития нашей страны. Выдвинув концепцию его ускорения, Пленум отметил, что необходима перестройка всего хозяйственного механизма. 27 съезд КПСС подтвердил, что нужна радикальная реформа.

Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)», вступивший в действие с 1 января 1988 г. положил начало изменению финансовой политики. Предприятия получили больше самостоятельности как владельцы обособленной части общенародной собственности, но одновременно государство снимало с себя ответственность за их финансовое состояние. Одной из задач этого закона было создание стимула для расширения выпуска товаров народного потребления и оздоровление денежного обращения. На эту же цель был направлен и Закон СССР о кооперативной и индивидуальной трудовой деятельности. Но его реализация оказала дестабилизирующее влияние на денежное обращение и финансовую ситуацию в стране. Кооперативы получили из Госбанка СССР огромные ссуды и по большей части не возвратили их (именно это явилось первым шагом для появления впоследствии олигархического капитала).

Отказ от монополии производства и реализации спиртоводочной продукции привел к существенной потере государственным бюджетом поступлений по налогу с оборота. Результатом провозглашенной антиалкогольной кампании стал расцвет теневого сектора, производящего и реализующего эту продукцию. Все это усугубляло расстройство денежной системы и способствовало росту бюджетного дефицита.

До перестройки государственный бюджет страны принимался и исполнялся формально (юридически) без дефицита. Законом о Государственном бюджете СССР на 1989 г. впервые был утвержден бюджетный дефицит. Основными источниками его покрытия стали эмиссия и государственный кредит, ибо Закон о государственном предприятии запрещал изъятие финансовых ресурсов у предприятий сверх установленных нормативов.

В 1987 г. на основе Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 821 «О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики» была реорганизована банковская система (по отраслевому принципу). Она включала: Госбанк СССР, Промстройбанк СССР, Банк внешнеэкономической деятельности СССР (Внешэкономбанк), Агропромышленный банк СССР (Агропромбанк), Банк жилищно-коммунального хозяйства и социального развития СССР (Жилсоцбанк), Банк трудовых сбережений и кредитования населения СССР (Сбербанк).

Целью перестройки банковской системы было улучшение кассового исполнения государственного бюджета и кассового обслуживания народного хозяйства и населения. Результатом же стали задержки и расстройство расчетов из-за организационных недостатков в банковской работе и распыление ссудного фонда государства, а также ослабление финансовой дисциплины и государственного контроля за движением денежной массы, кредитных ресурсов и бюджетных средств.

Обострение финансовой ситуации в стране стало основой для разработки концепции перехода к рыночным отношениям. Была разработана так называемая «Программа 500 дней» Г. Явлинского, в ее разработке принимали участие не только советские, но и иностранные специалисты. Основные изменения финансовой политики в ней были продекларированы так: 1) все, что возможно – взять у государства и отдать людям; 2) предоставить гражданам право экономического самоопределения. Было сказано, что разгосударствление и приватизация – это форма закрепления права человека на долю в национальном богатстве страны и таким образом якобы проявляется социальная ориентация экономики и восстанавливается социальная справедливость.

После августа 1991 г. был выбран монетаристский путь – «шоковые реформы» Гайдара, основанные на попытке достижения рыночного равновесия посредством резкого «размораживания» цен, сокращения дефицита бюджета и удорожания кредита. Этот курс оказал негативное влияние на народное хозяйство. Он усугубил кризис, привел к обнищанию широкие слои населения, цены на потребительские товары и услуги возросли примерно в 100 раз, уровень инфляции составил 2200 % в год, плата за кредит достигла 200 % годовых.

Развал СССР привел к разрушению производственных связей, что усугубилось войной цен и в свою очередь привело к развалу рублевой зоны и гиперинфляции. Оказались неурегулированными в правовом отношении долговые обязательства СССР, союзных республик, кредитные проблемы.

С 1992 г. начался период слома советской финансовой системы. За последующие 5 лет она прошла в обратном направлении и по уровню расстройств финансовой системы ситуация сегодня напоминает 1917 год. Реорганизуя финансовую систему страны, правительство пошло по пути сокращения роли государства в распределении национального дохода. Цены поднялись до уровня мировых, уровень оплаты труда остался прежний (при несоблюдении сроков оплаты), общественные фонды потребления были ликвидированы, поэтому социальная поддержка остро нуждающихся групп населения сократилась ниже необходимого уровня. Все это привело к значительному снижению уровня жизни населения и росту социальной напряженности в обществе.

Формирование финансового рынка, отсутствовавшего в советской финансовой системе, и множества небанковских кредитных учреждений (чековых, инвестиционных, паевых и т. п. фондов) сопровождалось созданием различных финансовых пирамид, крушение которых обездолило значительную часть населения.

Возрастание бюджетного дефицита и государственного долга как основного источника его покрытия при сокращении собираемости налогов привело к чрезмерному обороту государственных ценных бумаг, захлестнувших финансовый рынок. Все это сопровождалось ростом инфляции, в ходе которой произошло серьезное расстройство денежной системы. Это проявилось в «бегстве» от рубля и тотальной долларизации экономики, переходе на взаимозачеты и бартер, эмиссии денежных суррогатов (денежные обязательства отдельных субъектов хозяйствования, выполняющие функцию денег как средства платежа), росте процентных ставок, падении национального производства.

В целях антиинфляционной политики Правительство РФ решило провести деноминацию рубля с 1 января 1998 г.: 1000 руб. старого образца обменивались на один рубль нового образца (Указ Президента РФ от 4 августа 1997 г. № 1182 «Об изменении нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен», Постановление Правительства РФ от 18 сентября 1997 г. «О проведении мероприятий в связи с изменением нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен»). Однако эти чисто технические меры по стабилизации расстройств денежной системы страны не могли обеспечить подавление инфляции и в августе 1998 г. разразился финансовый кризис (дефолт) 17 августа 1998 г. Правительство РФ объявило о моратории на 90 дней по всем расчетам, по внешнему долгу и о прекращении операций по государственным казначейским обязательствам (ГКО) и облигациям федерального займа (ОФЗ). Результатом всего этого стало обвальное падение валютного курса рубля (в три раза) по отношению к иностранным валютам. Правительство было отправлено Президентом РФ в отставку, к экономическому и финансовому кризису добавился правительственный кризис.

Новое Правительство РФ, сформированное в сентябре 1998 г., представило программу экстренных мер по выходу из кризиса, в том числе финансового. В декабре 1998 г. был принят закон РФ «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики», с 1 января 1999 г. был введен в действие Налоговый кодекс РФ (1 часть), началась подготовка к

введению Бюджетного кодекса РФ (введен с 01.01.2000 г). Целями финансовой политики РФ были установлены: преодоление последствий финансового кризиса 1998 г.; стабилизация кредитно-денежной системы и курса рубля; снижение налоговой нагрузки; создание условий для инвестирования в производство; повышение собираемости налогов (См. ст. 1. Закона о федеральном бюджете РФ на 1999 г.).

В последние годы в качестве основной цели финансовой политики провозглашена выплата внешней задолженности РФ, а также стабилизация экономики, снижение темпов инфляции, реформа системы социальных льгот, борьба с бедностью²⁴.

Что касается бюджетной политики России, то она согласно ст. 170 Бюджетного кодекса РФ определяется ежегодно в бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию²⁵.

В заключении следует отметить, что коррумпированность всей системы государственного управления России, существенным образом влияет на процесс перераспределения национальных финансовых ресурсов государства между узким кругом лиц, особо приближенных к верховной власти – олигархов (членов семей, родственников, свойственников и друзей высокопоставленных государственных чиновников).

В течение последних 25 лет в России не уделялось должного внимания со стороны верховной власти государства вопросам надлежащего контроля за финансовым хозяйством страны, не были определены меры противодействия вывозу капиталов за рубеж олигархической прослойкой общества, не были определены эффективные меры борьбы с коррупцией в системе государственного управления и использования бюджетных и внебюджетных финансовых ресурсов государства, в связи с чем, не были решены многие социальные задачи государства и ослаблена его национальная безопасность. По сути, в результате преступной финансовой политики государственных чиновников, российское государство лишилось значительной части, принадлежащих ему финансовых средств, безвозвратно вывезенных за рубеж и питающих экономику государств, испытывающих неприязненное отношение к России.

1.7. Проблемы развития финансового права и финансовых правоотношений в России

Развитие финансового права и финансовых правоотношений на всем протяжении формирования и развития рыночной экономики государства, было сопряжено с рядом существенных проблем, осложняющих эффективность ведения финансового хозяйства и использования научных достижений в этой правовой отрасли государства. Структурно такие проблемы можно разбить на три основные группы:

1) Организационно-политические проблемы:

- отсутствие государственной Программы первоочередного финансирования хозяйственной деятельности государства;
- отсутствие политической воли у Верховной власти Российской Федерации заниматься проблемой надлежащего обеспечения финансовых институтов государства высококвалифицированными и нравственно состоятельными кадрами;
- высокая степень коррумпированности в финансовой системе государства;
- отсутствие строгого контроля и надзора за ведением финансового хозяйства, распределением и использованием финансовых ресурсов государства.

²⁴ См. М. В. Карасева Финансовое право – политически «напряженная» отрасль права. Государство и право. 2001, № 8.

²⁵ См.: А. Ю. Викулин, Ю. А. Крохина. Бюджетная политика в системе категорий финансового права. Государство и право. 2004, № 2.

2) Организационно-экономические проблемы:

- отсутствие приоритетных направлений государственного финансирования, дающих наибольший экономический эффект;
- расходование финансовых ресурсов государства многими государственными чиновниками, являющимися пользователями бюджетных средств, в собственных корыстных интересах;
- стихийный характер развития рыночной экономики и ослабление финансовой системы государства в результате бесконтрольного вывоза из России капиталов за рубеж большинством капитализировавшихся предпринимателей.

3) Организационно-правовые проблемы:

- несвоевременное принятие правовых норм, регулирующих важнейшие направления финансово-хозяйственной деятельности государства;
- чрезмерная перегруженность финансово-правовой системы правовыми нормами, часто имеющими противоречивый характер;
- игнорирование субъектами финансово-хозяйственной деятельности правовых принципов – открытости и гласности (прозрачности) ведения финансового хозяйства;
- отсутствие в системе финансового права норм, персонифицирующих государственную ответственность должностных лиц, осуществляющих руководство финансовой деятельностью государства, а так же ответственных за целевое использование бюджетных средств.

Организационно-политические проблемы финансовой деятельности являются наиболее важными из всех проблем стоящих перед Российским государством и обуславливают собою все иные проблемы.

Несовершенство механизма государственного управления и правовой системы государства в финансовой сфере, приводит к постоянным злоупотреблениям со стороны многих чиновников государства своими должностными полномочиями, к неправомерному расходованию финансовых фондов государства, к различным ухищрениям с целью хищения бюджетных средств. Отсутствие надлежащего контроля и надзора за использованием бюджетных средств и финансовых поступлений в бюджет государства, приводит к хищениям этих средств в крупном и особо крупном размере, на всех уровнях государственного управления и местного самоуправления.

Грубые нарушения и нестабильность в системе финансово-бюджетных отношений в России, вызывают огромную дебиторскую и кредиторскую задолженность государства, подрывают возможности возобновления инвестиционных процессов, в конечном счете, создают предпосылки к возникновению финансовых кризисов государства. Один из главных источников неплатежей в народном хозяйстве – невыполнение бюджетных ассигнований на оплату государственных заказов, содержание социальной сферы, Вооруженных сил, на субвенции дотационным регионам, а так же всевозможные ухищрения, связанные с уклонением от уплаты налогов. Цепная реакция неплатежей мультиплицирует их первоначальную сумму в 4-5 раз, порождает порочный круг: «сокращение бюджетных ассигнований – рост неплатежей – спад производства – уменьшение налоговой базы». Реорганизация системы налогообложения не дает положительных результатов.²⁶

Попытки решить проблемы сбора налогов, преодоления неплатежей, в том числе невыплат зарплат и пенсий, чисто административными и организационно-финансовыми методами обречены на неудачу. Здесь нужны не только глубокие перемены во всей экономической политике, направленные на оживление реального сектора экономики и прежде всего

²⁶ См.: Экономика России с точки зрения экономической безопасности. // Источник: cashdeveloper.ru/cadels-274-3.html

инвестиционного, но и создание надежной защиты от преступных посягательств на национальный бюджет.

Несмотря на неоднократные политические заявления высших должностных лиц государства о необходимости определения первоочередных мер, направленных на стабилизацию экономики и определение направлений финансовой поддержки сфер государственной деятельности, дающих наибольший экономический эффект, до настоящего времени в России нет четкой программы определения таких направлений.

Значительное большинство Думских депутатов, справедливо придерживаются позиции, что современное поколение должно оставить будущим поколениям не мешки с деньгами, а благоустроенную страну, работающие предприятия, развитую социальную сферу, в общем, все то, без чего Россия не может называться могучей и процветающей державой.

Национальная финансовая политика – это не столько вопрос распределения финансовых ресурсов, сколько государственное управление по обеспечению оптимального баланса интересов ключевых отраслей, определяющих экономический рост, создание условий для их комплексного взаимодополняющего развития.

Организационно-экономические проблемы имеют тесную связь со всеми иными проблемами эффективной реализации финансово-хозяйственной деятельности государства. С экономической проблемой она связана определением первоочередных перспективных направлений финансирования государственной экономической деятельности, дающей основной приток финансовых капиталов и обеспечивающей национальную безопасность государства. Важнейшим из таких направлений, на наш взгляд, является развитие отечественных *государственных* промышленных предприятий, независимых от влияния частного сектора экономики. В настоящее время Правительством принят ряд программных документов, определяющих стратегию приоритетного развития таких отраслей российской экономики, как энергетика, металлургия, транспорт, авиация, автомобилестроение, электроника, развитие космической промышленности и др. Вместе с тем, указанные отрасли развиваются низкими темпами из-за недостаточного финансирования и слабого контроля за использованием бюджетных средств со стороны государства. Кроме того, не законодательные, не исполнительные органы государственной власти не предусматривают их закрепления в конкретных нормативных правовых актах. При отсутствии четкой Программы финансово-промышленного развития с системно-комплексным подходом, попытки прямой финансовой поддержки отдельных отраслей промышленности не в состоянии преодолеть растущего отставания России от развитых стран в сфере наукоемких технологий, приводя лишь к неоправданным расходам бюджетных средств, значительная часть которых расхищается, не доходя до своего прямого назначения.

26 сентября 2008 г. в Нижнем Тагиле на Первом съезде промышленников Свердловской области обсуждались проблемы формирования промышленной политики. На съезде Б. Грызлов отмечал важность государственных инвестиций в промышленность. «Если государство не инвестирует в промышленность, то какой оно само пример подает бизнесу? Значит, оно боится инвестировать в промышленность, и бизнес будет бояться». Б. Грызлов отметил необходимость вкладывать средства в железные и автомобильные дороги, объекты энергетики. Он также отметил необходимость четкого экономического планирования, что даст дополнительный толчок развитию экономики страны и поможет устранить бюрократические барьеры во всех ее отраслях²⁷.

²⁷ См.: Борис Грызлов: Необходимо принять закон о промышленной политике России Материалы Первого съезда промышленников Свердловской области. Нижний Тагил 26.09.2008. URL: <http://www.edinros.ural.ru/applications/?art=574> (дата обращения: 01.03.2011)

Выбор приоритетов финансирования промышленного развития должен осуществляться в соответствии с возрастанием значения высокотехнологичных отраслей с высокой добавленной стоимостью. При определении приоритетных направлений финансово-экономического развития следует, прежде всего, учитывать национальные интересы всего государства и населения России.

В первую очередь государство должно финансировать развитие промышленных предприятий, относящихся к пятому и шестому технологическим укладам, опирающимся на современные инженерные решения, основанные на телекоммуникациях, электронике, оптоволоконных и лазерных устройствах, биотехнологиях, микро- и нанoeлектронике, генной инженерии, нетрадиционной энергетике и информационных сетях, следующих после интернет-поколения.

В современной России, отмечал Б. Грызлов, связанных с производством высокотехнологичной продукции крупных компаний все еще мало, проблема заключается не только в недостаточной финансовой поддержки, но, прежде всего, в недостатке в этой сфере научных кадров и государственных научных учреждений, которые за время рыночной экономики заметно поредели²⁸.

В условиях накопившегося технологического отставания от развитых стран, нерационально пытаться создать или восстановить весь спектр наукоемких технологий за короткое время, здесь необходим рациональный подход к финансированию этих направлений научно-производственного развития, используя умеренную их финансовую поддержку, т. к. результат их отдачи можно ожидать лишь в отдаленной перспективе и, лишь после восстановления научного потенциала государства. В таких условиях, необходимо поддерживать и развивать в первую очередь промышленные отрасли, в которых Россия либо уже является, либо реально может стать мировым лидером, дающие наибольшие финансовые поступления в бюджет государства. Поддерживать в первую очередь необходимо особо важные для национальной безопасности государства отрасли, к которым относятся энергетическое и атомное машиностроение, авиационная и космическая промышленность, оборонно-промышленный комплекс, судостроение, станкостроение, биотехнологии и медицинская промышленность, а так же сферу обеспечения охраны общественного порядка и безопасности внутри страны. От уровня развития этих направлений зависит не только технологическая независимость государства и конкурентоспособность нашей промышленности, без надлежащей финансовой поддержки этих сфер обрушится и вся финансовая система государства.

Особо следует отметить организационно-правовые проблемы, имеющие основную цель эффективное регулирование всех сторон финансово-хозяйственной деятельности государства. О том, что эти проблемы, вызывают самые серьезные опасения и ведут к значительным потерям для государства, можно рассмотреть на некоторых общеизвестных примерах. Так, решением Правительства РФ 26 августа 2003 г. № 1221-р Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации был предложен проект Федерального закона «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации». Федеральным законом от 23 декабря 2003 года № 184-ФЗ «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации», данное решение было введено в действие и с 1 января 2004 года. В соответствии с данным Положением *Правительством РФ предполагалось применять Стабилизационный фонд для сглаживания различных экономических трудностей, а так же поддержки экономики.*

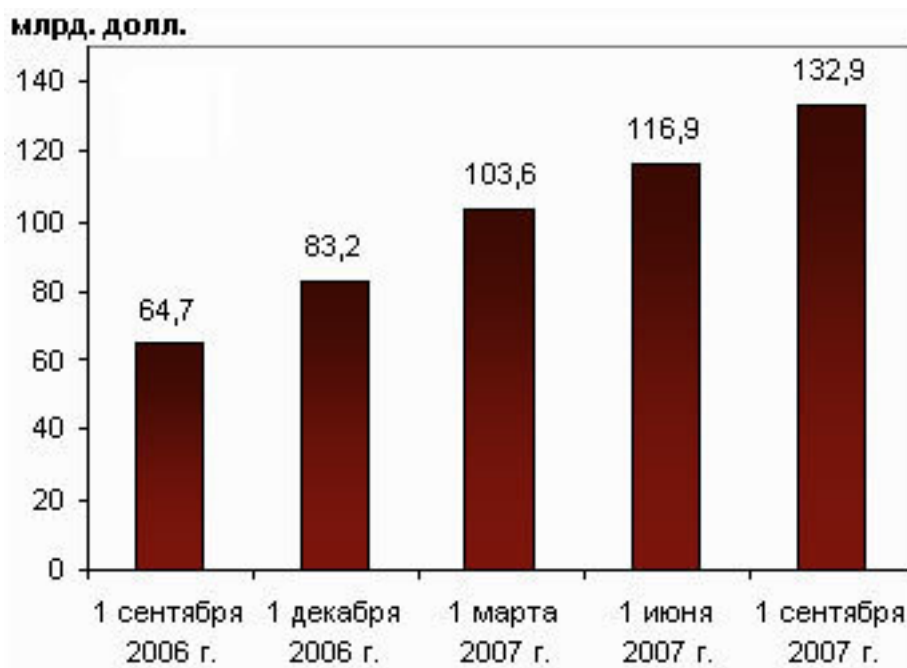
Функциональное предназначение стабилизационного (внебюджетного) фонда:

- защита населения от безработицы;

²⁸ Б. Грызлов «Опора для промышленности» / Российская газета от 13 июля 2007 года.

- обеспечение дополнительной устойчивости государственных финансов;
- обеспечение финансирования инвестиционных программ, обеспечивающих снижение бюджетных расходов будущих периодов.

По сути, это финансовые активы, которыми напрямую распоряжалось Правительство РФ. Размер Стабилизационного фонда РФ, по замыслу Правительства РФ должен был выглядеть, следующим образом²⁹:



В 2004 г. предполагалось в стабилизационном фонде накопить 83,4 миллиарда рублей, но к концу 2004 года средств в стабилизационном фонде оказалось в пять раз больше – 400 миллиардов рублей. Тенденция существенного роста сохранялась на протяжении всего 2005 года, к концу 2005 года в Стабфонде был триллион рублей, этому способствовали высокие цены на нефть. Благодаря постоянным отчислениям стабилизационный фонд рос и на 30 января 2008 г. составил 3 триллиона 851,80 миллиарда рублей.

Deutsche Bank опубликовал список крупнейших государственных инвестиционных фондов мира по состоянию на 2007 год. В первую тройку вошли: Abu Dhabi Investment Authority (ОАЭ, \$875 млрд.), Government of Singapore Investment Corporation (Сингапур, \$330 млрд.) и Government Pension Fund – Global (Норвегия, \$322 млрд.). Стабилизационный Фонд России оказался на восьмом месте по размеру активов – \$127 млрд. В первую десятку кроме того вошли структуры из Саудовской Аравии, Кувейта, Китая и Гонконга³⁰.

Учитывая отрицательный опыт недостаточно четкого закрепления в БК РФ системы управления Стабилизационным фондом и осуществления контроля за законным расходованием его средств, с 1 февраля 2008 г. Стабфонд исчез с поля финансовой деятельности государства.

Утвержденные правительством правила закрепили его раздел на нефтегазовый трансферт, образовав Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

²⁹ Материал приведен из Википедии – свободной энциклопедии.

³⁰ См.: Видманов Е. И. Стабилизационный фонд России – не для россиян. // Источник – albl.ru. 13 сентября 2010. Rank: 263.

Законодатель в статье 96.11 БК РФ специально закрепляет порядок управления средствами названных Фондов, который заключается в следующем. Полномочия по управлению фондами принадлежат Министерству финансов РФ, которое реализует их в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Одновременно подчеркнуто, что некоторые полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут осуществляться Банком России, а средствами Фонда национального благосостояния – Банком России и специализированными финансовыми организациями, но в соответствии с договорами, заключаемыми Министерством финансов РФ, и в порядке, установленном Правительством РФ.

В статье сформулированы цели управления названными средствами, заключающиеся в обеспечении сохранности указанных фондов и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе. Причем законодатель допускает возможность получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде.

В п. 3 и 4, указанной статьи закреплены направления размещения средств соответственно Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Средства Резервного фонда предполагается размещать в наиболее ликвидных ценных бумагах иностранных государств на развитых рынках. «Это делается затем, чтобы, если потребуются деньги, в любой день можно было их реализовать», – пояснил Министр финансов Алексей Кудрин. Средства Фонда национального благосостояния, по его словам, предполагается размещать в других ценных бумагах, более рискованных, но и доходность по ним будет выше: 6,5 – 7 %. Названные требования к финансовым активам, перечень операций с ними и их предельные доли в общем объеме размещенных средств отдельно от указанных фондов также устанавливаются Правительством РФ³¹.

Расходы из Стабилизационного фонда «По словам вице-премьера и министра финансов А. Кудрина, были направлены на так называемые „институты развития“ в 2008 году было направлено 640 млрд. руб.: 300 – из Стабфонда и 300 – из дополнительных доходов бюджета. К таким институтам Кудрин относит: Банк развития – на его капитализацию будет дано 180 млрд. руб.; корпорацию по управлению ЖКХ – Фонд содействия реорганизации ЖКХ, 240 млрд. руб.; корпорацию по нанотехнологиям – 130 млрд. руб.; Инвестфонд – 90 млрд. руб. В условиях экономического кризиса, финансовую поддержку из фонда получили, в первую очередь банки и не совсем понятно, какие фонды. Несомненно, что стабфонд помог рассчитаться со всеми государственными долгами, набранными при Ельцыне, что в принципе, является единственным разумным употреблением этого фонда»³².

Интересным, на наш взгляд, представляется положение о том, что в развитие отечественной экономики Стабилизационный фонд свои средства не инвестировал, а питал экономику других государств. Не исключено, что значительная часть финансовых средств Стабфонда осела и на зарубежных счетах многих коррумпированных государственных чиновников. В постановлении правительства дословно говорится: «о порядке инвестирования средств Стабфонда» страны, в ценные бумаги правительств которых Минфин может вкладывать денежные средства, расположены в странном порядке. Цитируем по официальному сайту Минфина РФ: «долговые обязательства в форме ценных бумаг правительств Австрии, Бельгии, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Ирландии, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Португалии, Испании, Великобритании и США, номинированные в долларах США, евро и английских фунтах стерлингов» Если брать все эти страны, перечисленные в этом месте и перевести названия их на английский, то получится жестко по алфавиту (по английскому алфавиту), отсюда обычный вывод решение нашего правительства об

³¹ См.: Видманов Е. И. Стабилизационный фонд России – не для россиян. // Источник – abl.ru. 13 сентября 2010. Rank: 263.

³² См.: Видманов Е. И. Стабилизационный фонд России – не для россиян. // Источник – abl.ru. 13 сентября 2010. Rank: 263.

инвестициях стабилизационного фонда было первоначально написано на английском, соответственно понятно, что свою страну Правительство РФ инвестировать и не собиралось. Вот и получается, что Стабфонд РФ финансировал экономики иных государств и растаскивался частными олигархическими лавочками типа Роснано. Большая часть финансовых средств Стабилизационного фонда, «разумно» была списана на экономический кризис государства. Говорить здесь о соблюдении принципов законности, открытости, гласности и прозрачности финансовой политики государства, а так же об эффективности финансового законодательства, не приходится.

На заседании Государственной Думы 12.04.2007 года, при обсуждении нового варианта Бюджетного кодекса РФ, было определено, что с 1 января 2008 года Стабилизационный фонд прекратит свое существование и будет разделен на *Резервный фонд* и *Фонд будущих поколений*. «Это нововведение существенным образом должно изменить сложившуюся структуру федерального бюджета, разделяя его доходную часть на нефтегазовые и ненефтегазовые доходы». Предполагалось, что львиная доля доходов от продажи нефти и газа будет поступать в Резервный фонд и Фонд будущих поколений, а сама расходная часть бюджета станет формироваться за счет доходов из иных источников. В Бюджетном кодексе установлено, что объем Резервного фонда не должен превышать 10 процентов ВВП. Если накопленный объем средств Резервного фонда превысит эту величину, то тогда, как записано в БК РФ, начнется «наполнение Фонда будущих поколений». Уже к концу 2008 года объем Резервного фонда, по расчетам сенаторов, может достигнуть 3 трлн. 69 млрд. рублей, а объем Фонда будущих поколений составит примерно 600 млрд. рублей. При этом в кодексе записано, что тратить на текущие расходы можно будет деньги только из Резервного фонда – за счет его средств планируется формировать «нефтегазовый трансферт», которым будет покрываться так называемый «нефтегазовый дефицит» федерального бюджета. Резервный фонд будет использоваться тогда, когда доходов от нефти и газа будет меньше, чем установленный нефтегазовый трансферт. При этом часть нефтегазовых доходов все-таки будет направляться на текущие расходы бюджета (так называемый «нефтегазовый трансферт»). Величина этого трансферта будет утверждаться законом о бюджете на очередной финансовый период в абсолютном размере, который исчисляется как 3,7 % прогнозируемого на соответствующий год ВВП, указанный в бюджете. Точная величина нефтегазового трансферта, в соответствии с новым БК РФ, должна утверждаться законом о бюджете на очередной финансовый период. Одобренные поправки в Кодекс также устанавливали, что нефтегазовый дефицит бюджета (дефицит бюджета, рассчитанного без учета нефтегазовых доходов) не может превышать 4,7 процента ВВП прогнозируемого периода.³³

С 1 февраля 2008 года Стабилизационный фонд прекратил свое существование и был разделён на две части: Резервный фонд (3 057,85 млрд руб.) и Фонд национального благосостояния (782,8 млрд руб.) вместо задуманного Фонда будущих поколений. Общий объём средств, которые зачислялись на счёт нефтегазового трансферта, был установлен бюджетным законодательством и привязан к размеру валового внутреннего продукта (ВВП): на 2008 год – 6,1 % ВВП, на 2009 год – 5,5 %, на 2010 год – 4,5 %, а после 2010 года данный объём фиксировался в размере 3,7 % ВВП³⁴.

На начало 2015 года размер резервного фонда России составил – 4,95 триллиона рублей. Происходящие в мире политические события, связанные с введением США и Евросоюзом экономических санкций в отношении России, заставляют руководство государства по новому переосмыслить всю финансовую политику государства, используя средства Резерв-

³³ См.: Д. Владимиров по материалам из «Российской газеты» – Федеральный выпуск № 4345. – 19 апреля 2007.

³⁴ Материал взят из Википедии – свободной энциклопедии.

ного фонда на поддержку развития наиболее перспективных направлений экономики государства, освобождая ее от зависимости со стороны ненадежных зарубежных партнеров.

Глава 2. Предмет, система, правовые нормы и источники финансового права

2.1. Понятие финансового права Российской Федерации, его задачи и методы

Финансовое право как наука и учебная дисциплина. В юридической литературе понятие «финансовое право» употребляется в двух формах – как самостоятельная правовая отрасль и как правовая наука.

Являясь отраслью российского права, финансовое право, регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности, направленной на создание (накопление), распределение (размещение) и использование определенных денежных средств, находящихся в обращении государства.

Финансовое право как *правовая наука* изучает:

- правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие при осуществлении финансовой деятельности, в процессе движения денежных средств;
- закономерности развития финансового права как отрасли российского права;
- исторический опыт России и зарубежных государств в управлении финансовым хозяйством;
- практику применения правовых норм, регулирующих общественные отношения в различных условиях экономической жизни страны.

Наука финансового права – это совокупность знаний, положений, категорий, выработанных учеными, изучающими систему финансовых отношений и регулирующих их правовых норм. В результате полученных знаний, вырабатываются рекомендации и предложения по совершенствованию финансово-правовых норм, направленных на регулирование экономических отношений и проведение эффективной финансовой политики государства. Наука финансового права использует знания, выработанные представителями многих иных правовых и экономических отраслей. Более тесно наука финансового права взаимодействует с науками административного, гражданского, таможенного и международного права.

Финансовое право как учебная дисциплина изучается в высших и средних – специальных учебных заведениях гуманитарной системы образования и представляет самостоятельную отрасль права, включающую в себя правовые основы налогового, банковского, бюджетного, страхового и валютного права.

Финансовое право – представляет собою совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в сфере образования (сбора, накопления), распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) государства, его субъектов и органов местного самоуправления, необходимых для реализации стоящих перед ними задач и функций.

Исходя из данного определения, предметом финансового права выступают общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, его субъектов и органов местного самоуправления, связанного с управлением финансовым хозяйством государства.

Иначе, предмет финансового права можно определить как общественные отношения, связанные с процессом ведения финансового хозяйства Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в целях реализации их задач и функций.

Основным методом финансового права, как нами уже отмечалось ранее, является метод государственно-властных предписаний, которые обязательны для всех участников финансовых правоотношений, кому они адресованы. Этот метод определен как **императивный метод**, т. е. как властно административный. При таком методе правового регулирования, одним из участников финансовых отношений обязательно выступает сторона (орган исполнительной власти, или соответствующее должностное лицо), наделенная государством, его субъектом, или органом местного самоуправления соответствующими властными полномочиями, имеющая специальный правовой статус. Чтобы понять этот метод, рассмотрим его более подробно в соотношении с аналогичным методом правового регулирования, выступающим в административно-правовых отношениях.

По методу правового регулирования финансовое право, на первый взгляд, полностью совпадает с административным правом. Тот же метод «власти и подчинения». Однако, метод правового регулирования финансовых правоотношений, отличается от метода, используемого в административном праве большей свободой действий хозяйствующих субъектов, в финансовых правоотношениях в значительно меньшей степени присутствуют отношения субординации – вертикального соподчинения.

Императивный метод характерен для всех правовых отраслей, в которых одной из сторон выступают субъекты, наделенные властными полномочиями: административное право, муниципальное право, таможенное право, налоговое право, банковское право, частично и другим правовым отраслям.

Властные предписания исходят в большинстве случаев от финансовых, налоговых и кредитных органов, с которыми другие участники финансовых отношений не находятся в административном соподчинении. Все эти организации связаны друг с другом лишь по линии функциональной финансовой деятельности. Обязательным субъектом финансовых правоотношений обязательно выступает какой-либо государственный орган, наделенный властными полномочиями в финансовой деятельности. Хотя в финансовых правоотношениях нет подчинения в полном объеме, как при отраслевом управлении, тем не менее, указания властных субъектов носят обязательный характер (например, предписания ФНС РФ об уплате налога на имущество). Потому степень императивности норм, в финансовых правоотношениях, так же как и административно-правовых, присутствует. Вместе с тем, для финансово-правовых отношений, более характерными являются экономические методы управления, не связанные с административно-правовым принуждением. Однако это не означает, что финансово-правовое регулирование методом властных предписаний не распространяется на отношения «вертикального» соподчинения (это отношения между министерствами, ведомствами и подчиненными им предприятиями). В условиях рыночной экономики административно-командные методы управления финансовыми отношениями все больше утрачивают свое былое значение, более широкое распространение получают такие методы финансово-правового регулирования, как рекомендации, согласования. Это обуславливает повышение уровня самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Так, в законодательстве Российской Федерации содержится перечень местных налогов и сборов, из числа которых органы местного самоуправления устанавливают платежи на своей территории. Кроме того, налоговые органы могут предоставлять предприятиям на условиях, установленных законодательством России, налоговый кредит. Все эти методы могут находиться в том или ином сочетании с основным методом финансово-правового регулирования – методом властных предписаний.

Специфика метода финансового права определена связью деятельности полномочных субъектов государства и органов местного самоуправления с ведением их финансового хозяйства, с движением финансовых средств, которые выступают в виде финансовых общественных отношений – как **предмет финансового права**.

Объектом финансового права выступает финансовое хозяйство страны с его бюджетом и другими денежными фондами государства, на которые оказывается управляющее воздействие полномочных органов власти и их должностных лиц.

Таким образом, **финансовое право**, имея свои собственные предмет, объект и метод, представляет собою – *самостоятельную отрасль права, состоящую из совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования государством, его субъектами и органами местного самоуправления определенных фондов денежных средств, необходимых для выполнения их задач и функций методом «власти и подчинения».*

Финансовое право играет особую роль в жизнедеятельности государства, и правильные подходы к нему способствуют эффективной реализации всех государственных функций. Основной целью финансового права является регулирование финансовой деятельности государства (финансового хозяйства). Указанной цели соответствуют и задачи финансового права. К числу главных задач финансового права можно отнести:

- установление единой централизованной финансовой системы управления финансовым хозяйством страны;
- определение и нормативное закрепление основных направлений развития налоговой, банковской, страховой, валютной и бюджетной политики государства;
- установление порядка обращения финансовых средств государства;
- установление единой денежной системы и финансовых расчетов внутри государства;
- установление взаимоотношений между различными органами государственной власти, при осуществлении финансовой деятельности в России;
- разграничение предметов ведения финансового хозяйства между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления;
- установление правового статуса субъектов финансовых правоотношений;
- установление порядка образования, распределения и использования денежных фондов;
- выработка и нормативное закрепление методик и рекомендаций эффективного ведения финансового хозяйства государства.

У финансового права могут быть и другие задачи, отвечающие эффективному ведению финансового хозяйства страны.

2.2. Система и особенности финансового права как самостоятельной отрасли права

Система финансового права – представляет собою внутреннее строение, объединение и расположение финансово-правовых норм в определенной последовательности.

В финансовом праве можно выделить Общую и Особенную части.

К Общей части относятся нормы финансового права, которые закрепляют основные общие принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства, систему государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность, разграничение их полномочий, основные черты финансово-правового положения других субъектов, с которыми они вступают во взаимоотношения, формы и методы финансового контроля. Они действуют в масштабе всей финансовой деятельности государства и имеют для финансового права общее значение.

Нормы Общей части финансового права конкретизируются в его Особенной части.

Особенная часть состоит из нескольких разделов, включающих в себя соответствующие финансово-правовые институты. Каждый из них представляет собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих группу однородных финансовых отношений.

Финансово-правовой институт объединяет правовые нормы, регулирующие более узкую и близкую по содержанию группу финансовых отношений, чем раздел. В раздел по признаку однородности регулируемых отношений входит несколько финансово-правовых институтов. Всем этим отношениям свойственны общие отличительные черты (например, в раздел «Правовое регулирование государственных доходов» входят институты налогов с юридических и физических лиц, неналоговых доходов и др.).

В Особенную часть финансового права входят разделы, в которых сгруппированы нормы, регулирующие отношения в области: а) государственной бюджетной системы; б) внебюджетных государственных фондов; в) финансов государственных предприятий; г) государственных доходов; д) государственного кредита; е) государственного страхования; ж) налогообложения; з) банковского кредитования; и) денежного обращения и расчетов; к) валютного регулирования. Они имеют соответствующие наименования.

В системе финансового права находит отражение финансовая система Российской Федерации как объективно существующая экономическая категория. Единство финансов получило правовое выражение в Общей части финансового права. Построение Особенной части отражает состав финансовой системы, выделение в ней нескольких звеньев. В результате государственный бюджет, государственный и банковский кредит, государственное страхование и т. д. получили правовое оформление в виде соответствующих разделов финансового права.

Научная обоснованность системы права, построенная на основе объективно существующих отношений, дает возможность наиболее правильного применения финансово-правовых норм. Следовательно, она содействует укреплению законности в выполнении финансовым правом своей активной роли.

Нормы финансового права Российской Федерации содержатся в большом числе разнообразных нормативных правовых актов. К ним относятся акты представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления разных масштабов и уровней (общие и отраслевые, федеральные, республиканские, областные, местные и др.).

Основной особенностью финансового права, как самостоятельной отрасли права, является то, что его предмет и объект всегда определяют и условия государственной и муниципальной финансовой деятельности, без них не может быть реализована не одна из функция. Именно потому, что финансовое право имеет свой собственный предмет, объект и метод правового регулирования, оно является самостоятельной правовой отраслью, а входящие в него налоговое, бюджетное, банковское и страховое право, являются его подотраслями.

В связи с тем, что финансовое право распространяется на одну из важнейших сфер государственной деятельности, оно тесно связано с конституционным, административным и гражданским правом.

При отграничении финансового права от смежных отраслей права необходимо учитывать природу его предмета и особенности метода правового регулирования.

Финансовое и конституционное право. Государственное (конституционное) право закрепляет основы организации и деятельности высших должностных лиц государства, а так же представительных и исполнительных органов власти.

При разграничении финансового и конституционного права следует исходить из того, что нормы конституционного права закрепляют основы общественного строя и политики нашего государства, основы положения личности, важнейшие принципы внутренней и внешней политики, а также устанавливают правовые основы единого рынка, финансовое, валютное, кредитное регулирование, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы. Будучи Основным законом государства, Конституция закрепляет лишь главные, принципиальные положения, которые, действуя непосредственно, в то же время раскрываются и конкретизируются в финансовом праве и в других отраслях права. Метод конституционного

права характеризуется преимущественно как метод общего закрепления наиболее важных, существенных сторон тех общественных отношений, которые дальнейшую правовую регламентацию получают в нормах финансового права. Как и все отрасли права, финансовое право базируется и развивается на этих основах. В основе норм финансового права лежат нормы Конституции, в которой закреплены основы финансовой деятельности государства (ст. 71, 72, 75, 104, 106 и др.). Так, например, федеративное государственное устройство России обусловило наличие бюджетных прав у республик, краев, областей. Конституционные положения о разнообразии форм собственности обусловили наличие финансово-правовых норм, регулирующих состав и порядок образования государственных расходов.

Конституционные нормы, устанавливающие компетенцию органов представительной и исполнительной власти в области бюджета, налогов и доходов, государственного кредита, страхования, закрепили общие принципы и положения, относящиеся к финансовой деятельности государства.

Финансовое и административное право. Основные отличия финансового и административного права определяются предметом регулирования общественных отношений. Если предметом регулирования общественных отношений финансового права является создание, распределение и использование государством определенных фондов денежных средств, необходимых государству для выполнения его задач и функций, то предметом административного права является регулирование организационных отношений, которые возникают в сфере управления государством. Однако финансовое право не имеет своего, только ему присущего, метода правового регулирования и использует так называемый административный метод «власти и подчинения».

Финансовое и гражданское право. Имущественные отношения, которые возникают в процессе деятельности органов государственного управления в связи с накоплением денежных средств и распределением их на общегосударственные нужды, лишены функции меры стоимости. В рамках указанных отношений деньги не выступают как мера стоимости, а выполняют функцию средства накопления. Их движение осуществляется по прямым связям. Поэтому указанные имущественные отношения регулируются нормами финансового права. Это нашло отражение в п. 3 ст. 2 ГК РФ, в котором предусмотрено, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

2.3. Финансово-правовые нормы и источники финансового права

Финансово-правовая норма – это установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения строго определенное правило поведения в общественных отношениях, возникающих при осуществлении финансовой деятельности государства в процессе планового образования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов и доходов, которое закрепляет юридические права и юридические обязанности их участников.

Финансово-правовые нормы – это исходные элементы, из которых состоит финансовое право как отрасль права. Им свойственны все общие черты правовой нормы, (например, структура правовой нормы), но присущи и определенные особенности, обусловленные тем, что они регулируют отношения, возникающие в процессе планового образования, распределения и использования государством, его субъектами и органами местного самоуправления

финансовых ресурсов, необходимых им для осуществления своих задач и функций. Финансово-правовым нормам свойственны и многие другие особенности (характерные черты).

Особенности финансово-правовых норм:

- финансово-правовые нормы направлены на обеспечение экономических интересов государства, а также на социальную защиту законных интересов всех участников финансовых отношений;
- они являются регулятором системы экономических отношений;
- они являются регулятором различных общественных отношений, выступая как средства материальной ответственности, так и материального поощрения;
- они устанавливают правовой статус (права, обязанности) субъектов финансовых отношений;
- они являются гарантией социальной защиты населения;
- в зависимости от источника образования, они распространяют свое действие, как на территории всей РФ, так и на территории субъекта РФ и на территории муниципального образования;
- они различаются характером установленных в них предписаний (обязывающие, рекомендательные, поощрительные), большинство из них носят общеобязательный государственно властный и исполнительно-распорядительный характер;
- они являются основным средством защиты прав участников финансовых отношений;
- они возникают в связи с осуществлением управленческой деятельности финансовым хозяйством страны;
- содержащиеся в них, основанные на законе предписания, не могут быть изменены участниками финансовых отношений;
- финансово-правовые нормы выступают регулятором большинства экономических и других общественных отношений.

Участниками финансовых отношений выступают как физические, так и юридические лица, в определенной мере могут выступать и общественные организации. Например, содержащееся в финансово-правовой норме адресное требование (предписание), направленное ИФНС РФ физическому или юридическому лицу или общественной организации, оплатить установленный налог в государственный или местный бюджет при наступлении установленного срока, либо представить отчет и иные документы для проведения контроля со стороны компетентных органов, является обязательным для исполнения. За невыполнение предписаний, указанных в финансово-правовой норме, виновное лицо несет юридическую ответственность.

Все финансово-правовые нормы имеют материальное обоснование. Принятие нормативных правовых актов, регулирующих финансовую деятельность государства, его субъектов, или муниципальных образований, ограничено объективными экономическими возможностями этих субъектов. В частности, государство, или субъект Российской Федерации могут финансировать свои потребности, только исходя из доходов, получение которых зависит от уровня поступления финансовых средств в их бюджеты. Уровень поступления финансовых средств, в свою очередь, зависит от состояния и развития материального производства, поступления налогов, обязательных сборов и других платежей в бюджет. Вместе с тем, и уровень развития материального производства, и наполнение финансами бюджетов государства и его субъектов зависит от правовой системы государства, от эффективности финансово-правовых норм и механизма их реализации.

Финансовая деятельность государства, его субъектов и муниципальных образований, обусловлена объективными предпосылками экономического развития общества, в котором товарно-денежные отношения играют главную роль. В частности, при использовании в регулировании общественных отношений экономических рычагов – *финансов*, не может

обходиться без опоры на нормы финансового права. Регулятивный характер действия норм финансового права, проявляется во всех направлениях финансовых отношений, без них не может обходиться не одна функция управления финансовым хозяйством государства (сбор, накопление, распределение и использование финансовых средств государства, его субъектов или муниципальных образований). Без применения финансово-правовых норм не могут обходиться и все другие функции государства. Финансово-правовые нормы могут содержаться в законах РФ, в законах субъектов РФ, в подзаконных актах органов местного самоуправления, органов исполнительной власти, а так же в актах различных юридических организаций (например, связанных с списанием финансовых средств, направляемых в государственный бюджет).

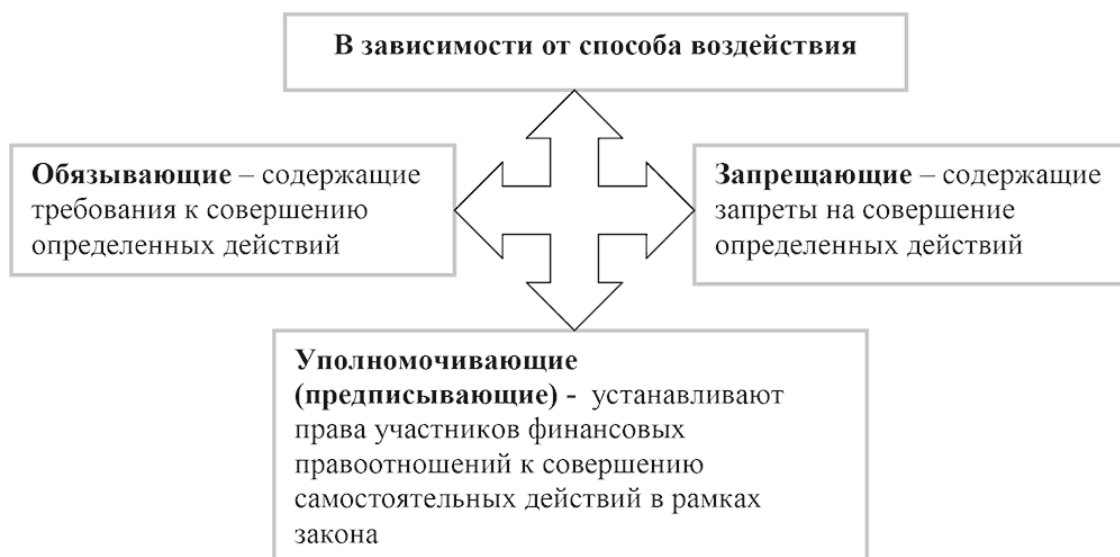
В человеческой природе нет формальных, самостоятельно существующих финансовых отношений, не урегулированных нормами права. Потому все финансовые общественные отношения есть суть правоотношений. Финансовая деятельность государства, безусловно, представляет различные группы правоотношений, реализуемых через систему правовых норм.

Финансово-правовые нормы составляют обязательные правила поведения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и выражается в предоставлении участникам данных отношений юридических прав и возложении на них юридических обязанностей. Финансово-правовые нормы позволяют обеспечивать планомерное образование, распределение и использование финансовых средств государства и органов местного самоуправления соответственно их задачам и функциям, вытекающим из политики социально-экономического развития государства в определенный исторический период времени.

Таким образом, **финансово-правовая норма** (норма финансового права) – это установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения строго определенное правило поведения субъектов финансовых отношений, устанавливающее процедуру движения финансовых средств, в процессе их образования, распределения и использования, а так же правовой статус участников финансовых отношений. Правовые нормы финансового права структурированы в правовых актах, регулирующих различные направления финансовой деятельности государства: в налоговом, банковском, бюджетном, страховом, таможенном законодательстве, а также в подзаконных актах (Указах Президента РФ, Постановлениях Правительства РФ и др.)

По своему содержанию все нормы финансового права могут быть классифицированы по различным основаниям.

Классификация и виды правовых норм



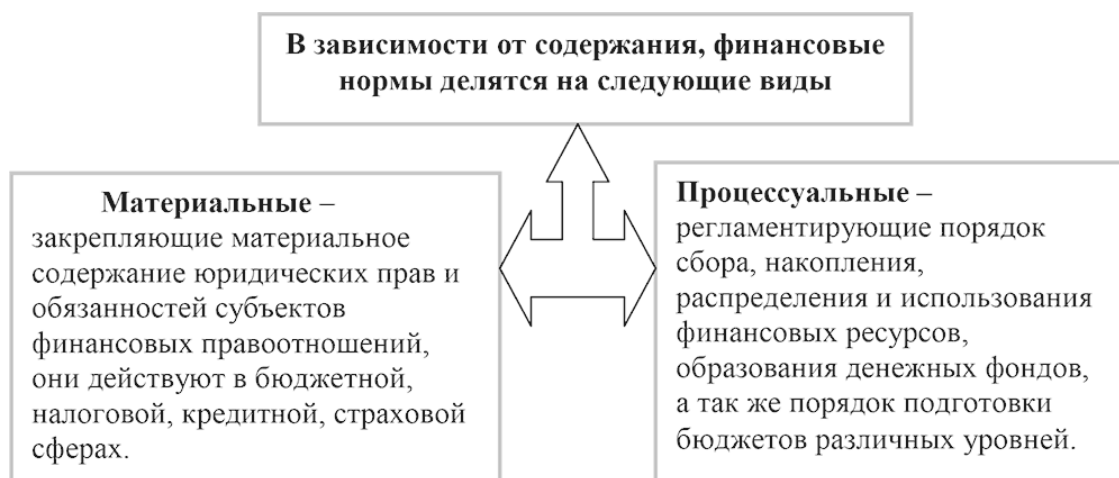
Обязывающие нормы устанавливают определенные права и обязанности участников финансовых отношений, требуют от них совершения определенных действий. Например, нормы налогового права предписывают субъектам налоговых отношений, при наличии определенных условий, обязанность уплатить налог в определенном размере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

Обязывающие нормы права регулируют активное поведение субъектов и предписывают в категоричной форме совершать определенные действия. Например, вносить в доход бюджета налоги, хранить на счетах в кредитных учреждениях денежные средства. Органы власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления обязаны использовать строго по целевому назначению выделенные им денежные средства в форме субвенций (форма финансовой помощи). Большая часть финансово-правовых норм имеет именно такой характер. В этом проявляется основной метод финансово-правового регулирования – метод властных предписаний. Например, каждый субъект хозяйствования обязан зарегистрироваться в налоговой инспекции. На совершение кредитных операций коммерческим банкам требуется получение лицензии от Центробанка России.

Запрещающие нормы содержат запрет на совершение определенных действий, устанавливают обязанность участников финансовых отношений воздержаться от них. Например, запрещается заниматься частным лицам грузовыми перевозками без соответствующей лицензии или заниматься предпринимательством без государственной регистрации. Так, в соответствии с Законом «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.2003 г. № 173-ФЗ уполномоченным банкам запрещается осуществлять валютные операции без соответствующей лицензии на совершении валютных операций.

Уполномочивающие нормы устанавливают права участников финансовых отношений на совершение определенных самостоятельных действий в рамках действия этих норм. Данные нормы содержатся, например, в нормативно-правовых актах, регулирующих кредитные правоотношения. Эти нормы позволяют принимать самостоятельные решения в области финансов, но в строго установленных границах. Этот вид финансово-правовых норм призван развивать инициативу в финансово-хозяйственной деятельности при соблюдении требований финансовой дисциплины и общегосударственных интересов. Предприятие вправе распоряжаться своей прибылью, но после выполнения обязанностей по платежам в бюджет. В современных условиях расширяется поле применения уполномочивающих финансово-правовых норм.

Финансовое право может содержать и поощрительные нормы в виде налоговых, кредитных и страховых льгот. Правовое поощрение – это форма и мера юридического одобрения добровольного заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия. Поощрительные финансово-правовые санкции могут устанавливаться за достижение общепризнанного результата. Например, организации любых правовых форм освобождаются от уплаты налога с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих в течение налогового периода 100 тыс. руб. на каждого работника, являющегося инвалидом I, II или III группы (ст. 239 НК РФ). Фактическим основанием применения поощрительных норм выступает правомерное финансовое поведение, связанное с достижением общепризнанного результата. Вместе с тем, поощрительные нормы как метод регулирования финансовых отношений не является основным для финансового права – это дополнительный метод регулирования.



Материальные нормы финансового права устанавливают виды и объем денежных обязательств предприятий и граждан перед государством, иначе говоря, содержание прав и обязанностей участников финансовых правоотношений, источники образования кредитных ресурсов банков, виды расходов различных фондов государства, включаемых в бюджеты и внебюджетные фонды, т. е. материальное (денежное) содержание юридических прав и обязанностей участников финансовых отношений.

Процессуальные, или процедурные, нормы устанавливают порядок деятельности участников финансовых правоотношений в процессе мобилизации, распределения и использования государством фондов денежных средств. Например, деятельность субъектов по составлению, рассмотрению и утверждению бюджета. В целом процессуальные нормы требуют соблюдения предусмотренных процедурных правил в финансовой деятельности. Процессуальные финансово-правовые нормы определяют порядок реализации материальных финансово-правовых норм (например, в ст. 169 – 264, 274 – 281 Бюджетного кодекса РФ).

Норма финансового права структурно состоит из трех основных элементов: гипотезы, диспозиции, санкции.

Гипотеза предполагает условия действия финансово-правовой нормы, как правило, это несколько четко сформулированных условий, при наличии которых предоставляется право на совершение определенных действий в области финансовой деятельности государства. Например, предприятие обязано уплатить налог на прибыль в бюджет при условии, если оно имеет расчетный счет в банке, самостоятельный баланс и, кроме того, доход от своей деятельности.

Диспозиция указывает на содержание правила поведения, требует определенного поведения от участников финансовых правоотношений и не допускает отклонения от этих требований, определяет содержание прав и обязанностей участников финансовых отношений.

Санкция представляет собою меру ответственности, применяемой к нарушителям финансово-правовых норм, в виде определенного материально, морального, или правового лишения (ограничения). Отличие финансово-правовых санкций в том, что они имеют денежный характер и содержат меры принудительного воздействия через денежные фонды и средства на нарушителя нормы. Например, начисление пени за просроченные платежи, штрафы, прекращение финансирования или кредитования, лишение лицензии на проведение валютных операций и т. п.

Применение финансово-правовых норм имеет особенности в связи с тем, что нарушение предписания, содержащегося в финансово-правовой норме, влечет за собой материальный ущерб государству. Так, самую распространенную санкцию в области финансового права – пеню – финансовые органы применяют автоматически, не устанавливая вины правонарушителя.

Финансово-правовые нормы структурированы в правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые и составляют источники финансового права.

Источники финансового права – это правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, в которых содержатся правовые нормы, направленные на регулирование общественных отношений, связанных с финансовой деятельностью государства и органов местного самоуправления.

Главный источник финансового права – Конституция Российской Федерации, в которой закрепляются основы правовой организации финансовой деятельности государства в целом и по отдельным ее направлениям, соответственно используемым звеньями финансовой системы. Особое место в финансовом законодательстве занимают отраслевые кодифицированные нормативные акты в виде Бюджетного кодекса Российской Федерации и Налогового кодекса Российской Федерации.

Источники финансового права Российской Федерации имеют разную юридическую силу. Среди них имеются законы и подзаконные акты органов и должностных лиц государственной власти разных уровней.

В советский период сфера ведения финансового хозяйства большей частью регулировалась подзаконными актами Правительства и актами иных органов исполнительной власти. При переходе к рыночной экономике, произошло существенное расширение сферы регулирования финансовой деятельности на уровне законодательных органов государства, это имело определенное значение для повышения авторитета финансовой системы государства. Вместе с тем, значительная часть норм финансового права содержится в подзаконных актах Президента РФ в постановлениях Правительства РФ, в актах центральных органов исполнительной власти (министерств, федеральных служб и агентств), а так же в актах органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Все правовые подзаконные акты, без сомнения, также могут быть источниками финансового права.

Большую группу источников финансового права составляют руководящие приказы, инструкции и другие правовые акты Министерства финансов РФ и Центрального банка России. Некоторые нормативные правовые акты, в зависимости от содержания регулируемых отношений, издаются этими органами совместно с другими органами исполнительной власти. Например, совместный приказ Министерства финансов Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 августа 2013 г. № 86н/357/468 «Об утверждении

Методических рекомендаций по установлению минимального размера взноса на капитальный ремонт». Такие акты должны строго соответствовать законам РФ.

Ввиду постоянного изменения экономических условий в жизни нашего государства, процесс формирования финансовой правовой системы в России находится в постоянном движении и развитии. Большое внимание со стороны руководства российского государства уделяется и вопросам совершенствования финансового законодательства. Вместе с тем, до настоящего времени многие правовые нормы и источники финансового права не отвечают жизненно необходимым интересам большинства российского народа, о чем свидетельствует достаточно низкий уровень жизни абсолютного большинства населения России.

Глава 3. Финансовые правоотношения

3.1. Понятие и сущность финансовых правоотношений, их особенности и виды

Финансовые правоотношения – это регулируемые нормами финансового права общественные отношения, которые возникают между участниками финансовой деятельности в процессе ведения финансового хозяйства государством, его субъектами или муниципальными образованиями. Все финансовые правоотношения связаны с образованием, распределением и использованием государственных денежных фондов, а так же финансовых средств субъектов Российской Федерации или муниципальных образований. Обязательной стороной финансовых правоотношений всегда выступают органы публичной власти, как правило, исполнительной ветви власти государства или его субъекта, являющейся основным распорядителем бюджетных средств. Исполнительные органы власти являются правоприменительными органами, полномочными осуществлять большинство функций, связанных с управлением финансовым хозяйством государства или его субъектов в соответствии с требованиями законов.

Все участники финансовых правоотношений являются носителями юридических прав и обязанностей, содержащихся в нормах финансового права. Эти отношения всегда связаны с финансовым оборотом государства и имеют строгую регламентацию. Финансовые правоотношения – это обязательно денежные отношения, но не все отношения по поводу денег являются финансовыми. Например, деньги, обслуживающие договорные отношения юридических и физических лиц по поводу купли-продажи, поставок товаров, начисления заработной платы, взыскания судебных штрафов, – финансовыми не являются, так как регулируются другими отраслями права, гражданского, трудового, гражданского процессуального и др.

К отношениям, составляющим предмет финансового права, относятся:

- отношения по поводу сбора государством денежных средств в государственный бюджет и государственные внебюджетные фонды;
- отношения по поводу использования средств бюджетных и внебюджетных фондов государства и его субъектов;
- отношения по поводу образования, распределения и исполнения государственного бюджета, государственных и местных внебюджетных фондов денежных средств;
- отношения по поводу образования и использования финансов государственных предприятий;
- отношения по поводу финансового контроля и надзора в процессе осуществления государством финансовой деятельности;
- отношения по поводу осуществления финансово-кредитной деятельности;
- отношения, связанные со страховой деятельностью государства;
- отношения в сфере валютного регулирования и валютного контроля;
- отношения по поводу получения и возврата правительством средств государственного ссудного фонда, а также иные отношения по государственному кредиту и т. д.

Объектами финансовых правоотношений выступают финансовые ресурсы государства и муниципальных образований в виде:

- налогов,
- сборов,
- пошлин,

- бюджетных ассигнований,
- субсидий,
- бюджетных кредитов,
- бюджетных ссуд,
- дотаций,
- субвенций,
- свободных остатков прибыли казенных предприятий,
- бюджетов всех уровней,
- штрафов,
- пени,
- недоимок,
- внебюджетных фондов,
- инвестиций,

а так же государственный финансовый контроль и др.

При всем своем разнообразии финансовые отношения имеют общее содержание, связанное с движением финансовых ресурсов (формированием, распределением и использованием государственных и муниципальных денежных фондов). В основе всех этих отношений лежат правовые нормы государства, его субъектов или органов местного самоуправления, потому они являются *правоотношениями*. Все финансовые правоотношения возникают при участии и под непосредственным контролем государства.

Государство обеспечивает планомерность аккумуляции денежных средств и направление их, согласно финансовым планам и программам, в народное хозяйство, в социальную сферу, на другие общественно полезные цели.

Особенности финансовых правоотношений проявляются в том, что:

- 1) они всегда связаны с денежным обращением и возникают в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления;
- 2) эти отношения возникают на стадии распределения стоимости общественного продукта;
- 3) они почти всегда возникают по поводу денег (денежного платежа в доход государства, государственного расхода и т. д.);
- 4) движение их идет в форме финансовых ресурсов, мобилизация и использование которых осуществляется через денежные фонды, представляющие относительно обособленную часть всего денежного оборота в государстве, имеющих целевое назначение и относительную самостоятельность функционирования;
- 5) одним из субъектов в них всегда является правомочный орган государства или муниципального образования (финансовый орган, кредитное учреждение);
- 6) финансовые правоотношения носят властно-имущественный характер;
- 7) вся финансовая деятельность участников финансовых отношений основывается на государственных актах.

Финансовые правоотношения можно классифицировать следующим образом:

- бюджетные,
- налоговые,
- страховые,
- кредитные,
- банковские,
- валютные,
- инвестиционные,
- отношения в области денежного обращения и расчетов,
- отношения при осуществлении государственных расходов,

- отношения в сфере контроля.

В связи с существованием материальных и процессуальных норм финансового права, выделяемых в зависимости от объекта правового регулирования, финансовые правоотношения могут быть *материальными* и *процессуальными*. Через материальные финансовые правоотношения реализуются права и обязанности субъектов по получению, распределению и использованию финансовых ресурсов в виде доходов и расходов. В процессуальных финансовых правоотношениях выражена юридическая форма регламентации определенных действий, таких как, установление порядка подготовки и утверждения бюджета, получения государством в свое распоряжение финансовых ресурсов, списания денежных средств со счетов казенных предприятий, порядка осуществления кредитных операций и т. п.

Для более удобного и прозрачного движения финансовых ресурсов государства, все финансовые отношения структурированы в финансовую систему РФ.

Финансовая система государства включает в себя:

- 1) правовые нормы, устанавливающие правовой статус субъектов финансовых правоотношений, и порядок движения финансовых средств;
- 2) совокупность финансовых институтов, способствующих реализации финансовых отношений, связанных с образованием (накоплением), распределением и использованием денежных фондов;
- 3) денежные фонды государства, его субъектов и муниципальных образований;
- 4) органы финансового контроля.

К денежным фондам относятся: бюджеты (федеральный, субъектов Федерации, муниципальных образований), Пенсионный Фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Резервный фонд и иные, создаваемые государством в зависимости от социально-экономических и иных потребностей населения.

Возникновение, изменение и прекращение финансовых правоотношений происходит при наличии четко определенных в правовых нормах условий или юридических фактов (событий). Юридическими фактами могут быть как правомерные, так и неправомерные действия (проступки), а так же иные события. Финансовые проступки могут совершаться как в виде действия, так и в виде бездействия (например, уклонение от уплаты налогов). Финансовые правонарушения устанавливаются Кодексом об административных правонарушениях РФ, а так же иными федеральными законами и законами субъектов РФ. В частности, Бюджетный кодекс РФ содержит порядка 40 составов бюджетных правонарушений. К юридическим фактам относятся и такие события как нарушения сроков по финансовым обязательствам должников перед государством, субъектом РФ или муниципальным образованием. В финансовом праве они занимают значительное место. Они зачастую связаны с исполнением налоговых обязательств. При неисполнении участниками финансовых правоотношений своих обязанностей возникают правоотношения, связанные с применением мер ответственности (начисление пени, прекращение финансирования при нецелевом использовании бюджетных средств и др).

Помимо относительных событий, возникновение финансовых правоотношений может быть вызвано и абсолютными событиями: рождение ребенка, достижение им 18 лет при наличии работающих родителей и т. д. Эти события являются основанием для изменения правоотношений по уплате налога на доходы физических лиц.

Прекращение финансовых правоотношений наступает в случаях погашения финансовых обязательств, использования выделенных бюджетных ассигнований, осуществления компетентными органами права сложения недоимок по налогам, и в других, предусмотренных законами РФ случаях.

3.2. Субъекты финансового права и финансовых правоотношений

В финансовом праве, как, впрочем, и во всех иных отраслях государственного права, различают два вида субъектов: – «субъект финансового права» и «субъект (или участник) финансового правоотношения».

Субъект финансового права – это физическое или юридическое лицо, либо общественная организация, являющееся участником финансовых отношений. Субъектом финансового права физические лица становятся с момента рождения, естественно они не могут самостоятельно осуществлять свои права в финансовых правоотношениях и за них это делают их законные представители (например, получают на детей пособия из какого-либо бюджета, осуществляют страхование детей). Субъект финансового права только обладает потенциальной возможностью для вступления в финансовые правоотношения, но по определенной причине в них вступить не может. Такой причиной может быть не достижение установленного законом возраста у физического лица, его недееспособность связанная с медицинскими показаниями. У юридических лиц и общественных организаций статус субъекта финансового права возникает одновременно со статусом субъекта финансовых правоотношений, с момента их регистрации в государственных органах. С момента регистрации юридических лиц в органах налоговой инспекции, а общественных организаций в органах юстиции, они становятся полноправными участниками финансовых правоотношений и наделяются соответствующими правами и обязанностями в сфере финансовых правоотношений – правосубъектностью.

Правосубъектность дает возможность приобретать в различных сферах финансовой деятельности определенные права и нести предусмотренные обязанности (например, быть участником инвестиционных и кредитных отношений, платить налоги, осуществлять обязательное страхование и т. п.). Иначе говоря, правосубъектность создает для физических и юридических лиц, или общественных организаций юридическую возможность потенциально участвовать в финансовых правоотношениях государства, его субъектов или органов местного самоуправления. Само государство РФ, его субъекты и их органы, а так же органы местного самоуправления являются обязательными субъектами финансовых правоотношений с момента их образования.

Таким образом, субъектами финансовых правоотношений являются все реальные участники финансовой деятельности, вступившие в отношения по поводу образования, распределения, или использования финансовых средств государства, или органов местного самоуправления.

Особенностью финансовых правоотношений является то, что одним из субъектов этих отношений обязательно должен выступать правомочный, юрисдикционный орган государственной власти (государственного или муниципального образования). Такой участник называется управляющим субъектом, ибо наделен государственно-властными полномочиями по отношению к управляемому субъекту, который таких полномочий не имеет, по крайней мере, по отношению к управляющему субъекту. В рамках финансовых правоотношений наблюдается неравенство участников, характерное, впрочем, и для участников других публично-правовых отношений. Особенность правовой связи подчиняющего и подчиненного субъектов в финансовом правоотношении специалисты именуют функциональной подчиненностью.

По мнению Н. И. Химичевой, участники финансовых отношений, которым адресованы властные предписания, находятся во взаимосвязи с этими органами и в зависимости от них лишь по линии функциональной финансовой деятельности. У них нет подчинения по всем

направлениям, как при отраслевом управлении «по вертикали» (министерство – «вверху» и подведомственные ему организации – «внизу»)³⁵. Однако, как считают О. И. Юстус и О. Н. Горбунов, это не означает, что финансово-правовое регулирование методом властных предписаний не распространяется на отношения «вертикального» подчинения. Властные предписания, касающиеся финансовой деятельности предприятий, организаций и учреждений, направляются и со стороны их вышестоящих органов. Но для финансово-правового регулирования наиболее характерно использование этого метода именно в функциональных взаимосвязях с финансово-кредитными органами³⁶.

Специфика финансово-правового метода проявляется в реализации властвующими субъектами финансовых правоотношений предоставленных им полномочий.

Осуществляя властные полномочия, государственные органы и уполномоченные организации действуют в рамках предоставленной им компетенции. Согласно общепринятому положению властные полномочия субъекта отождествляются с его исключительными правами в отношении чего-либо или кого-либо. Но в теории публичного права сформировалась обоснованная научная позиция, согласно которой субъект, обладающий властными полномочиями, имеет не только право по своему усмотрению их использовать, но и обязанность реализовывать данные ему возможности при наступлении определенных обстоятельств.

Достаточно подробное исследование правовых особенностей реализации властных полномочий субъектами финансовых правоотношений проведено М. В. Карасевой. Специфика реализации властных полномочий, выявленная при рассмотрении охранительных и регулятивных финансовых правоотношений активного и пассивного типов, позволила ей прийти к выводу о том, что в этих правоотношениях связь между правами и обязанностями субъектов очень жесткая. Уполномоченные государством органы и организации обладают правами требования в отношении обязанных лиц, правами на совершение активных действий и на применение мер государственного принуждения. При этом данные права являются одновременно и обязанностями уполномоченных органов, от выполнения которых они не вправе отказаться³⁷. Безусловно, речь идет о тех правоотношениях, где уполномоченные органы реализуют властные полномочия.

Реализация властных полномочий в пределах предоставленных прав и установленных обязанностей для властвующих субъектов, не означает полного исключения их самостоятельности в принятии решений или отсутствия свободы выбора ими допустимых законом вариантов поведения.

Несмотря на строгую регламентацию законом деятельности властвующих субъектов управления, действующее законодательство, тем не менее, предоставляет им возможность принимать определенные решения и совершать определенные действия, самостоятельно определяя условия и формы их реализации.

Финансовое правоотношение не может возникнуть между физическими лицами (гражданами) и юридическими лицами, не обладающими государственно-властными полномочиями. Субъектный состав финансового правоотношения определяется конкретным видом правоотношения. По мнению Л. Г. Востриковой, все финансовые правоотношения можно классифицировать следующим образом³⁸:

³⁵ Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Юристъ, 2003.

³⁶ См.: Юстус О. И. Финансово-правовая ответственность налогоплательщиков-организаций: Дис. канд. юрид. наук. Саратов, 1997. С. 15 – 16.

³⁷ Карасева М. В. Финансовое право – политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. 2001. № 8. С. 60.

³⁸ Вострикова Л. Г. Финансовое право. Учебник для вузов. Издание третье, переработанное и дополненное. / Подготовлено для информационной правовой Программы «Консультант +» 2008 г. С. 16 – 18.

а) **по материальному содержанию** они делятся в зависимости от подотрасли, раздела, института финансового права на следующие виды:

- бюджетные правоотношения;
- налоговые правоотношения;
- неналоговые правоотношения;
- финансовые правоотношения в области государственного кредита;
- финансовые правоотношения в области страхования;
- правоотношения, возникающие при осуществлении государственных расходов, в том числе и при сметно-бюджетном финансировании;
- финансовые правоотношения в области банковской деятельности;
- финансовые правоотношения, возникающие в области денежного обращения и расчетов;
- валютные правоотношения;

б) **по субъектам финансового правоотношения**, возникающим между:

- органами государственной власти;
- органами государственной власти и управления общей компетенции;
- вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления, в том числе финансово-кредитными органами;
- предприятиями, учреждениями, организациями, министерствами и ведомствами;
- финансовыми органами и предприятиями, учреждениями, организациями;
- финансовыми органами и гражданами;
- самими финансово-кредитными органами.

Для того, чтобы финансовые правоотношения возникли, необходимо наступление определенных условий (юридических фактов, событий), предусмотренных нормами финансового законодательства.

Условия возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений.

Возникновение финансово-правовых отношений обычно осуществляется на основании правового нормативного или индивидуального юридического акта. Такой нормативный акт в области финансовой деятельности государства – Закон о федеральном бюджете, который принимается ежегодно. Индивидуальный нормативный акт – извещение финансовым органом гражданина о необходимости уплатить какой-либо налог³⁹.

Изменение финансовых правоотношений не может быть произведено по волеизъявлению их участников. Оно совершается на основе нормативного акта в связи с изменением предусмотренных в нем фактов и событий. Например, факт увеличения или уменьшения размера бюджетных ассигнований вызывает изменение данного правоотношения.

Прекращение финансовых правоотношений наступает следующих случаях:

- 1) погашение финансового обязательства в результате уплаты суммы в срок или взыскания недоимки (просроченного платежа);
- 2) выполнение задания по государственным доходам по бюджету или внебюджетным фондам;
- 3) использование выданных бюджетных ассигнований;
- 4) осуществление компетентными органами права взыскания недоимки по налогам;
- 5) прекращение деятельности организации (например, в случае банкротства);
- 6) в случае смерти налогоплательщика;

³⁹ Вострикова Л. Г. Финансовое право. Учебник для вузов. Издание третье, переработанное и дополненное. / Подготовлено для информационной правовой Программы «Консультант +» 2008 г. С. 20.

7) прекращение правоотношений по налогам с населения происходит по достижении определенного возраста, предусмотренного законом, например в связи с переходом на пенсию, призывом в армию и т. д.

Методы, формы и порядок защиты финансовых правоотношений. Соблюдение правил, закрепленных в финансово-правовых нормах, означает и обеспечение прав субъектов финансового права. В этих целях широко применяется метод убеждения в различных формах, прежде всего в проведении разъяснительной работы. В результате большей частью субъектов они выполняются добровольно. В случае нарушения установленных правил в области образования, распределения и использования государственных и местных денежных фондов вводится в действие метод принуждения в различных его проявлениях (применение санкций, запретительных мер и др.)⁴⁰.

Для защиты прав и законных интересов субъектов, участвующих в финансовых правоотношениях, применяются две формы защиты: административно-правовая и судебно-правовая формы. Этим формам соответствует и порядок защиты финансовых правоотношений.

Административно-правовая защита действует в случае применения мер государственного принуждения, связанных с защитой нарушения прав в области финансовых отношений. Административно-правовой порядок защиты регулируется Кодексом об административных правонарушениях РФ, Федеральными законами, а так же Бюджетным кодексом РФ. К государственному и муниципальным органам и организациям могут применяться различные меры финансовой ответственности, установленной Бюджетным кодексом РФ. В частности, за нарушения бюджетного законодательства, согласно статье 282 Бюджетного кодекса РФ к правонарушителям могут быть применены такие меры ответственности, как:

- 1) предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- 2) блокировка расходов;
- 3) изъятие бюджетных средств;
- 4) приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- 5) наложение штрафа;
- 6) начисление пени и иные меры в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и федеральными законами.

К юридическим и физическим лицам, не являющимся органами государственной, или муниципальной власти и их должностными лицами, могут быть применены меры административной материальной или правовой ответственности, предусмотренные в Кодексе об административных правонарушениях РФ. Например, в ст. 15.1. КоАП РФ за нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, а также нарушение требований об использовании специальных банковских счетов, предусмотрена ответственность для должностных лиц в виде штрафа в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей. В ст. 15.14. за нецелевое использование бюджетных средств, в отношении должностных лиц помимо штрафа предусмотрена так же дисквалификация от одного года до трех лет.

В различных финансовых отношениях административный порядок защиты имеет свои особенности, предусмотренные правовыми нормами, но везде он проявляется в виде властных велений исполнительных органов власти, установленных их постановлением по делу об административном правонарушении.

Судебный порядок защиты так же устанавливается в правовых нормах ГПК РФ, или АПК РФ и осуществляется гражданском или арбитражном судопроизводстве, в зависимости от вида правонарушения и правонарушителей (физическое, или юридическое лицо).

⁴⁰ Вострикова Л. Г. Финансовое право. Учебник для вузов. Издание третье, переработанное и дополненное. / Подготовлено для информационной правовой Программы «Консультант +» 2008 г. С. 21.

Судебный порядок защиты допускается как при нарушении законных интересов физических и юридических лиц, так и при нарушениях финансовых интересов и прав государства, имевших место во взаимоотношениях с гражданами (неуплата налогов, уклонение от обязательного страхования и др.).

Особое место в защите прав и законных интересов субъектов финансового права принадлежит Конституционному Суду РФ, который может признать нормативный правовой акт государственно-властного органа несоответствующим Конституции РФ, международному акту, или Федеральному закону.

Если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, физическое лицо вправе обращаться в международные органы по защите своих прав в соответствии с международными договорами РФ.

3.3. Разрешение правовых коллизий и правовых конфликтов в финансовом праве

Под юридическими коллизиями понимаются противоречия между отдельными нормативно-правовыми актами, регулируемыми одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения и осуществления субъектами финансовых правоотношений своих полномочий. Указанные противоречия могут возникать в результате неправильного толкования, или уяснения правовых норм, а так же в результате наличия в российском законодательстве правовых норм, противоречащих одна – другой.

Российское законодательство представляет собою сложное, многоотраслевое образование, в котором огромный массив правовых норм регулирует различные общественные отношения. Подготовкой правовых норм занимается значительное количество субъектов, чаще всего не связанных между собою едиными целями и задачами правового характера, потому, в процессе подготовки правовых норм и правовых актов появляется масса всевозможных разночтений, противоречий, нестыковок и несогласованностей, конфликтующих или конкурирующих норм и институтов. В силу реализации принципа *федерализма* – разграничения полномочий Российской Федерацией и ее субъектами, правовая система государства содержит в себе возможность различных подходов к решению одних и тех же вопросов, с учетом национальных и региональных особенностей, интересов Федерации и ее субъектов. В финансовом законодательстве одновременно действуют акты разного уровня и значения, разной юридической силы и направленности; протекают процессы унификации и дифференциации, объединения и обособления правовых норм. Российская правовая система изначально содержит в себе множество противоречий. Не является, в этом смысле, исключением и финансовое право России.

Чтобы устранить правовые коллизии и противоречия между субъектами финансовых правоотношений, требуются высокий профессиональный уровень знаний не только в системе законодательных органов власти, но и среди субъектов, осуществляющих правоприменительную деятельность. Существенное значение отрицательного характера на правовую систему государства оказывает выборный характер органов законодательной власти на определенный срок, а так же назначение на должность в органах исполнительной власти ответственных должностных лиц на срок полномочий Президента РФ.

Большинство правовых норм носит бессрочный характер, приход же к власти новых субъектов, не проводящих надлежащего анализа действующих правовых норм и принятие ими новых правовых актов и правовых норм, всегда обусловлено появлением правовых коллизий в действующем законодательстве или в подзаконных актах.

Коллизионные правовые нормы по выражению Ю. А. Тихомирова, это – нормы-«арбитры», они составляют своего рода коллизионное право, которое, впрочем, лишь условно можно считать самостоятельной отраслью, ибо его нормы «вкраплены» в другие акты и не существуют изолированно⁴¹.

В Конституции РФ (п. «п» ст. 71) говорится о том, что к ведению Российской Федерации относится «федеральное коллизионное право». Оно и призвано урегулировать возможные противоречия в различных правовых отраслях.

Выступая в мае 1996 г. на Всероссийском конгрессе по правовой реформе, Президент РФ обратил внимание на внутреннюю противоречивость российского законодательства, подчеркнув, что «оно приобрело сегодня особо острый характер. Противоречия существуют не только между отдельными отраслями права, которые в последние годы развивались разными темпами, но даже между конкретными нормами внутри одного закона. Противоречивость законодательства все больше затрудняет реализацию принятых законов. Она служит питательной средой для злоупотреблений и коррупции в системе государственной власти»⁴².

Реализация финансово-правовых норм сопровождается огромным количеством юридических конфликтов, вызванных различными причинами. Вместе с тем процесс совершенствования системы финансового законодательства не может до конца устранить коллизии правовых норм или противоречия между отдельными правовыми актами. Стремление государства увеличить объем публичной финансовой деятельности и регулирующих ее правовых актов, неизбежно будет порождать правореализационные споры, составляющие понятие правового конфликта. Урегулировать разногласия или максимально нейтрализовать их негативные последствия возможно посредством использования механизма разрешения юридических конфликтов⁴³. Построение системы финансового права на основе объективно существующих финансовых отношений дает возможность правильного применения финансово-правовых норм и таким образом содействует укреплению законности и выполнению финансовым правом регулирующей и охранительной функций.

Механизм разрешения финансово-правовых конфликтов – это система взаимосогласованных правовых процедур (средств, способов), позволяющая выявить причины конфликта, осуществить его формализацию и идентификацию, принять адекватные меры по разрешению и последующему предотвращению противоборства субъектов финансового права без обращения к органам судебной власти.

Сферой возникновения финансово-правовых конфликтов, отмечает Ю. А. Крохина, являются общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Результатом возникшего противоборства сторон становится конфликтное финансовое правоотношение, отличающееся от позитивного финансового правоотношения противоречивыми интересами сторон. Однако наличие противоположных (а иногда и антагонистических) интересов у субъектов финансовых правоотношений еще не означает трансформации общественной связи между ними в юридический конфликт. Финансово-правовой конфликт будет иметь место лишь при возникшем противоборстве субъектов, т. е. при осуществлении обеими сторонами «разновекторных» деяний (действий или бездействия)⁴⁴.

Объективная сторона финансово-правового конфликта выражается в форме действий или бездействия, основным мотивом совершения которых выступает нежелание соблюдать права и интересы противоположного субъекта. Следовательно, основой применения право-

⁴¹ См: Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 97.

⁴² Российская юстиция. 1996. № 5. С. 3.

⁴³ См.: Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. – 3е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С 163.

⁴⁴ Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. – 3е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С 163.

вых процедур, направленных на разрешение финансово-правового конфликта будет выступать сложный юридический состав – совокупность юридических фактов в виде действий сторон конфликтных финансовых правоотношений или неправомерного бездействия одной из сторон⁴⁵.

Подобно самому юридическому конфликту в финансовой сфере механизм его правового регулирования не является статическим и состоит из определенных элементов. Важнейшим атрибутом здесь выступают процедуры разрешения финансово-правовых конфликтов, сопровождающие завершающую стадию противоборства и в концентрированном виде отражающие эффективность влияния права на общественные отношения в финансовой сфере. Наличие юридических процедур должно быть одним из основных элементов правового режима финансово-правового конфликта, поскольку без их наличия большинство финансовых правоотношений не будут иметь гарантии осуществления, а возникшие финансово-правовые споры не получат механизма правовой реализации.

Противоположность имущественных интересов субъектов финансового права, их дифференцированное отношение к публичной финансовой деятельности, видовое и количественное многообразие объектов финансово-правового регулирования придают финансово-правовым конфликтам различные характер и мотивацию. Видовое многообразие финансово-правовых конфликтов предполагает выработку оптимальных правовых средств, предназначенных для устранения противоборства сторон. Существенное значение в решении данного вопроса имеет *классификация финансово-правовых конфликтов* по различным основаниям⁴⁶, в частности:

по видам субъектов – конфликт между территориальными, коллективными или частными (индивидуальными) субъектами финансовых правоотношений. Межсубъектные финансово-правовые конфликты остро проявляются в бюджетных отношениях, отношениях в процессе осуществления финансового контроля, валютного регулирования и др.;

по видам общественных отношений, регулируемых финансовым правом, – конфликты возникают в сфере налоговых, бюджетных, денежно-кредитных, валютных и иных отношений.

Каждый вид финансово-правового конфликта, в соответствии со своими особенностями, требует адекватного механизма правового регулирования. Неотъемлемым элементом механизма правового регулирования выступают особые правовые средства (процедуры) его разрешения.

Общей теорией права, на основе достижений социологических наук, выработаны два способа разрешения юридических конфликтов: разрешение конфликта самими участниками и разрешение конфликта посредством вмешательства третьей стороны.⁴⁷ В качестве процедур преодоления противоборства сторон различные отрасли права используют неформальные средства (переговоры, посредничество, обращение к арбитру) и юридические средства (использование ветвями власти механизма сдержек и противовесов, согласительные процедуры, судебное рассмотрение).

Механизм разрешения финансово-правовых конфликтов имеет определенные особенности, отражающие приоритет властного правового воздействия на финансовые отношения и их публичный характер. Потенциально стороны финансово-правового конфликта имеют возможность урегулировать возникшее противоборство неформальными процедурами, однако участие государства или муниципального образования в качестве обязатель-

⁴⁵ Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. – 3е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 164.

⁴⁶ Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. – 3е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 164.

⁴⁷ См., например: Абдулаев М. И., Комаров С. А. Проблемы теории государства и права: Учебник для вузов. СПб., 2003. С. 450; Социология права: Учебное пособие / Под ред. В. М. Сырых. М., 2001. С. 258.

ного субъекта финансового правоотношения в совокупности с преимущественно императивным методом правового регулирования не позволяет говорить о широком использовании и высокой эффективности перечисленных мер.

В современных условиях финансовой деятельности государства и муниципальных образований наибольшее значение имеют юридические средства разрешения финансово-правовых конфликтов. Необходимо отметить, что эти процедуры нормативно закреплены Конституцией РФ, которая легализовала возможность противоборства различных субъектов права и, как следствие, предусмотрела правовые средства разрешения конфликтов (см., например, ст. 35, 57, 105 и др.). Финансовое право, как и любая другая отрасль права, имеет конституционные основы, поэтому разрешение финансово-правовых конфликтов осуществляется на основе конституционно предусмотренных процедур, особенности и порядок применения которых детализируются финансовым законодательством.

Процедура разрешения финансово-правового конфликта – это нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий уполномоченных субъектов финансового права в целях прекращения конфликтного финансового правоотношения.

Правовые средства, используемые в механизме регулирования юридических конфликтов, выполняют различные функции, отражающие динамику противоборства сторон. Функциональные особенности позволяют классифицировать такие процедуры следующим образом:

процедуры, *оказывающие позитивное регулирование* (направленные на создание и поддержание с помощью правовых норм оптимального сочетания, гармонизации противоречивых сторон конфликта);

процедуры, *направленные на постепенное преодоление различий* между сторонами конфликта (установление поощрительных, обязывающих норм и т. д.); процедуры, *устанавливающие правовой режим запрета* на конфликты, проявляющиеся в антиобщественных действиях⁴⁸.

Поскольку обязательным участником финансовых правоотношений, а следовательно, и стороной финансово-правового конфликта выступает государство или муниципальное образование, то одной из процедур разрешения конфликтных ситуаций является механизм сдержек и противовесов, предусматривающий возможность предотвращения и разрешения конфликтных ситуаций между ветвями власти. В механизме разрешения финансово-правовых конфликтов этот способ наиболее применим к бюджетным правоотношениям, так как их участниками выступают представительная и исполнительная ветви государственной власти всех уровней, органы местного самоуправления, а также судебная система. Например, в соответствии с БК РФ Государственной Думе предоставляется право вернуть проект федерального бюджета на очередной финансовый год в Правительство РФ на доработку (ст. 202); при повторном отклонении проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума обязана поставить вопрос о доверии Правительству РФ (ст. 203); Государственная Дума имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении федерального бюджета (п. 3 ст. 279).

Механизм сдержек и противовесов используется и для разрешения бюджетно-правовых конфликтов, возникших между Президентом РФ и парламентом (согласно ст. 210 БК РФ Президент РФ имеет право отклонить федеральный закон о федеральном бюджете, принятый Федеральным Собранием РФ).

⁴⁸ См.: Бондарь Н. С. Конституционное право как средство разрешения межнациональных конфликтов // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы науч. конф. / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001. С. 23–24.

Разрешение финансово-правовых конфликтов процедурами, обусловленными конституционным принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), находит концентрированное выражение в бюджетном процессе. Учитывая политическую напряженность бюджетного процесса, объективно обусловленную участием в нем всех ветвей власти, взаимным бюджетным контролем за правотворческой и правореализационной финансовой деятельностью представительных и исполнительных органов, а также особенностями правового положения судебной ветви власти в системе бюджетных отношений, БК РФ использует возможность разрешения финансовых конфликтов с привлечением всех ветвей власти. Например, на стадии рассмотрения и утверждения федерального бюджета возможно разногласие Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ или иных органов федеральной судебной системы с Правительством РФ (Министерством финансов РФ) по поводу составления последним смет расходов (ведомственных бюджетов) соответствующих органов.

Предусмотренные БК РФ процедуры преодоления возникших разногласий подчеркивают важность политико-правового компромисса между органами власти относительно распределения государственных денежных средств на обеспечение их деятельности.

Наиболее конфликтной стадией бюджетного процесса является рассмотрение отчета об исполнении федерального бюджета Государственной Думой. Конфликты здесь обусловлены, как правило, нецелевым использованием бюджетных средств исполнителями федерального бюджета.

Законодательно регламентированный процесс подготовки к рассмотрению федерального закона об исполнении федерального бюджета предусматривает различные процедуры разрешения финансовых конфликтов, возникающих между исполнительной ветвью власти (подготавливающей отчет об исполнении бюджета) и представительной (осуществляющей внешний аудит этого отчета). Однако полноценная реализация принципа разделения властей, находя должное проявление в бюджетном праве, предполагает участие и судебной власти в рассмотрении отчета об исполнении бюджета.

Анализ преломления конституционного принципа разделения властей в процедуру разрешения финансово-правовых конфликтов позволяет сделать вывод о стремлении законодателя к первоначальному разрешению возникших разногласий самими ветвями власти. На примере бюджетного процесса видно, что роль арбитра между конфликтующими сторонами отводится, как правило, законодательному (представительному) органу. Даже в тех конфликтных ситуациях, когда одной из противоборствующих сторон является Федеральное Собрание РФ, БК РФ закрепляет за ним приоритетное право выбора процедуры разрешения финансово-правового конфликта. Другим юридическим средством разрешения финансово-правовых конфликтов выступают согласительные процедуры.

Использование этих процедур для разрешения противоречий между публичными субъектами предусмотрено ст. 85 Конституции РФ, которая предоставляет право Президенту РФ применять согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. Часть 4 ст. 105 Конституции РФ предусматривает возможность использования согласительной процедуры для преодоления разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой, возникших в случае отклонения федерального закона Советом Федерации. Основываясь на конституционных механизмах установления согласительных процедур, финансовое законодательство детализирует порядок их использования при разрешении соответствующих конфликтных ситуаций. Наибольшее распространение согласительные процедуры получили в налоговых и бюджетных правоотношениях как изначально противоречивых по своей социально-политической сущности и требующих гибкого правового регулирования, нацеленного как минимум на предотвращение финансово-правового спора и как максимум на гармонизацию несов-

падающих субъективных интересов. В случае отклонения Президентом РФ федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию (ст. 210 БК РФ). Правовые средства, применяемые для разрешения финансово-правовых конфликтов, возникающих между публичными субъектами, представляют собой весьма значимый элемент механизма правового регулирования финансовых отношений. Сопоставление правового статуса публичных субъектов финансовых правоотношений и юридических средств преодоления возникающих между ними разногласий позволяет сделать вывод о системной взаимосвязи названных категорий. Процедуры разрешения финансово-правовых конфликтов тесно взаимосвязаны, дополняют друг друга, развивая тем самым механизм преодоления конфликтной ситуации, позволяя разрешить ее наиболее приемлемым способом, восстановить первоначальный правовой статус публичных субъектов⁴⁹.

При разрешении конфликтных финансовых правоотношений каждая юридическая процедура может применяться в качестве альтернативного или последующего правового средства. Например, в случае отклонения в первом чтении рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума вправе передать указанный законопроект в согласительную комиссию или вернуть его в Правительство РФ (ст. 202 БК РФ). Финансовое законодательство достаточно подробно регламентирует последовательность применения процедур преодоления конфликтов. Так, в случае отклонения Советом Федерации федерального закона о федеральном бюджете указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. Согласованный федеральный закон о федеральном бюджете выносится согласительной комиссией на повторное рассмотрение Государственной Думой, а затем вновь передается в Совет Федерации. Одновременно БК РФ, развивая положения ст. 105 Конституции РФ, предоставляет Государственной Думе право преодолеть несогласие Совета Федерации посредством вынесения федерального закона о федеральном бюджете на повторное голосование. Закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы (ст. 208).

Возможность сочетания процедур не исключает их самостоятельного значения для разрешения финансово-правовых конфликтов. К сожалению, сторонам не всегда удается преодолеть возникшие разногласия, используя только одно правовое средство, поэтому законодательное закрепление права выбора процедур разрешения конфликтов и установление последовательности их применения придает гарантированность не только механизма разрешения финансово-правовых конфликтов, но и укрепляет правовой статус публичных субъектов финансовых правоотношений.⁵⁰

Конституционное происхождение механизма сдержек и противовесов, а также согласительных процедур придает им универсальный характер, т. е. делает применимыми для разрешения конфликтных публичных правоотношений любой сферы. Вместе с тем нормы Конституции РФ оказывают прямое действие на правовой режим финансово-правового конфликта. Правовые средства, не требующие иного законодательного опосредования, предусмотрены, например, ч. 3 ст. 104, согласно которой законопроекты, затрагивающие финансовую компетенцию государства, могут быть внесены на рассмотрение Государственной Думы только при наличии заключения Правительства РФ, ст. 106, возлагающей на Совет Федерации обязанность по рассмотрению принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии. При выборе

⁴⁹ Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. – 3е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 166–167.

⁵⁰ Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. – 3е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 168–169.

правовых средств, направленных на устранение финансово-правового конфликта, следует учитывать системные связи финансовых противоречий, их обусловленность закономерностями государственно-правового развития. Так, финансово-правовые конфликты интересов невозможно разрешить и устранить без учета наличия в обществе социальных и политических противоречий, что неизбежно должно повлечь согласование процедур разрешения финансово-правовых конфликтов с процедурами устранения конфликтов в конституционном праве.

Финансово-правовой конфликт не всегда разрешается в пределах предмета финансового права (т. е. только на основе финансово-правовых процессуальных норм) и требует своего преодоления в рамках гражданского или уголовного процесса. Но даже наличие в российской правовой системе гражданско-процессуальных и уголовно-процессуальных механизмов рассмотрения финансово-правовых споров не всегда гарантирует разрешение возникшего конфликта, поскольку отдельные положения финансового законодательства требуют осмысления и применения в системной связи с положениями Конституции РФ. Финансово-правовой конфликт, объектом которого являются коллизии норм конституционного и финансового права, по мнению Ю. А. Крохиной, может найти адекватное разрешение только в порядке конституционного судопроизводства, осуществляемого Конституционным Судом РФ.⁵¹

⁵¹ Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. – 3е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 170.

Глава 4. Финансовый контроль и финансовая ответственность в Российской Федерации

4.1. Понятие, значение и виды финансового контроля

Контроль (от франц. *controle* проверка) – это составная часть управления экономическими объектами и процессами, заключающаяся в наблюдении за объектом с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законами, положениями, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями.⁵²

Финансовый контроль – это функция специальных органов и должностных лиц государственной или муниципальной власти, связанная с наблюдением и проверкой за соответствием осуществляемых действий субъектами финансовых правоотношений требованиям законов и подзаконных правовых актов, регулирующих движение финансовых средств, в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных ее регионов.

Финансовый контроль является одной из функций социального управления в сфере финансовых правоотношений в России. Финансовый контроль можно классифицировать по различным основаниям:

1. В зависимости от субъектов, осуществляющих контроль, выделяют:

- а) контроль законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления;
- б) контроль Главы государства – президентский контроль;
- в) контроль Правительства РФ;
- г) контроль органов исполнительной власти общей компетенции;
- д) контроль специальных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

2. В зависимости от вида контролируемого объекта и характера контроля, выделяют:

- а) внутренний (внутриведомственный и внутрихозяйственный) контроль;
- б) внешний контроль – в несподчиненных субъектах;
- в) аудиторский контроль;
- г) общественный контроль;
- д) плановый и неплановый контроль;
- е) полный и выборочный контроль.

3. В зависимости от времени проведения, финансовый контроль делится на:

- а) предварительный,
- б) текущий,
- в) последующий.

Эти виды контроля осуществляют все контролирующие субъекты.

Предварительный финансовый контроль осуществляется до совершения операций по образованию, распределению и использованию денежных фондов. Поэтому он имеет важное значение для предупреждения нарушений финансовой дисциплины. Предварительный финансовый контроль проводится в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) по финансовым вопросам; оценки финансовых разделов бизнес-планов предпри-

⁵² ckslovar.ru/slovar/k-/kontrol.html.

ятий; прогнозирования поступлений налоговых платежей в бюджеты и т. д. Важное значение предварительный контроль имеет при оценке экономических, правовых и политических последствий финансовых законопроектов; при введении в действие новых финансово-правовых норм, регулирующих финансовую деятельность хозяйствующих субъектов. Предварительная реализация государством или муниципальным образованием своих контрольных функций имеет большое значение для предупреждения правонарушений и способствует укреплению финансовой дисциплины.

Результаты предварительного финансового контроля внешне могут быть оформлены в виде экспертных заключений по проектам соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов, смет государственных и муниципальных предприятий, по проектам нормативных правовых актов всех уровней, затрагивающих бюджетные расходы или иные вопросы публичной финансовой деятельности. Так, ст. 195 БК РФ устанавливает предварительный финансовый контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ относительно бюджетных документов: проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год направляется на заключение в Счетную палату РФ.

Текущий (оперативный) финансовый контроль – это контроль, осуществляемый в процессе совершения денежных операций (в ходе выполнения финансовых обязательств перед государством, получения и использования денежных средств для административно-хозяйственных расходов и т. д.). Текущий финансовый контроль реализуется как в деятельности контролирующих органов специальной компетенции, так и в ходе рассмотрения отдельных вопросов финансовой деятельности на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп, законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления, в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами.

Особенностью текущего финансового контроля является его проведение в ходе реализации хозяйственных или финансовых операций, т. е. в процессе ежедневной работы финансовых органов. Поэтому иначе его называют **оперативным финансовым контролем**. Он основывается на бухгалтерском и налоговом учетах, первичных документах, инвентаризациях, порядке ведения кассовых операций, что позволяет и контролирующим органам, и подконтрольным субъектам быстро реагировать на изменения в финансовой деятельности, предупреждать нарушения законодательства и предотвращать потери и убытки.

Последующий финансовый контроль – это контроль, осуществляемый после завершения финансовых операций путем анализа и ревизии бухгалтерской и финансовой документации, проведения внешнего аудита отчетов об исполнении бюджетов, государственных внебюджетных фондов, отраслевых программ или смет государственных (муниципальных) унитарных предприятий. (после исполнения доходной и расходной частей бюджета и т. п.). В этом случае определяется состояние финансовой дисциплины, выявляются ее нарушения, пути предупреждения и меры по их устранению.

Главной целью последующего финансового контроля является оценка результатов финансовой деятельности и эффективности проводимых операций. Основным критерием последующего финансового контроля следует считать максимальную полноту охвата проверками, ревизиями и другими методами всей финансовой деятельности контролируемого субъекта.

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.