Оглавление

Введение…….. 5
Общая часть
Глава 1. Финансовое право как отрасль российского права 6
1.1. Понятие, предмет и метод финансового права, его место в системе российского права…….…. 6
1.2. Система финансового права……... 10
1.3. Принципы финансового права…….. 12
1.4. Финансовое право как наука и учебная дисциплина……..… 17

Глава 2. Нормы и формы (источники) финансового права 18
2.1. Общая характеристика, структура и классификация финансово-правовых норм……. 18
2.2. Реализация норм финансового права…….…... 21
2.3. Источники финансового права: понятие и виды…….. 23
2.4. Действие источников финансового права в пространстве, во времени и по кругу лиц…….…….. 27

Глава 3. Финансово-правовые отношения, их особенности и виды 30
3.1. Понятие, особенности и элементы финансовых правоотношений 30
3.2. Объекты и субъекты финансовых правоотношений……. 32
3.3. Юридические факты в финансовом праве…….. 36
3.4. Способы защиты прав субъектов финансового права…….. 38

Глава 4. Финансовые правонарушения и финансово-правовая ответственность 43
4.1. Понятие, признаки, классификация финансового правонарушения 43
4.2. Юридический состав финансового правонарушения……... 45
4.3. Понятие, функции, признаки и особенности финансово-правовой ответственности……. 47
4.4. Финансово-правовые санкции…….. 50

Глава 5. Финансы и финансовая система государства 54
5.1. Понятие, функции и роль финансов…… 54
5.2. Финансовая система Российской Федерации……. 55
5.3. Финансовая политика государства в современных условиях… 61

Глава 6. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований 63
6.1. Понятие, роль и принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований……... 63
6.2. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований…….. 65
6.3. Органы, осуществляющие финансовую деятельность государства и муниципальных образований……... 68

Глава 7.Правовые основы финансового контроля 72
7.1. Понятие, значение, принципы финансового контроля……. 72
7.2. Виды и методы финансового контроля…… 74
7.3. Органы, осуществляющие финансовый контроль…… 79
7.4. Аудит как форма финансового контроля…… 83
Особенная часть
Глава 8. Бюджетное право Российской Федерации 87
8.1. Понятие, роль и виды бюджетов…… 87
8.2. Понятие, предмет и метод бюджетного права……. 90
8.3. Принципы и источники бюджетного права…… 92

Глава 9. Бюджетный процесс 95
9.1. Понятие бюджетного процесса и полномочия его участников 95
9.2. Стадии бюджетного процесса……. 98
9.3. Межбюджетные трансферты…….. 117
9.4. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства 124

Глава 10. Общие положения теории налогового права России
10.1. Налоговое право в системе финансового права……. 128
10.2. Источники налогового права……. 130
10.3. Принципы налогообложения……. 132
10.4. Налоговые правоотношения…….. 132
10.5. Сущность налогов и сборов…… 136

Глава 11. Правовое регулирование банковской деятельности 140
11.1. Понятие и структура современной банковской системы……. 140
11.2. Центральный банк РФ: правовой статус, структура…… 140
Заключение…… 145
Список литературы……. 146
Приложения……... 147

ВВЕДЕНИЕ

Финансовое право – публичная отрасль российского права, которая регулирует экономические отношения в сфере формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных средств. Финансово-правовое регулирование приобретает особую важность и значимость в кризисные периоды развития экономики. Глобальный экономический кризис, охвативший большинство стран мира, и те проблемы, которые он выявил, свидетельствуют об особой актуальности и необходимости развивать финансово-правовые институты.

Финансовое право как отрасль и как наука постоянно развивается и совершенствуется, появляются новые правовые институты, что нашло отражение в настоящем учебном пособии. Учебное пособие составлено в соответствии с учебным планом и программой обучения курсантов и слушателей по направлениям подготовки (специальности) Правовое обеспечение национальной безопасности и Правоохранительная деятельность.

В учебном пособии выделено два раздела, в которых анализируются нормы общей и особенной частей финансового права.

В общую часть входят нормы, закрепляющие общие принципы финансовой деятельности, ее правовые формы.

Особенная часть содержит разделы, регулирующие отношения в области государственного бюджета и страхования, налогов и сборов, государственных доходов и кредита, сберегательного и денежного обращения и др.

При подготовке использованы не только теоретический материал, но и действующее законодательство, практика Конституционного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1.
Финансовое право как отрасль российского права

1.1. Понятие, предмет и метод финансового права, его место в системе российского права

Современное финансовое право является на сегодняшний день полностью сложившейся отраслью права. Как самостоятельная отрасль российского права финансовое право стремительно развивается и совершенствуется, в результате чего развивается и совершенствуется финансовое законодательство.

Все отрасли российского права различаются между собой, прежде всего, по предмету и методу правового регулирования. Предмет правового регулирования финансового права имеет свое содержание, позволяющее выделить его среди иных отраслей российского права. Содержание предмета финансового права заключается в регулировании определенного круга общественных отношений. Поэтому, чтобы сформулировать понятие финансового права, необходимо определить специфику общественных отношений, составляющих его предмет.

Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством и органами местного самоуправления финансовой деятельности, т.е. деятельности по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств в целях реализации возложенных на них задач. Важнейшие черты отношений, составляющих предмет финансового права, заключаются в том, что они:

1) складываются в сфере финансовой деятельности в целях образования необходимых обществу денежных фондов, т. е. имеют организационный характер;

2) в этих отношениях участвуют уполномоченные органы, организации, наделенные соответствующими властными полномочиями по отношению к иным субъектам данных отношений, т. е. они носят властный характер;

3) объектом этих отношений всегда являются деньги или денежные обязательства, связанные с образованием и использованием денежных фондов, т. е. эти отношения имеют имущественный характер.

Названные особенности позволяют выделить из большого круга денежных отношений те, которые по своему характеру являются финансовыми. Они имеют ряд особенностей, позволяющих их классифицировать по определенным группам. Так, финансовые отношения возникают:

• между высшими, региональными и местными представительными органами государственной власти по поводу разграничения компетенции в области финансов, распределения доходов и расходов между отдельными видами бюджетов, порядка их формирования и исполнения;

• между высшими, региональными и местными исполнительными органами власти;

• между финансово-кредитными органами и предприятиями, учреждениями, организациями, министерствами, ведомствами, физическими лицами в связи с уплатой налогов, иных платежей, их перечислением в бюджет и т. п.;

• внутри единой системы исполнительных органов в области финансов и кредита (например, между Министерством финансов РФ и Федеральной налоговой службой) в связи с реализацией функциональных обязанностей названных органов.

Своеобразие предмета регулирования обусловливает особенности метода регулирования, свойственного финансовому праву, которые заключаются в том, что это метод власти и подчинения. Отношения власти и подчинения при регулировании финансовых отношений, как правило, не основываются на отношениях субординации, подчинения по вертикали. Властные предписания исходят в большинстве случаев от финансовых, налоговых и кредитных органов, с которыми другие участники финансовых отношений не находятся в административной зависимости. Эти властные предписания носят организационный, имущественный характер в сфере финансовой деятельности.

Основной метод финансово-правового регулирования – государственно-властные предписания одним участникам финансовых отношений со стороны других, выступающих от имени государства и наделенных в связи с этим соответствующими полномочиями. Такой метод свойственен, например, административному праву. Но в финансовом праве он имеет специфику в своем конкретном содержании, а также в круге органов, уполномоченных государством на властные действия. Поэтому вопрос о методе финансового права весьма актуален, ибо от его решения зависит практическое осуществление государством и муниципальными образованиями права по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств.

При этом необходимо иметь в виду, что при регулировании финансовых отношений один и тот же правовой прием применяется различными подотраслями и институтами финансового права. Несмотря на это, структура отраслево-

го метода властных предписаний остается неизменной, а отдельные правовые приемы могут переходить от одного правового метода к другому, не разрушая их структуры. Понятие метода финансового права ни в коей мере не следует связывать только с какой-то одной юридической особенностью. Метод — это всегда совокупность юридических приемов, средств, способов, отражающих своеобразие воздействия данной отрасли права на отношения финансовой сферы.

Императивный (властный) характер финансово-правовым предписаниям присущ в силу того, что государство самостоятельно устанавливает порядок образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов. В процессе финансовой деятельности периодически возобновляются, повторяются и моделируются фактические ситуации, осуществляются реализация правового статуса субъектов финансового права, регулирование, охрана, устойчивость и изменение общественных отношений финансовой сферы. Волевой характер финансовой деятельности детерминирован и тем, что в процессе ее выполнения происходят осмысление, познание и оценка реальной действительности, принятие самых разнообразных рациональных решений. Императивный метод правового регулирования предписывает участникам финансовой деятельности действовать только так, как предусмотрено нормой финансового права, и не иначе. Действуя в соответствии с предписанием финансово-правовой нормы, субъекты финансового права осознают юридический смысл своей компетенции, полномочий, поставленных перед ними целей и задач, необходимость соблюдения финансовой дисциплины, применяют адекватные методы финансово-правового регулирования, познают меру позитивной и ретроспективной ответственности за свои действия. Например, в соответствии со ст. 91 НК РФ должностные лица налоговых органов имеют право доступа на территорию или в помещение для проведения налоговой проверки, но только при предъявлении этими лицами служебных удостоверений и решения руководителя (его заместителя) налогового органа о проведении выездной налоговой проверки этого налогоплательщика, плательщика сбора, налогового агента. Но если при наличии соответствующих документов налогоплательщик препятствует доступу должностных лиц налоговых органов, проводящих налоговую проверку, на указанные территории или в помещения (за исключением жилых помещений), руководителем проверяющей группы (бригады) составляется акт, подписываемый им и проверяемым лицом.

Особенностью проявления метода властных предписаний в финансовом праве следует считать расширение его внешнего закрепления обязывающими нормами. Преобладание в финансовом праве императивного метода правового регулирования, которому характерны предписания и запреты, объясняется пуб-

личной природой финансовых отношений и их значимостью для нормального функционирования всего государства в целом.

Другой метод правового регулирования финансовых отношений, используемый в финансовом праве, – диспозитивный. Диспозитивность — право участников договора или судебного процесса действовать по своему собственному усмотрению, самостоятельно. Диспозитивный метод основан на равенстве прав и обязанностей участников финансовой деятельности и дает возможность субъектам финансового права самим определять свои права и обязанности, предоставляет субъектам финансового права альтернативную возможность выбора вариантов поведения в рамках финансового законодательства. Диспозитивный метод более присущ гражданскому праву, поэтому его применение в сфере финансовых отношений свидетельствует о допустимости законодателем в некоторой степени сочетания частных и публичных интересов. Например, БК РФ в определенных случаях предусматривает возможность возникновения бюджетно-правовых отношений, построенных на принципе юридического равенства сторон, а также свободу вступления в бюджетно-правовые отношения. Диспозитивность проявляется в признании субъектов РФ равноправными участниками бюджетных отношений, так как в соответствии со ст. 132 БК РФ нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности устанавливаются Правительством РФ по согласованию с субъектами РФ[1]. Также субъекты РФ и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам Российской Федерации[2].

Свидетельством допустимости диспозитивности в публичных отношениях могут служить нормы БК РФ, допускающие возникновение публичных бюджетных правоотношений на основании юридических фактов, вытекающих из частных гражданских правоотношений. На основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, предоставляются бюджетный кредит или бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями[3]. Внешнее юридическое выражение метод диспозитивности находит и в установлении государством рекомендательных финансово-правовых норм. В финансовом праве метод диспозитивности носит условный характер, и его действие имеет определенные особенности, заключающиеся в том, что со-

---

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014). Ст. 132. – Доступ из СПС КонсультантПлюс.
[2] Там же, п. 2 ст. 102 БК РФ.
[3] Там же, п. 1 ст. 76, п. 1 ст. 80 БК РФ.

гласование каких-либо условий финансовой деятельности возможно только в случаях, прямо оговоренных финансовым законодательством.

Обоснование наличия самостоятельного предмета и соответствующих методов правового регулирования финансового права позволяет сделать вывод, что финансовое право представляет собой самостоятельную отрасль российского права, которая регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Посредством этой отрасли права государство, используя методы правового регулирования, воздействует на систему специфических однородных общественных отношений, возникающих в связи с формированием, распределением и использованием государством и муниципальными образованиями фондов денежных средств, осуществлением финансового контроля, осуществлением денежного обращения и расчетов, финансово-правовым регулированием банковской деятельности, регулированием налогообложения, привлечением к ответственности за нарушение финансового законодательства.

Место финансового права в единой системе российского права полнее раскрывается при его сопоставлении и отграничении от других отраслей права. В связи с тем, что финансовое право распространяется на отношения в области финансовой деятельности государства, оно тесно соприкасается с конституционным (государственным) и административным правом, которое охватывает своим воздействием организацию и деятельность государства в целом. Существует взаимосвязь между ними и по видам государственной деятельности, на которые распространяется регулирование со стороны этих отраслей права.

Конституционное (государственное) право – ведущая отрасль в системе российского права. Оно закрепляет основы общественного строя и политики Российской Федерации, правового положения личности, федеративное государственное устройство, основы организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Финансовое право базируется и развивается на этих основах.

Административное право регулирует общественные отношения в области государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти.

Финансовое право распространяется на оба этих вида государственной деятельности, поскольку финансовая деятельность может осуществляться и теми, и другими органами. Финансовое право взаимодействует с гражданским правом, так как рыночные отношения, договорные отношения участников финансовой деятельности, правоотношения по поводу денежного обращения и расчетов, отношения внутренних финансов предприятий, финансовой деятель-

ности банков, органов страхования, товарно-денежные отношения регулируются, соответственно, нормами гражданского права.

Таким образом, все отношения, которые являются предметом регулирования финансового права, являются и предметом регулирования гражданского права.

1.2. Система финансового права

Система права — это внутреннее строение (структура права), отражающее объединение и дифференциацию юридических норм. Основная цель данного понятия – объяснить одновременно интегрирование и деление нормативного массива на отрасли, подотрасли и институты, дать системную характеристику позитивного права в целом. Система российского права состоит из отраслей, подотраслей и институтов.

Финансовое право как отрасль российского права также имеет свое внутренне строение (структуру). Финансовое право представляет собой, как отмечалось выше, обособленную совокупность правовых норм и институтов, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т. е. деятельности, направленной на создание, распределение и использование определенных фондов денежных средств. Внутри отрасли финансового права существуют подотрасли и правовые институты.

Подотрасль — это совокупность установленных государством общеобязательных правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения внутри отрасли права. Например, подотраслями финансового права являются бюджетное право, налоговое право, банковское право.

Бюджетное право – подотрасль финансового права, представляющая собой совокупность установленных государством общеобязательных однородных правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

Налоговое право – это подотрасль финансового права, представляющая собой совокупность установленных государством общеобязательных однородных правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере установления, введения и взимания налогов, осуществления налогового контроля, защиты прав налогоплательщиков и привлечения к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах.

Институт права — это обособленная группа юридических норм, регулирующих общественные отношения конкретного вида. К финансово-правовым институтам относятся институт внебюджетных фондов, институт государст-

венных и муниципальных доходов, институт денежного обращения и расчетов, институт налогового контроля, институт валютного регулирования и контроля и т. д. Институт налогового контроля – это установленная государством обособленная группа правовых норм, регулирующая общественные отношения, складывающиеся между субъектами налогового права при осуществлении мероприятий налогового контроля.

Институт денежного обращения и расчетов – это установленная государством обособленная группа правовых норм, регулирующая общественные отношения в сфере обращения денежных средств и проведения расчетов.

В то же время нормы финансового права различаются по своему конкретному содержанию, характеру предписаний, сферам действия, формам выражения, санкциям и т. д. В основе такого деления лежат, прежде всего, разнообразие и специфика финансовых отношений. Поэтому финансовое право подразделяется на две части – Общую и Особенную. Общая часть финансового права включает нормы, регулирующие общие принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства, систему органов государства, осуществляющих финансовую деятельность, их правовое положение, а также правовое положение всех субъектов – участников финансовых правоотношений. Сюда же относятся вопросы регулирования финансового контроля в государстве, форм и методов финансового контроля, принципы финансовой политики, основания и порядок привлечения к финансово-правовой ответственности и т. д. Нормы Общей части применяются ко всем финансово-правовым отношениям и действуют относительно всех сфер финансовой деятельности государства и местного самоуправления. Особенная часть финансового права включает в себя расположенные в определенном научно обоснованном порядке и логической последовательности подотрасли и институты финансового права, связь между которыми объективно обусловлена. В Особенную часть финансового права входят следующие правовые институты и подотрасли: бюджетное право; налоговое право; правовое регулирование государственных доходов; правовое регулирование государственных расходов; государственные внебюджетные фонды; публичное банковское право; государственный и муниципальный кредит; обязательное государственное страхование; организация денежного обращения и расчетов; валютное регулирование и валютный контроль.

Построение системы финансового права дает возможность наиболее правильного применения финансово-правовых норм на основе объективно существующих финансово-правовых отношений, содействуя соблюдению финансовой дисциплины и укреплению законности.

1.3. Принципы финансового права

Принципы российского финансового права — основополагающие начала, на которых строится финансовое право. Финансово-правовые принципы устанавливают основополагающие, конструирующие ориентиры в развитии институтов финансового права, определяют направления развития финансового законодательства. Принципы финансового права представляют собой один из элементов юридического режима регулирования общественных отношений в финансовой сфере. Наряду с предметом и методом правового регулирования они имеют важное значение для объяснения самостоятельной природы финансового права. Принципы финансовой деятельности имеют конкретное содержание и особенности, обусловленные историческим развитием отрасли, спецификой предмета соответствующего правового регулирования и современными политико-правовыми реалиями.

Выделяют следующие принципы финансового права:

• федерализм;

• законность;

• единство финансовой политики и денежной системы;

• самостоятельность финансовой деятельности в рамках компетенции органов местного самоуправления;

• распределение полномочий в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей;

• гласность;

• плановость.

Принцип федерализма. Носит комплексный, многогранный характер. Комплексное содержание принципа федерализма в финансовом праве пронизывает все его институты, определяет сущность складывающихся финансовых правоотношений и гарантирует Российской Федерации и субъектам РФ установленный законодательством финансово-правовой статус. Являясь общеотраслевым исходным началом финансового права и имея конституционное установление, принцип федерализма в финансовом праве служит ориентиром для всех иных нормативных правовых актов, которые регулируют различные аспекты финансовой деятельности государства. Принцип федерализма оказывает существенное влияние на финансовую деятельность муниципальных образований, что обусловлено наличием собственных финансовых полномочий у Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, порядком разграничения доходов и расходов государственных и муниципальных бюджетов, а также отнесением Конституцией РФ установления общих принципов организации местного самоуправления к предмету совместного ведения Россий-

ской Федерации и субъектов РФ. Этот принцип представляет собой преломление в финансовой сфере государственного устройства Российской Федерации, установленного Конституцией РФ и получившего развитие в федеральных конституционных законах и федеральных законах, договорах между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также в конституциях (уставах) и законах субъектов РФ. Основные характеристики принципа федерализма закреплены в Конституции РФ. Это государственный суверенитет[1]; единство системы государственной власти[2]; равноправие субъектов РФ[3]; единство конституционно-правовой системы[4]; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ[5]; самостоятельность (в пределах своих полномочий) местного самоуправления[6].

Принцип законности является одним из основных принципов финансового права. Принцип законности – конституционный принцип финансового права. Конституция РФ в ч. 2 ст. 15 предусматривает: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»[7]. Нормы Конституции РФ, определяющие основные принципы, правила и направления финансовой деятельности, являются основой финансового законодательства, изучению и анализу которого и посвящено настоящее учебное пособие. Так, в ст. 71, 72 и др. Конституции РФ закреплены основы полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области бюджетного, налогового, кредитного, таможенного регулирования, финансового законодательства в целом, что служит, в свою очередь, основой блоков законодательства по каждой определенной области. При этом часть вопросов в области финансовой деятельности государства полностью урегулирована в статьях Конституции РФ прямого действия, как, например, ст. 106 предусматривает правила рассмотрения и утверждения федерального бюджета[8]. В основе конституционного закрепления данного принципа лежат соответствующие нормы международного права, нашедшие отражение, в частности, в п. 1 ст. 14 Международного пакта о граж-

[1] Конституция Российской Федерации, ст. 4. – Доступ из КонсультантПлюс.
[2] Там же, ч. 3 ст. 5.
[3] Там же, ч. 1 и 4 ст. 5.
[4] Там же, ст. 15.
[5] Там же, ч. 3 ст. 5.
[6] Там же, ст. 12.
[7] Там же, ч.2 ст. 15.
[8] Конституция Российской Федерации, ст. 106. – Доступ из КонсультантПлюс.

данских и политических правах 1966 г.[1], п. 1 ст. 7 Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [2]

Принцип единства финансовой политики и денежной системы основан на положениях Конституции РФ. Анализ Конституции РФ позволяет выделить ряд юридических признаков, характеризующих государственное устройство России, важнейшим из которых является единство финансовой политики на всех уровнях – Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования. Конституция РФ гарантирует свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств[3] (ч. 1 ст. 8) и относит к ведению Российской Федерации установление основ федеральной политики, федеральные программы в области экономического развития, а также финансовое регулирование и денежную эмиссию (п. «е», «ж» ст. 71). Гарантией принципа единства финансовой политики и денежной системы служит ряд положений Конституции РФ, содержащихся в гл. 3 «Федеративное устройство»: на территории Российской Федерации не допускается установления таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; в России не допускается введение и эмиссия других денег, кроме рубля, который является денежной единицей Российской Федерации; денежная эмиссия – исключительное право Центрального банка РФ[4].

Принцип единства денежной системы получил правовое закрепление в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[5]. Согласно ст. 4 этого Закона, разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики осуществляется Центральным банком РФ во взаимодействии с Правительством РФ. Банк России является органом денежно-кредитного регулирования. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики разрабатываются Центральным банком РФ во взаимодействии с Правительством РФ и представляются для рассмотрения Национальному банковскому совету, а также Президенту РФ, в Правительство РФ. Затем проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики представляется в Государственную Думу, которая рассматривает данный документ и утверждает его не позднее принятия закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Банк России обеспечива-

---

[1] Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., п. 1 ст. 14. – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 25 марта 1992 г.), п. 1 ст. 7. – Доступ из КонсультантПлюс.

[3] Конституция Российской Федерации, ч. 1 ст. 8. – Доступ из КонсультантПлюс.

[4] Конституция Российской Федерации, гл. 3. – Доступ из КонсультантПлюс.

[5] О Центральном банке Российской Федерации (Банке России). Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 29.12.2014), ст. 4. – Доступ из КонсультантПлюс.

ет выполнение утвержденных основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики Центрального банка РФ.

Принцип самостоятельности финансовой деятельности в рамках компетенции органов управления муниципальных образований. Данный принцип является конституционной гарантией местного самоуправления, реализуется органами местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения (ст. 50 вышеназванного Закона)[1]. Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных и регулирующих источников доходов. Такая классификация доходов местных бюджетов имеет принципиальное значение для финансового права, поскольку наиболее ярко отражает разграничение финансовой компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами относительно формирования бюджетов муниципальных образований (ст. 52, 53 указанного Закона)[2]. Вместе с тем финансовое законодательство ограничивает финансовую самостоятельность органов управления муниципальных образований вопросами местного значения и не разрешает выходить за пределы полномочий, предоставленных нормативными правовыми актами федерального уровня и субъекта федерации.

Принцип распределения полномочий в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей. Суть этого принципа заключается в том, что финансовая деятельность демократического государства, являясь частью его экономической

---

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2014), ст. 50. – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] Там же, ст. 52, 53.

функции, может осуществляться при условии разделения государственных полномочий между органами государственной власти. На федеральном уровне распределение полномочий в области финансовой деятельности между органами государственной власти осуществляется следующим образом:

• законодательный (представительный) орган – Федеральное Собрание РФ – принимает финансовые законы, определяет нормативную базу деятельности всех финансовых органов государства;

• Правительство РФ осуществляет исполнительную власть, организует исполнение финансовых законов, осуществляет в пределах своей компетенции нормотворчество по вопросам финансовой деятельности государства, обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

• Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ в пределах своей компетенции рассматривают конкретные дела, вытекающие из финансовых правоотношений, разрешают финансово-правовые конфликты, а также им принадлежит право законодательной инициативы по вопросам их ведения;

• Президент РФ является главой государства, но формально не относится ни к одной из трех ветвей власти. Выполняя задачи, возложенные на него Конституцией РФ, Президент РФ обеспечивает проведение единой финансовой политики, согласовывает и координирует деятельность всех ветвей власти, что позволяет эффективно действовать всему финансово-правовому механизму.

Осуществление финансовой деятельности на основе принципа разделения властей проявляется не только в строгом разграничении финансовой компетенции между законодательной, исполнительной и судебной властями. Каждый государственный орган, реализующий одну из трех функций государственной власти, в сфере финансовой деятельности взаимодействует с другими государственными органами. В этом взаимодействии они ограничивают друг друга, образуя механизм сдержек и противовесов. Например, законодательный орган – Федеральное Собрание РФ – влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти, дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, Генерального прокурора, Председателя Банка России.

Принцип гласности отражает признак демократического общества. В финансовом праве гласность обеспечивается открытым обсуждением финансовых законопроектов, проектов бюджетов всех уровней на очередной финансовый год, обязательным опубликованием в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, а также доступностью иных сведений (за исключением секретных статей) по решению представительных органов власти или муниципальных органов. Принцип гласности в финансовом

праве имеет законодательные гарантии. Например, ст. 5 НК РФ предусматривает вступление актов законодательства о налогах в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования[1].

Принцип плановости. Государство не может развиваться, не рассчитав свои доходы и расходы на следующий год. Определяя предполагаемое количество и объем доходов, которые должны поступить в бюджет, государство в то же время не может не рассчитать предполагаемые затраты на предстоящий период. Оно обязано проследить и за поступлением доходов, и за совершением расходов, а для этого необходимо иметь единый плановый акт в государстве – бюджет или целую группу бюджетов разных уровней, составляющих единую бюджетную систему (гл. 3 БК РФ)[2]. Это объединенные в систему плановые акты государства, которые лежат в основе всего остального финансового планирования: смет бюджетных учреждений, балансов предприятий и организаций, общего баланса доходов и расходов населения, денежного баланса – наличной и безналичной массы денег, обслуживающих обращение, и т. д. Имеется отдельный план – по доходам государства и специальный план – по расходам. Это рабочие планы финансовых органов, уточняющие и детализирующие бюджетные показатели.

1.4. Финансовое право как наука и учебная дисциплина

Понятие «финансовое право» может употребляться в двух аспектах – как отрасль российского права и как отрасль правоведения. Финансовое право, являясь отраслью российского права, регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности, т. е. деятельности, направленной на создание, распределение и использование определенных фондов денежных средств. Финансовое право как правовая наука изучает нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие при осуществлении финансовой деятельности; изучает практику их применения, закономерности развития финансового права как отрасли российского права. Наука финансового права – это совокупность знаний, положений, категорий, выработанных учеными, изучающими систему норм финансового права, анализирующими практику применения финансово-правовых норм. На основании полученных результатов ученые вырабатывают предложения по совершенствованию финансово-правового регулирования общественных отношений в области финан-

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015), ст. 5. – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014), гл. 3. – Доступ из КонсультантПлюс.

сов. Наука финансового права использует знания, выработанные представителями других отраслей правоведения, и в первую очередь теории права и государства. Финансовое право как учебная дисциплина предусматривает обучение студентов финансовому праву, тем правовым нормам, которые в совокупности образуют финансовое право как отрасль права.

Глава 2.
Нормы и формы (источники) финансового права

2.1. Общая характеристика, структура и классификация финансово-правовых норм

Норма права — общеобязательное формально-определенное правило поведения, установленное и обеспеченное обществом и государством, закрепленное и опубликованное в официальных актах, направленное на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников.

Финансово-правовые нормы являются разновидностью правовых норм, поэтому обладают всеми общими чертами правовой нормы. Одновременно финансово-правовая норма выступает относительно самостоятельным, целостным явлением, которое имеет: собственное, только ей присущее содержание; специфические признаки; совокупность образующих ее элементов. Характерные черты финансово-правовой нормы проявляются в сущности регулируемых ею отношений, т. е. отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Финансовое право представляет собой сложную и многообразную систему финансово-правовых норм. Финансово-правовая норма является простейшим элементом, «клеточкой» финансового права, которая имеет и характерные особенности. Ей свойственны все общие черты правовой нормы, но присущи и особенности, характерные именно для данной отрасли. Они обусловлены:

- содержанием финансово-правовых норм;
- характером установления в них предписаний;
- спецификой мер ответственности за нарушение предусмотренных правил;
- способами защиты прав участников финансовых отношений.

Содержание финансово-правовой нормы права составляет предписание относительно того, как следует действовать субъектам, вступающим в конкретное финансовое правоотношение, закрепленное этой нормой: условия, при которых норма финансового права действует; само правило поведения; санкции, применяемые государством к нарушителям финансового законодательства. Поэтому основное содержание финансово-правовой нормы заключается в регулировании правил поведения в общественных отношениях, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и выражающихся в предоставлении участникам данных отношений таких юридических прав и возложении на

них юридических обязанностей, осуществление которых обеспечивает планомерное образование, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов (доходов) государства и органов местного самоуправления соответственно их задачам в каждый конкретный период времени, вытекающим из политики по социально-экономическому развитию страны. В качестве конкретного правила поведения норма финансового права должна не только содержать, но и детализировать указанные параметры.

Характерная особенность содержания финансово-правовой нормы состоит в том, что она отражает наиболее важные, существенные признаки, которые неизбежно присутствуют, повторяются во всех конкретных финансовых правоотношениях, возникающих на ее основе. Благодаря этому финансово-правовая норма и приобретает способность быть регулятором публичных финансовых отношений. Норма финансового права представляет собой своеобразный каркас (эталон, модель) общественных отношений в сфере финансов, характеризует их наиболее устойчивые, типичные черты. В финансовых правоотношениях устойчивые, типичные признаки финансовых отношений могут конкретизироваться и дополняться специфическими индивидуальными признаками финансов или субъектов финансового права. Причем эти особенные признаки могут оказывать большое влияние на возникновение, изменение или прекращение конкретного финансового правоотношения. Однако любое финансовое правоотношение, каким бы специфическим оно ни было, может возникнуть и существовать при одном обязательном условии – финансовое правоотношение должно полностью соответствовать всем требованиям, общим, типичным признакам, закрепленным соответствующей нормой финансового права. Несоблюдение каких-либо требований финансово-правовой нормы неизбежно повлечет различные негативные последствия: от отказа государства в защите прав и законных интересов участников финансовых отношений до признания подобного финансового правоотношения правонарушением и применения к виновным финансово-правовых санкций.

Содержание финансово-правовых норм обусловило их в основном императивный (повелительный) характер. Следовательно, финансово-правовая норма – это установленное государством общеобязательное правило поведения в общественных финансовых правоотношениях, возникающих в процессе планомерного образования, распределения и использования денежных фондов (доходов) государства и муниципальных образований и обеспеченных мерами государственного принуждения.

Структура финансово-правовой нормы. Будучи «клеточкой» права, норма в то же время есть сложное образование, имеющее собственную структуру – логически согласованное внутреннее строение, обусловленное фактиче-

скими общественными отношениями, характеризуемое наличием взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, реально выраженное в нормативно-правовых актах.

Как и норма всякой другой отрасли права, финансово-правовая норма состоит из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции. Гипотеза указывает на конкретные жизненные обстоятельства (условия), при наличии или отсутствии которых и реализуется финансово-правовая норма. В зависимости от количества обстоятельств, обозначенных в норме, гипотезы бывают простые и сложные. Альтернативной называют гипотезу, которая связывает действия нормы с одним из нескольких перечисленных в статье нормативного акта обстоятельств. Например, чтобы физическое лицо заплатило налог, оно должно получить доход в денежной или натуральной форме. Диспозиция содержит само правило поведения, согласно которому должны действовать участники финансовых правоотношений, т.е. определяет их права и обязанности. По способу изложения диспозиция может быть прямой, альтернативной и бланкетной. Альтернативная диспозиция дает возможность участникам финансовых правоотношений варьировать свое поведение в пределах, установленных нормой. Бланкетная диспозиция содержит правила поведения в самой общей форме, отсылая субъекта реализации к другим правовым нормам. Санкция указывает на неблагоприятные последствия, возникающие в результате нарушения диспозиции финансово-правовой нормы. По степени определенности санкции подразделяются на абсолютно определенные (точно указанный размер штрафа), относительно определенные (лишение свободы на срок от трех до 10 лет), альтернативные (лишение свободы на срок до трех лет, или исправительные работы на срок до одного года, или штраф).

Виды финансово-правовых норм. Финансово-правовые нормы классифицируются по различным основаниям:

1) в зависимости от способа воздействия на участников финансовых отношений финансово-правовые нормы подразделяются на обязывающие, уполномочивающие, запрещающие:

- обязывающие финансово-правовые нормы предписывают участникам финансовых отношений совершение активных действий: платить налоги, встать на учет в налоговые органы, использовать по целевому назначению бюджетные средства, осуществлять банковские операции на основании лицензии и т.д. За неисполнение либо несвоевременное исполнение субъектами финансового права возложенных на них обязанностей со стороны государства применяются различные меры принуждения. Обязывающий характер присущ большинству финансово-правовых норм, что является прямым отражением основного метода финансового права – метода властных предписаний;

- уполномочивающие финансово-правовые нормы содержат дозволения субъектам финансового права использовать свои субъективные права. Уполномочивающие нормы не обременены признаком обязательности, они представляют субъектам финансового права возможность самостоятельно определять, в какой ситуации и в каком объеме реализовывать права, предоставленные им финансово-правовой нормой. Отказ субъектов финансового права от использования принадлежащих им прав не влечет применения мер государственного принуждения;

- запрещающие финансово-правовые нормы предписывают не совершать действий, нарушающих финансовую дисциплину и законность, под угрозой применения санкций со стороны государства. Данный вид финансово-правовых норм нацеливает субъекты финансового права на пассивное поведение в виде отказа от совершения запрещенных государством деяний. Так, Центральному банку РФ запрещается осуществлять денежную эмиссию для покрытия бюджетного дефицита. Запрещающие финансово-правовые нормы могут устанавливать пределы дозволенного поведения субъектов финансового права. Например, ст. 117 НК РФ запрещает организациям и индивидуальным предпринимателям ведение деятельности без постановки на учет в налоговом органе[1];

2) по содержанию финансово-правовые нормы могут быть материальными и процессуальными.

Материальные финансово-правовые нормы закрепляют содержание финансово-правовых отношений, т. е. состав финансовой системы, виды и объем денежных обязательств предприятий и граждан перед государством, источники образования кредитных ресурсов банка, виды расходов, включаемых в бюджеты и внебюджетные фонды, т. е. материальное (денежное) содержание юридических прав и обязанностей участников финансовых отношений. Материальные финансово-правовые нормы устанавливают дополнительные (расширительные) права и обязанности для участников финансовых правоотношений, основанные на федеральной норме.

Процессуальные (процедурные) финансово-правовые нормы закрепляют порядок применения и действия финансово-правовых норм, сроки, правовые формы финансовой деятельности государства, устанавливают порядок деятельности в области сбора, распределения и использования государственных денежных фондов (доходов). Процессуальные финансово-правовые нормы определяют порядок реализации материальной нормы права, что в условиях федеративного государства позволяет осуществлять финансовую деятельность в рам-

---

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015), ст. 117. – Доступ из КонсультантПлюс.

ках единого государства, но с учетом предписаний муниципальных органов власти.

2.2. Реализация норм финансового права

Реализация права — это осуществление требований юридических норм в поведении людей. Слово «реализация» определяется как осуществление чего-либо, проведение в жизнь какого-либо плана, проекта, программы, намерения и т. п. Термин «реализация права» имеет такой же смысл. Право как нечто нематериальное, как некая возможность реализуется в действиях, в активном поведении людей, в пользовании материальными и духовными ценностями, благами. Реализация права характеризуется следующими основными чертами. Во-первых, реализация права осуществляется в рамках правовых отношений, когда граждане и организации на основе норм права приобретают субъективные права и юридические обязанности. Во-вторых, реализация норм права и возникающих на их основе субъективных прав и юридических обязанностей состоит в фактическом поведении людей. В-третьих, право, в отличие от иных возможностей (планов, программ, намерений и т. д.), характеризуется повышенной способностью к реализации, обеспечено гарантиями. Это означает, что если появляются препятствия, затруднения в реализации права, то заинтересованное лицо может обратиться в компетентные органы и, используя специальные юридические процедуры по применению права, добиться в конечном счете осуществления своих прав.

Регулируемые нормами финансового права общественные отношения традиционно относятся к сфере публичного права. Поэтому большая часть финансово-правовых норм носит ярко выраженный императивный (властный) характер. Реализация норм финансового права (как и норм других отраслей права) обеспечивается имеющимися в распоряжении правоприменителей организационными и стимулирующими средствами, а также возможностью применения к участникам финансовых правоотношений, не удержавшихся в рамках правомерного поведения, принудительной силы государства. Таким образом, справедливым будет утверждать, что реализация норм финансового права представляет собой процесс практического претворения в жизнь содержащихся в них требований, правил и образцов (моделей) поведения участников регулируемых финансовым правом общественных отношений.

Выделяют несколько форм реализации норм права:

- исполнение;
- применение;
- использование;
- соблюдение.

Исполнение норм представляет собой процесс совершения всеми участниками финансовых правоотношений тех действий, которые предписаны в этих нормах. Примером такого должного поведения субъектов права может выступать, скажем, исполнение бюджета или выполнение налогоплательщиком возложенной на него законом обязанности по уплате налога. В отличие от исполнения, применение финансово-правовых норм осуществляется государственными органами, специально наделенными на то властными полномочиями, и практически выражается в совершении ими тех или иных юридически значимых действий, бездействия, издании финансовыми органами индивидуальных правовых актов, основанных на требованиях материальных или процессуальных норм, и т. д. Примером такого должного поведения субъектов права может служить применение норм налогового законодательства налоговой инспекцией для возврата налогоплательщику излишне взысканной с него суммы налога.

При использовании норм финансового права участник данного правоотношения сам решает, воспользоваться ему или нет каким-либо правом, предусмотренным финансово-правовыми нормами. Например, налогоплательщик самостоятельно делает выбор, переходить ему или нет на предусмотренную законом упрощенную систему налогообложения. В свою очередь, соблюдение норм пассивно по своей сути и заключается в воздержании участника финансовых правоотношений от нарушения указанных норм. Например, лицо воздерживается от непредставления в срок налоговой декларации или нецелевого использования бюджетных средств.

2.3. Источники финансового права: понятие и виды

Источники финансового права — это внешние конкретные формы его выражения, т. е. общеобязательные предписания представительных и исполнительных органов государственной власти, содержащие нормы финансового права.

В мировой юриспруденции термин «источник права» применяется в значении внешней формы объективизации, выражения права или нормативной государственной воли. Современные источники финансового права – это официальные документы, содержащие правовую (общеобязательную) информацию, говорящую о правах, обязанностях либо ответственности физических или юридических лиц. Каждый источник финансового права представляет собой созданную или санкционированную государством определенную правовую форму. Источники финансового права образуют иерархично построенную замкнутую систему, направленную на комплексное регулирование публичных финансовых отношений.

Система источников финансового права включает в себя множество элементов, представляющих собой нормативные правовые акты, регулирующие финансовые отношения. Источником финансового права может считаться любой нормативный правовой акт, содержащий положения относительно финансовой деятельности государства или местного самоуправления, поскольку нормы финансового права часто содержатся в нормативных актах, относящихся и к другим отраслям права.

Содержанием источников финансового права являются правовые нормы, регулирующие имущественные отношения, складывающиеся в процессе публичной финансовой деятельности, отношения в сфере финансового контроля и отношения по привлечению к ответственности за совершение финансового правонарушения. Источники финансового права выполняют две взаимосвязанные задачи. Во-первых, они являются неотъемлемой частью финансового правотворчества, которое, в свою очередь, представляет одно из основных направлений финансовой деятельности государства и местного самоуправления. В результате осуществления государством и местным самоуправлением правотворческой функции и образуются источники финансового права. Во-вторых, источники финансового права представляют собой форму существования финансовых норм, т. е. внешнее объективированное выражение общеобязательных правил поведения субъектов в финансовых отношениях. Форма источника финансового права содержит знания о действующем законодательстве, регулирующем налоги и сборы.

Основным источником финансового права в Российской Федерации является нормативный правовой акт. Нормативный правовой акт — это официальный документ, созданный компетентными государственными органами и содержащий общеобязательные юридические нормы (правила поведения). Нормативный правовой акт имеет следующие признаки:

• издается уполномоченным государственным органом;

• обладает определенной юридической силой;

• регулирует отношения, имеющие постоянный и типичный характер;

• имеет конкретную сферу применения;

• охраняется от нарушений правоохранительными органами государства;

• обладает реквизитами, придающими документу индивидуально-правовую характеристику.

В системе источников финансового права выделяются законы и подзаконные нормативные правовые акты. В современной юридической науке и практике термин «закон» употребляют двояко – как юридический нормативный акт высшего органа власти, принятый в особом порядке парламентом (или с помощью плебисцита), и как нормативный акт (юридический документ) любого

органа государства, который содержит юридические нормы, обязательные правила поведения.

Закон — это обладающий высшей юридической силой нормативный акт, принятый в особом порядке высшим представительным органом государственной власти или непосредственно народом и регулирующий наиболее важные общественные отношения. Закон обладает следующими признаками. Закон:

• это юридический документ, содержащий нормы права;

• является результатом правотворческой деятельности высшего органа государственной власти (парламента, монарха и др.) или референдума всего народа;

• регулирует наиболее значимые, типичные, устойчивые отношения в обществе, нуждающиеся в юридическом урегулировании законом;

• обладает высшей юридической силой, проявляющейся в невозможности его отмены другим органом, кроме принявшего, а также в том, что содержанию закона не должны противоречить все иные юридические документы;

• является фундаментальным юридическим документом. Он служит базой, основой, ориентиром нормотворческой деятельности иных государственных органов или судов.

Иерархическую систему законов России можно представить в следующем виде: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ. Подзаконные акты Российской Федерации: указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы и инструкции нормативного характера федеральных министерств и служб.

В правовой системе Российской Федерации, как и любого государства, основополагающее место занимает Конституция в силу особых юридических свойств, отличающих ее от актов действующего законодательства. *Конституция РФ* является главным источником финансового права и основой нормативно-юридического регулирования общественных отношений по поводу образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов государства и муниципальных образований. В механизме правового регулирования финансовых отношений необходимо учитывать влияние положений Конституции РФ на текущее финансовое законодательство и в целом на финансовое право.

Возможность судебного конституционного контроля основана на том, что в Конституции РФ 1993 г. впервые появились такие понятия, как финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральный бюджет, налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, свободное перемещение финансовых средств, финансовая самостоятельность органов местного самоуправления, добровольность

государственных займов и т.д. Эти понятия являются основой финансового права и в силу своей значимости обозначены в Конституции РФ.

Развитие федеративных начал в построении Российского государства обусловливает и сложную разветвленную систему законов, принимаемых на федеральном, региональном уровнях. *Федеральные законы* принимаются в Российской Федерации Государственной Думой Федерального Собрания РФ, после чего передаются на рассмотрение Совета Федерации для одобрения. Особую группу составляют федеральные конституционные законы, которые принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ, и отличаются особым порядком их принятия – требуется 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. В соответствии с Конституцией РФ субъекты РФ (республики, края, области, автономные округа, автономная область и города федерального значения) по вопросам своего ведения осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов. Такие законы не могут противоречить федеральному законодательству. В этом проявляется принцип единства правовой регламентации и правового режима в финансовой сфере на территории всего государства. В настоящее время на федеральном уровне действует Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, имеющие статус федерального закона.

Указы Президента РФ. Президент РФ – глава государства. В соответствии с этим издаваемые им нормативные правовые акты (указы) занимают следующее после законов место в иерархии нормативных правовых актов федерального законодательства. Юридическая сила указов такова, что, во-первых, они, как и законы, обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, во-вторых, указы в качестве предмета регулирования имеют основные направления внутренней и внешней политики и, в-третьих, в случае противоречия указа Конституции РФ и законам России на основании заключения Конституционного Суда РФ указ Президента РФ может быть отменен. По сравнению с законами указы имеют преимущества относительно быстрой процедуры их принятия. Кроме того, перечень субъектов подготовки проектов указов законодательно не установлен. Поэтому, учитывая предмет регулирования, многие проекты указов подготавливаются Правительством РФ или соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Например, Президентом РФ изданы указы: от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»; от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции».

Постановления и распоряжения Правительства РФ. Правительство РФ осуществляет исполнительную власть и, реализуя эту функцию, принимает по-

становления и издает распоряжения. Решения, имеющие нормативный характер или наиболее важное значение, издаются в форме постановлений. Решения по текущим и оперативным вопросам издаются в форме распоряжений. Особенностью актов Правительства РФ является то, что они могут быть приняты лишь в рамках своей компетенции и на основании и во исполнение российских законов. Например, Правительством РФ приняты постановления от 8 апреля 2010 г. № 217 «Об утверждении Генеральных условий эмиссии и обращения облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации», от 31 марта 2010 г. № 203 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля за ценами на лекарственные средства, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств».

Акты федеральных органов исполнительной власти. Особенность их состоит в том, что федеральные органы исполнительной власти могут издавать предусмотренные положениями о них акты, содержащие нормы права, в случаях и пределах, предусмотренных российскими законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ. Поэтому издание любого ведомственного акта должно быть основано на специальном указании вышестоящих органов, хотя на практике это происходит не всегда. Нормативные правовые и иные акты этой группы очень многочисленны и многообразны. К ним относятся приказы и инструкции, постановления, распоряжения, положения, письма, уставы, разъяснения и т. д. Все они издаются в рамках реализации функций государственного управления в разных сферах общественной жизни (промышленность, наука, культура, здравоохранение, безопасность и т. д.). Они обязательны для исполнения для всех подведомственных организаций, должностных лиц.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и иные законные интересы граждан, а также любые межведомственные акты подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ, после чего публикуются (не позднее 10 дней после регистрации). Акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут за собой правовых последствий, поскольку вступившими в силу не считаются. Регистрация в Министерстве юстиции РФ необходима для проверки законности нормотворческого решения федерального органа исполнительной власти; проверяется, не ущемляет ли данный акт права и свободы граждан, не возлагаются ли им дополнительные, не предусмотренные законодательством Российской Федерации обязанности. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу с момента их официального опублико-

вания в газете «Российские вести». Такое опубликование должно последовать не позднее 10 дней после государственной регистрации акта. К актам федеральных органов исполнительной власти можно отнести например, приказы Министерства финансов РФ от 16 июня 2003 г. № 51н «О специальном учете организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями», от 30 декабря 2009 г. № 150н «Об утверждении Указаний о порядке бюджетной классификации Российской Федерации».

Международные договоры. Они относятся к источникам финансового права, если содержат нормы, регулирующие финансовые отношения между Российской Федерацией и зарубежными государствами (зарубежным государством). Например, к таковым относятся межгосударственные договоры с различными государствами об устранении двойного налогообложения. В соответствии со ст. 4 БК РФ[1] и ст. 7 НК РФ[2] в случае противоречия указанных норм нормам российского законодательства применяются правила и нормы международных договоров.

Наличие системы правовых источников, их соподчиненность и согласованность свидетельствуют о самостоятельности отрасли финансового права в системе российского права.

2.4. Действие источников финансового права в пространстве, во времени и по кругу лиц

Нормативные правовые акты, регулирующие финансовые отношения, имеют определенные временные, территориальные ограничения (пределы) своего существования и действия, а также распространяются на определенный круг лиц (субъектов права). По общему правилу, финансово-правовые акты применяются к отношениям, имевшим место в период от введения их в действие до утраты ими силы. Говоря о пределах действия финансово-правового акта во времени, имеют в виду три существенных обстоятельства: момент вступления его в законную силу; прекращение его действия и применение установленных нормативным правовым актом юридических норм к отношениям, возникшим до его вступления в законную силу (так называемая обратная сила закона).

В Российской Федерации финансово-правовые акты вступают в силу одним из следующих способов. В результате:

---

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014), ст. 4. – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015), ст. 7. – Доступ из КонсультантПлюс.

• указания в тексте нормативного правового акта на календарную дату, с которой юридический документ вступает в силу;

• указания на иные обстоятельства, с которыми связывается вступление в законную силу документа (например: «с момента подписания», «со дня опубликования» и т. д.);

• применения общих правил, указанных в законодательстве. По этим общим правилам законы, другие нормативные правовые акты высших представительных органов вступают в силу на всей территории Российской Федерации одновременно по истечении 10 дней со дня их официального опубликования.

Нормативные правовые акты Президента РФ, регулирующие финансовые отношения, вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении семи дней после их официального опубликования, а акты Правительства РФ – со дня их подписания. Акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу с момента опубликования и, как и иные акты, подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ (в этом заключается предпосылка их законности). Порядок вступления в силу финансово-правовых актов субъектов РФ, нормативных актов муниципальных органов определяется ими самостоятельно. Прекращение действия нормативного правового акта происходит в результате:

• истечения срока, на который был принят юридический документ;

• объявления об утрате его юридической силы (прямое указание на отмену, которое может содержаться в акте более высокой юридической силы или в акте того же уровня);

• принятия управомоченным органом нового акта равной или большей юридической силы, регулирующего тот же круг общественных отношений;

• устаревания юридического документа в связи с исчезновением обстоятельств, которые подлежали регулированию (например, утратили свою актуальность и потому прекратили свое действие нормативные правовые акты, регламентирующие правовой статус Советов народных депутатов, в связи с упразднением этих органов власти на территории бывшего СССР).

Вопрос о действии нормативных правовых актов во времени имеет еще два аспекта. Во-первых, нормативный правовой акт не имеет обратной силы (эта юридическая аксиома сформулирована еще древнеримскими юристами). Нормативный документ действует только в отношении тех обстоятельств и случаев, которые возникли после введения его в действие. Это правило – необходимый фактор правовой стабильности: граждане и юридические лица должныбыть уверены в том, что их правовое положение не будет ухудшено вступлением в силу нового акта. Во-вторых, нормативный правовой акт может утратить силу, но отдельные его положения, нормы права могут применяться к фак-

там, имевшим место во время его действия (так называемое переживание закона). Это также относится и к регулированию длящихся правоотношений.

Действие финансово-правовых актов в пространстве — это территориальные ограничения их действия, когда нормативный правовой акт применяется на той территории, на которую распространяется суверенитет государства или компетенция соответствующих органов. Поэтому акты федеральных органов власти, регулирующие финансовые отношения, распространяются на всю территорию Российской Федерации, акты субъектов РФ – на территорию соответствующих субъектов РФ, акты муниципальных органов – на территорию соответствующих административных единиц. К территории, ограниченной границами государства, относятся: суша, в том числе недра и континентальный шельф, территориальные воды (12 морских миль), воздушное пространство. К территории государства приравниваются морские, речные и воздушные суда, находящиеся под флагом государства. По правилам международного права военные суда приравниваются к территории государства без исключений, а гражданские морские и воздушные суда – в водах и воздушном пространстве своего государства, открытом море и воздушном пространстве. Действие финансово-правовых актов по кругу лиц обусловлено следующим обстоятельством: все граждане, лица без гражданства, иностранцы и юридические лица, находящиеся на территории государства, находятся в сфере действия финансового законодательства государства, в котором они пребывают.

Юридическая наука и практика знает принцип экстерриториальности. Это юридическая фикция, согласно которой определенные части территории государства – здания иностранных посольств, миссий или их средства транспорта, а также дипломатические представители иностранных государств признаются не находящимися на территории государства, где они реально пребывают, а юридически считаются находящимися на территории того государства, чье посольство помещается в данном здании или чьими представителями они являются. На началах взаимности территории посольств в иностранных государствах считаются территорией соответствующего государства.

Глава 3.
Финансово-правовые отношения, их особенности и виды

3.1. Понятие, особенности и элементы финансовых правоотношений

Финансовые правоотношения — это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители субъективных прав и юридических обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах обеспеченные государством предписания по образованию, распределению и использованию государственных денежных фондов.

Финансовое правоотношение характеризуется сложным составом и состоит из трех элементов: субъекта, объекта и содержания. Субъекты – это участники финансового правоотношения (физические лица, организации). Объект – это то, ради чего люди вступают в финансово-правовые отношения (материальные и духовные блага, доход, прибыль и т. д.). Содержание – это субъективные права и юридические обязанности, выражающие связь между субъектами (участниками) правоотношения. Финансовое правоотношение представляет собой разновидность правовых отношений, поэтому оно обладает общими признаками любого правоотношения.

Общим в финансовых правоотношениях является то, что они возникают, изменяются или прекращаются только на основе правовых норм; индивидуально определены участники каждого конкретного правоотношения; правоотношение имеет двусторонний характер и представляет собой связь управомоченной и обязанной сторон; связь между участниками правоотношения выражается через их субъективные права и юридические обязанности; носят волевой характер; находятся под охраной государства. Финансовые отношения отличаются от иных правоотношений тем, что они:

1) возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований;

2) одним из субъектов в этих правоотношениях всегда является государство в лице органа государственной власти или управомоченного органа (финансовый орган, кредитное учреждение);

3) являются разновидностью имущественных отношений, носящих публичный характер;

4) юридическая ответственность недобросовестного участника финансового правоотношения наступает не перед второй стороной, как в большинстве других отраслей права, а непосредственно перед государством.

Эти отличительные черты, рассматриваемые в совокупности, отграничивают финансовые правоотношения от других видов правоотношений. Например, административные штрафы налагаются определенным органом государства и являются денежными, но они не возникают из финансовой деятельности государства и имеют цель не формирование фондов денежных средств, а наказание правонарушителей, поэтому данные отношения регулируются не финансовым, а административным правом.

В финансовых правоотношениях, как правило, отчетливо выступают два правовых элемента: государственно-властный (организационный) и имущественный. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований регулируется нормативными правовыми актами. В то же время мобилизация и расходование государством денежных средств представляют собой деятельность материального, имущественного характера. Поэтому финансовые правоотношения являются властно-имущественными отношениями.

Властно-имущественный характер типичен и для определенных административных правоотношений (конфискация и реквизиция, административные денежные штрафы, переход в муниципальную собственность бесхозяйного имущества). Однако эти правоотношения возникают, изменяются и прекращаются в процессе управленческой деятельности государства, не связанной непосредственно с организацией финансовой деятельности, с поступлением денежных средств в доход государства.

Многообразие финансовых правоотношений предполагает разнообразные способы их классификации.

По своему материальному содержанию финансовые правоотношения группируются по следующим видам:

1) бюджетные;

2) налоговые;

3) в области страхования;

4) кредита (государственного и банковского);

5) расчетов, регулируемых финансовым правом;

6) финансовые правоотношения по поводу регулирования денежного обращения и валютного регулирования;

7) контрольные.

В зависимости от способов реализации прав финансовые правоотношения подразделяются на регулятивные и охранительные. Регулятивные финансовые правоотношения основаны на правомерных действиях участников финансовых правоотношений, составляют основу соблюдения финансовой дисциплины и наиболее часто используются субъектами финансового права в процессе аккумулирования, распределения и использования государственных (муниципаль-

ных) денежных фондов. С помощью этого вида финансовых правоотношений обеспечивается реализация регулирующей функции права. Охранительные финансовые правоотношения возникают вследствие совершения правонарушения и означают правовую связь между государством (муниципальным образованием) в лице компетентного органа или должностного лица и правонарушителем в процессе выявления факта финансового правонарушения, а также применения к нарушителю финансово-правовых санкций. Через действие охранительных финансовых правоотношений реализуется охранительная функция права.

В зависимости от структуры финансовой системы России финансовые правоотношения подразделяются на: бюджетные; внебюджетные; кредитные; страховые; складывающиеся в сфере финансовой деятельности предприятий.

В зависимости от характера финансово-правовых норм, лежащих в основе финансовых правоотношений, последние бывают материальными и процессуальными. Первые возникают на основе материальных норм финансового права и выражают правовой статус субъектов, участвующих в финансовой деятельности государства или муниципальных образований.

Процессуальные финансовые правоотношения отражают юридическую форму аккумулирования, распределения и использования государственных (муниципальных) денежных фондов, являются вторичными и гарантирующими (обеспечивающими) относительно материальных правоотношений.

По субъектам финансового правоотношения, возникающего 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.

По структуре их юридического содержания – на простые и сложные.

По своему объекту – на имущественные и неимущественные.

По юридическому характеру взаимоотношений участников – на вертикальные и горизонтальные.

По форме проявления – на двусторонние и многосторонние.

3.2. Объекты и субъекты финансовых правоотношений

Объект правоотношения — это то реальное благо, на использование или охрану которого направлены субъективные права и юридические обязанности. Объект правоотношения теснейшим образом связан с интересом управомоченной стороны и является благом, находящимся в ее распоряжении и охраняемым государством. Объекты финансовых правоотношений разнообразны. Чаще всего о них можно судить исходя из анализа финансово-правовых норм, ибо они регулируют поведение субъектов относительно определенных объектов, о которых идет речь в самой финансово-правовой норме. Объектом могут быть разнообразные предметы, представляющие ценность для субъекта финансового права: вещи, деньги, ценные бумаги, работа, услуги, доход, добавленная стоимость и др. Например, по финансовому законодательству централизованные и децентрализованные финансы – объект имущественных финансовых правоотношений, по банковскому законодательству для банков объект – ценные бумаги, выпуск и использование которых используется для извлечения прибыли. По законодательству о налогах и сборах объектом являются налоги, которые исчисляются и уплачиваются в бюджет физическими и юридическими лицами.

В качестве объектов могут быть и действия людей (работа, услуги и т. п.). Например, объектами имущественного страхования могут быть имущественные интересы, связанные, в частности, с:

• обязанностью возместить причиненный другим лицам вред (страхование гражданской ответственности) (риск ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, а в случаях, предусмотренных законом, также ответственности по договорам);

• осуществлением предпринимательской деятельности (страхование предпринимательских рисков) (риск убытков от предпринимательской деятельности из-за нарушения своих обязательств контрагентами предпринимателя или изменения условий этой деятельности по не зависящим от предпринимателя обстоятельствам, в том числе риск неполучения ожидаемых доходов).

При совершении противоправных действий осуществляется посягательство на материальные или нематериальные блага. В целях защиты субъективного права в отношении соответствующих объектов компетентные органы принимают индивидуальные решения в рамках охранительных правоотношений. Например, решение о взыскании налогов и сборов, решение об отзыве лицензии у банка за нарушение ведения банковских операций, привлечение к ответственности по итогам выездной налоговой проверки, за нарушение законодательства о налогах и сборах.

Субъекты финансовых правоотношений — это их участники, имеющие субъективные права и юридические обязанности. Их называют также субъектами права. Следовательно, субъектом финансового правоотношения является индивидуально определенный реальный участник конкретного правоотношения. Субъектами финансовых правоотношений могут быть юридические и физические лица и, как исключение, социальные общности.

Статус субъекта (участника) финансового правоотношения содержит в себе определенную правовую характеристику, состояние относительно права. Субъекты финансового правоотношения имеют определенные права и несут обязанности, выполнение и соблюдение которых гарантируют планомерное аккумулирование, распределение и использование государственных (муниципальных) денежных фондов в публичных целях, т.е. обладают правосубъектностью в финансовой сфере.

Финансовая правосубъектность – предусмотренная нормами финансового права способность (возможность) быть участником финансовых правоотношений. Финансовая правосубъектность представляет собой сложное юридическое свойство, состоящее из двух элементов – финансовой правоспособности и финансовой дееспособности. Финансовая правоспособность — это предусмотренная нормами финансового права способность субъекта иметь финансовые права и нести обязанности, предусмотренные финансово-правовыми актами. Возникает с момента рождения и прекращается смертью физического лица. Финансовая дееспособность — это предусмотренная нормами финансового права способность и юридическая возможность субъекта самостоятельно своими действиями приобретать и осуществлять права и обязанности. Для физического лица характеризуется достижением определенного возраста и возможностью самостоятельно отдавать отчет своим действиям и руководить ими.

Финансовая правосубъектность, таким образом, выступает своеобразным правовым средством включения субъектов финансовых правоотношений в сферу правового регулирования финансового законодательства и является обязательной предпосылкой финансово-правового статуса. Финансово-правовой статус – это установленная законодательством совокупность прав и обязанностей физических лиц и организаций, предметов ведения и полномочий государственно-территориальных образований и их органов, непосредственно закрепляемых за конкретными субъектами финансового права.

Основная часть субъектов финансовых правоотношений – физические лица. К ним относятся граждане, иностранцы, лица без гражданства, лица с двойным гражданством. Финансово-правовой статус физических лиц включает в себя правосубъектность и основные права, свободы и обязанности, закрепленные в Конституции РФ и иных нормативных правовых актах, содержащих

нормы финансового права. Например, статус налогоплательщика физическое лицо получает при наличии имущественных благ (при получении дохода, приобретении в собственность движимого и недвижимого имущества).

Среди субъектов финансового права – физических лиц выделяются особые группы – индивидуальные предприниматели и финансовые резиденты. Индивидуальными предпринимателями являются физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. В финансово-правовых отношениях индивидуальные предприниматели являются налогоплательщиками, субъектами банковских и расчетных правоотношений. Государственная регистрация физического лица в форме индивидуального предпринимателя и, как следствие, установление государственного контроля за подобной деятельностью позволяют индивидуальным предпринимателям приобретать статус аудиторов, получать лицензии на проведение отдельных валютных операций, осуществлять профессиональную деятельность на рынке государственных ценных бумаг и т. д.

Понятие «финансовые резиденты» нормативно не определено, однако применяется налоговым и валютным законодательством и служит важным элементом правового статуса участников финансовых отношений. По общему правилу налоговыми и валютными резидентами признаются физические лица, фактически находящиеся на территории Российской Федерации не менее 183 дней в календарном году. Физические лица вступают в различные финансовые правоотношения как напрямую, так и опосредованно. Наибольшее число индивидуальных субъектов участвует в налоговых, банковских, валютных, кредитных отношениях.

Юридические лица как субъекты финансовых отношений характеризуются специальной правосубъектностью. Специальная правосубъектность организаций в финансовой сфере выражается в их компетенции, т. е. совокупности полномочий, прав, обязанностей, которыми наделена организация для осуществления своих функций, достижения поставленных перед ними целей. Организации различаются по компетенции, закрепленной в нормативных правовых актах: законе, уставе, положении и т.п. Организации могут быть государственными и негосударственными. Как субъектов финансовых правоотношений их можно подразделить на следующие группы.

Первая группа: государство в целом. Российская Федерация и субъекты РФ могут быть участниками финансовых правоотношений. Применительно к финансовому праву государство в целом является субъектом относительно: материальных и процессуальных бюджетных прав; установления федеральных налогов и сборов; взимания налогов; возврата и ответственности за излишне

взысканные налоги и сборы; государственного кредита; денежной эмиссии; валютного регулирования. Таким образом, Российская Федерация выступает в качестве суверена и казны, причем применительно к различным сферам финансовой деятельности эти критерии присутствуют как в совокупности (например, в бюджетном праве), так и отдельно (например, в отношении денежной эмиссии или государственного кредита).

Российское государство – субъект финансового права не только в целом, но и посредством субъектов РФ, через которые также реализуется суверенитет Российской Федерации. Субъекты РФ являются субъектами финансового права также в бюджетных отношениях, в отношениях по установлению и взиманию региональных налогов и сборов, а также в отношениях по поводу государственного кредита.

Вторая группа: органы государства, выполняющие функции управления и принуждения, обладающие властными полномочиями в сфере финансов и финансовой деятельности (законодательные, исполнительно-распорядительные, судебные, контрольно-надзорные и иные органы федерального и регионального уровня). Они выступают субъектами финансовых отношений при распределении бюджетных средств, проведении финансового контроля, выдаче кредитов.

Третья группа: государственные и муниципальные предприятия, занимающиеся хозяйственной деятельностью, действующие на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления.

Четвертая группа: муниципальные образования. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет муниципальное образование как муниципальный район – несколько поселений, объединенных общей территорией, городское поселение, сельское поселение, часть поселения, иную населенную территорию, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Особый правовой статус муниципальных образований проявляется в том, что именно к ведению муниципальных образований относятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. В своей совокупности они составляют предметы ведения местного самоуправления, для реализации которых ему необходимо осуществлять финансовую деятельность, т. е. быть субъектом финансового права. Муниципальное образование является субъектом финансового права относительно: муниципальной бюджетной деятельности; введения местных налогов и сборов; выпуска муниципальных займов; финансовой деятельности муниципальных предприятий. Права и обязанности муниципальных образований как субъектов финансового

права от их имени реализуют соответствующие органы местного самоуправления либо непосредственно население муниципального образования.

Пятая группа: общественные организации. К ним относятся партии, профсоюзы, творческие союзы, спортивные общества, фонды, юридические консультации и другие организации и добровольные объединения граждан. Все они наделяются специальной правосубъектностью (компетенцией) для реализации задач и целей, ради которых они созданы. Например, в банковской, страховой деятельности и т. д. Многие из них признаются в качестве юридических лиц, следовательно, выступают в качестве субъектов финансово-имущественных правоотношений.

Шестая группа: коммерческие организации. К ним относятся хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, действующие в сфере частного бизнеса. Все они являются юридическими лицами и, соответственно, являются субъектами финансовых, налоговых, валютных правоотношений.

3.3. Юридические факты в финансовом праве

Юридические факты — это конкретные жизненные обстоятельства, вызывающие в соответствии с действием юридических норм возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Рассматриваемые факты называются юридическими, поскольку предусмотрены в нормах права: прямо – в гипотезе, косвенно – в диспозиции, санкции. Как только в жизни появляются факты, указанные в гипотезе нормы, последняя начинает действовать, т. е. лица – адресаты нормы приобретают права и обязанности, названные в ее диспозиции (санкции).

Диспозиция финансово-правовой нормы предписывает, каким может или должно быть поведение активной стороны. Действия лиц, совершаемые в соответствии с предписаниями диспозиции финансово-правовой нормы, являются юридическими фактами, реализующими права и обязанности. Следовательно, фиксируя права и обязанности, диспозиция косвенно указывает на юридические факты. Кроме того, факты называются юридическими потому, что вместе с нормами права определяют конкретное содержание взаимных прав и обязанностей сторон. Например, содержание прав и обязанностей налогоплательщика при отсрочке, рассрочке налоговых платежей устанавливается не столько нормами налогового кодекса, сколько договором между налогоплательщиком и налоговым органом, а последний является юридическим фактом.

Очень часто для возникновения правоотношения требуется фактический состав, т. е. совокупность двух или нескольких фактических обстоятельств, на-

личие которых необходимо для наступления юридических последствий (так, для возникновения кредитных правоотношений необходимы достижение определенного возраста, наличие трудового стажа, зарплаты и решение банка о выдаче кредита).

Финансовые правоотношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии определенных условий – планового аккумулирования, распределения и использования государственных (муниципальных) денежных фондов, предусмотренных нормами финансового права. Юридические факты в финансовом праве представляют собой разнообразные жизненные обстоятельства, а потому их можно классифицировать по различным основаниям. Важнейшим является деление юридических фактов, во-первых, по тем последствиям, которые они влекут, и, во-вторых, по их волевому содержанию. Правообразующие факты вызывают возникновение финансовых правоотношений. Например, приобретение земельного участка образует возникновение обязанности по уплате земельного налога; получение кредита на основании кредитного договора; заключение трудового договора и т. д.

Правоизменяющие факты изменяют финансовые правоотношения. Например, изменение ставки по налогу, введение налоговой льготы. Правопрекращающие факты обусловливают прекращение финансовых правоотношений. Таковыми являются действия лица по исполнению юридической обязанности (уплата долга кредитору прекращает отношение по договору займа). Однако правоотношение может прекращаться не только в результате реализации субъективных прав и обязанностей, но и вследствие, например, смерти человека (субъекта права), гибели человека (субъекта права), гибели вещи (объекта правоотношения). Один и тот же факт способен вызвать несколько юридических последствий. В частности, смерть гражданина одновременно может вызвать возникновение правоотношения по наследованию, прекращению налоговой обязанности, изменение правоотношения по кредитному договору.

По волевому признаку юридические факты делятся на события и деяния (действие или бездействие). События — это такие юридические факты, наступление которых не зависит от воли субъектов правоотношения (пожар от удара молнии, истечение срока, естественная смерть человека и др.). Действия — волевые акты поведения людей, внешнее выражение их воли и сознания. Они могут быть правомерными и неправомерными. Правомерные действия совершаются в рамках предписаний действующих финансово-правовых норм. Они подразделяются на индивидуальные юридические акты и юридические поступки. Индивидуальные юридические акты — внешне выраженные решения людей, направленные на достижение правового результата в финансовой сфере. К ним относятся акты применения права (решения судебных и административных ор-

ганов), договоры между организациями, заявления граждан и другие волеизъявления, вызывающие правовые последствия. Юридические поступки есть фактическое поведение людей, составляющее содержание реальных жизненных отношений (например, уплата налогов, возврат долга, передача вещей и денег по договору купли-продажи). Юридические поступки вызывают правовые последствия независимо от того, были они направлены на достижение указанных последствий или нет. Неправомерные действия — это преступления и проступки, идущие вразрез с предписаниями норм финансового права. Бездействие – это пассивное поведение, не имеющее внешнего выражения. Бездействие может быть правомерным (соблюдение запретов) и неправомерным (неисполнение обязанности).

3.4. Способы защиты прав субъектов финансового права

Под способами защиты прав понимаются закрепленные законом материально-правовые и процессуальные меры принудительного характера, посредством которых восстанавливаются (признаются) нарушенные (оспариваемые) права и осуществляется воздействие на правонарушителя.

Нормативными финансово-правовыми актами федерального уровня предусмотрены следующие способы защиты прав субъектов финансовых правоотношений: президентский, административный, судебный, прокурорский, самозащита прав.

Президентский способ защиты обусловлен специальным (особым) статусом Президента РФ. Президентский способ защиты носит публично-властный характер, так как он всегда связан с реализацией властных полномочий Президента РФ как гаранта Конституции РФ, так как именно он обеспечивает согласованное функционирование и эффективное взаимодействие органов государственной власти. Это обусловлено тем, что важной особенностью Конституции РФ является то, что Президент РФ как бы не входит ни в одну из трех ветвей власти, хотя именно он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент РФ занимает в системе федеральных государственных органов особое положение. Конституция РФ возлагает на него задачу обеспечения единства государственной власти, осуществляемой законодательными, исполнительными и судебными органами. Это отражено в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ[1], согласно которой «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина» и ч. 3 ст. 80: «Президент Российской Федера-

[1] Конституция Российской Федерации, ч. 2 ст. 80. – Доступ из КонсультантПлюс.

ции в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства»[1]. Правовое положение Президента РФ характеризуется прежде всего тем, что он является главой государства, из чего следует, что он – первый среди государственных должностных лиц, единственный, кто избирается всем избирательным корпусом Российской Федерации. Он представляет Российскую Федерацию внутри страны и на международной арене. Исходя из сложившейся международной практики это означает, что его заявления и акции не нуждаются в каком-либо удостоверении, для этого не требуется каких-либо специальных полномочий. Важно подчеркнуть, что Президент РФ всегда действует ex officio, т. е. на основании факта, что именно он является главой суверенного государства.

В финансовой сфере Президент РФ также занимает особое положение. Например, с Бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ начинается стадия составления проекта федерального бюджета, в котором определяется бюджетная политика страны на очередной финансовый год. Это объясняется тем, что Президент РФ как глава государства наделен правом обращения с посланиями к федеральному законодательному органу, правом законодательной инициативы и отлагательного вето. Также Президенту РФ могут быть обжалованы любые действия (бездействие)контролирующих органов в финансовой сфере.

Административный способ защиты предполагает обращение за защитой и восстановлением нарушенного права к вышестоящему органу власти по отношению к органу, принявшему решение или выполнившему действие. Процессуальный порядок реализации административного способа защиты проще, решение жалобы основывается на общих правилах рассмотрения жалоб и заявлений органами власти и предусматривает в основном месячный срок рассмотрения, если иное не установлено законодательством. Кроме того, административный порядок предполагает упрощенное производство по поданной жалобе, вынесение решения по ней. Вместе с тем административный порядок в ряде случаев не отрицает возможности обращения впоследствии за защитой в суд либо предоставляется альтернативный порядок защиты прав субъектов финансовых правоотношений. Соответственно, в различных по виду финансовых отношениях имеются свои особенности в его применении. Например, в соответствии со ст. 137 НК РФ в административном порядке со стороны налогоплательщиков

[1] Конституция Российской Федерации, ч. 3 ст. 80. – Доступ из КонсультантПлюс.

или налоговых агентов обжалованию подлежат акты налоговых органов как ненормативного, так и нормативного характера[1].

Вместе с тем Налоговый кодекс РФ устанавливает два условия, соблюдение которых необходимо для защиты нарушенных прав налогоплательщиков или налоговых агентов:

1) ненормативные акты налоговых органов, а также действия или бездействие должностных лиц этих органов должны, по мнению налогоплательщика или налогового агента, нарушать его права;

2) нормативные правовые акты налоговых органов обжалуются в порядке, предусмотренном не НК РФ, а иным федеральным законодательством.

Судебный порядок защиты прав субъектов финансового права гарантирован федеральными конституционными законами: от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», а также Арбитражным процессуальным, Бюджетным и Налоговым кодексами РФ. В основной части финансовых отношений для граждан действует общий порядок, предусмотренный Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»[2]. Право на обжалование имеет любой гражданин, считающий, что нарушены его права и свободы, незаконно на него возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности либо созданы препятствия для осуществления его прав и свобод. Юридические лица – субъекты финансового права – вправе обращаться за судебной защитой и в том случае, если оспариваемые финансовые отношения оформлялись договором. К экономическим спорам относятся споры: о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции, в бесспорном порядке, с нарушением требований закона или иного нормативного акта; о взыскании с организаций и граждан штрафов государственными органами, органами, осуществляющими контрольные функции, если федеральным законом не предусмотрен бесспорный порядок их взыскания; о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном порядке. Гарантией судебной защиты выступает отнесение к экономическим спорам, разрешаемым арбитражным судом, споров о признании недействительными ненормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных органов. Важной гарантией выступает преду-

---

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015) (31 июля 1998 г.), ст. 137. – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Закон РФ от 27.04.1993 N 4866-1 . – Доступ из КонсультантПлюс.

смотренное Конституцией РФ положение о возмещении гражданам и юридическим лицам ущерба, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и их должностными лицами, а также возможность привлечения их к дисциплинарной ответственности на основании решения суда.

В последнее время значительно возросла роль Конституционного Суда РФ в защите нарушенных прав и законных интересов субъектов финансового права. Полномочия Конституционного Суда РФ, закрепленные в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»[1], предусматривают возможность рассмотрения и разрешения запросов и жалоб, в том числе в финансовой сфере, о соответствии Конституции РФ законов, других нормативных актов, разрешения вопросов о компетенции между государственными органами, о конституционности примененных в отношении граждан норм, нарушающих конституционные права и свободы граждан.

Существенная роль в защите и восстановлении нарушенных прав и законных интересов субъектов финансового права принадлежит прокуратуре РФ, которая согласно Конституции РФ (ст. 129) и Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»[2] составляет единую централизованную систему, осуществляет надзор за исполнением действующих на территории России законов, предпринимает меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение нарушителей к ответственности. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением финансового законодательства. Осуществляя надзор за исполнением финансового законодательства, органы прокуратуры вправе проводить проверки по исполнению и соблюдению финансового законодательства. Подобные проверки проводятся в связи с поступающими в прокуратуру жалобами, заявлениями, а также иными сведениями о фактах финансовых правонарушений. В случае установления фактов нарушений финансового законодательства прокурор вправе принять следующие меры: внести представление об устранении нарушений закона; опротестовать противоречащие закону акты, изданные или принятые органами государственной власти, органами местного самоуправления или финансовым органом; обратиться в суд с заявлением в защиту нарушенных финансовых прав и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства; возбудить производство по факту финансового правонарушения. Защита нарушенных прав субъектов финансового права осуществляется не только мерами, прямо названными действующим законодательством. В целях предотвращения финансово-правовых конфликтов государство предос-

---

[1] О Конституционном Суде Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014, ст. 3. – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] О прокуратуре Российской Федерации. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1. – Доступ из КонсультантПлюс.

тавляет физическим лицам и организациям право на самозащиту своих прав, которое наиболее распространено в налоговом праве. В соответствии с подп. 11 п. 1 ст. 21 НК РФ[1] налогоплательщик имеет право не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов, иных уполномоченных органов и их должностных лиц, не соответствующие Налоговому кодексу РФ или иным федеральным законам. На практике невыполнение налогоплательщиком неправомерных актов и требований налоговых органов ведет к привлечению к налоговой ответственности налогоплательщика, поскольку критерии неправомерности акта или требования у налогоплательщиков и налоговых органов различны.

Способы защиты нарушенных прав налогоплательщиков имеют законодательно установленные гарантии реализации. Так, НК РФ устанавливает презумпцию правоты налогоплательщика в случаях неустранимости сомнений, противоречий и неясности актов законодательства о налогах и сборах (ст. 3); предоставляет налогоплательщикам право не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц, которые не соответствуют Налоговому кодексу РФ или иным федеральным законам (ст. 21); предусматривает возможность защиты налогоплательщиком своих прав после окончания производства по делу о налоговом правонарушении посредством использования процедуры изменения сроков уплаты налогов и пеней в форме отсрочки, рассрочки или налогового кредита.

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015), п. 1 ст. 21. – Доступ из КонсультантПлюс.

Глава 4.
Финансовые правонарушения и финансово-правовая ответственность

4.1. Понятие, признаки, классификация финансового правонарушения

К сожалению, далеко не всегда субъекты финансового права действуют правомерно. Зачастую нормы права нарушаются, совершается не только нежелательное, но и недопустимое, вредное для общества поведение. Такое поведение – антипод правомерного, оно характеризуется как финансовое правонарушение. Финансовое правонарушение является самостоятельным основанием для применения к правонарушителю финансово-правовой ответственности. До настоящего времени финансовое законодательство не содержит единого определения понятия финансового правонарушения, но закрепляет определения его разновидностей.

Согласно ст. 106 НК РФ налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и их представителей, за которое НК РФ установлена ответственность[1]. Согласно ст. 281 БК РФ нарушением бюджетного законодательства признается неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного БК РФ порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения[2].

Указания на разновидности финансовых правонарушений содержатся в законодательных актах, регулирующих валютные, страховые, кредитные, расчетные, публичные банковские отношения и т. д. Понятие финансового правонарушения можно определить исходя из общей концепции определения понятия правонарушения.

Финансовое правонарушение — общественно вредное, противоправное, виновное деяние, в форме действия или бездействия, дееспособного субъекта финансового права, влекущее ответственность, установленную финансовым за-

---

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015), ст. 106. – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014), ст. 281. – Доступ из КонсультантПлюс.

конодательством. Данное определение содержит следующую совокупность наиболее важных юридических признаков финансового правонарушения:

1) финансовое правонарушение – это общественно вредное (опасное) деяние. Финансовое правонарушение – это, прежде всего, деяние людей. Как правонарушение не могут характеризоваться мысли, убеждения, намерения человека, если они не проявились в действительности. Правонарушение всегда наносит вред существующим в обществе материальным ценностям; это деяние, посягающее на правопорядок, интересы общества и его членов в сфере финансов и финансовой деятельности государства.

Финансовое правонарушение – это противоправное деяние. Финансовое правонарушение представляет собой деяние, нарушающее нормы финансового законодательства. Противоправность является юридической формой (выражением) материальной характеристики общественного свойства финансового правонарушения. Правонарушением, содержащим признаки финансового правонарушения, считается только деяние, предусмотренное финансовым законодательством. Противоправное деяние в финансовой сфере может совершаться в форме действия (например, уклонение от уплаты налогов, воспрепятствование проведению налогового контроля; отказ предоставить Счетной палате РФ необходимые сведения и т. д.) или бездействия (например, неперечисление из-за границы валютной выручки; несообщение банком в налоговые органы об открытии счетов, непредставление в налоговые органы отчетности, неуплата налогоплательщиком причитающейся суммы налога, неперечисление банком в бюджет соответствующих налоговых платежей по поручениям своих клиентов, неудержание налоговым агентом суммы налога на доходы физических лиц и т. д.);

2) финансовое правонарушение – это виновное деяние.

Финансовое правонарушение совершается виновно (умышленно или по неосторожности). Виновность означает предусмотренное финансовым законодательством психическое отношение лица в форме умысла или неосторожности к совершаемому деянию и его последствиям. Оно осуществляется под воздействием сознания и воли человека, это деяние, совершенное дееспособным субъектом. Прямое указание на виновность в качестве обязательного признака налогового правонарушения содержит НК РФ. Тот или иной вид формы вины зафиксирован в нормах НК РФ, определяющих составы правонарушений. Большинство составов налоговых правонарушений, установленных НК РФ, предполагает наличие неосторожной формы вины. БК РФ при характеристике бюджетного правонарушения не называет виновность, однако наличие и необходимость для финансово-контрольных органов ее установления прослеживается в составах конкретных бюджетных правонарушений. Многие финансовые правонарушения совершаются в форме прямого умысла, однако скрытый характер

финансовых правонарушений не позволяет правоохранительным органам доказать прямой умысел;

3) финансовое правонарушение – это наказуемое деяние.

Совершение финансового правонарушения влечет для нарушителя негативные последствия в виде финансовых санкций. Наказуемость является формальным признаком финансового правонарушения, поскольку финансовым правонарушением признается совершенное противоправное деяние субъектов финансового права, ответственность за которое предусмотрена финансовым законодательством. Сущность наказуемости как формального признака финансового правонарушения заключается в угрозе применения финансовых санкций к виновным лицам при нарушении ими запрета совершать какие-либо деяния либо не совершать действия, юридические признаки которых закреплены охранительными нормами финансового законодательства (гл.16 и 18 НК РФ, гл. 28 БК РФ и др.). Установление ответственности за финансовые правонарушения только федеральным финансовым законодательством является императивной нормой, и, таким образом, никакие иные нормативные правовые акты не могут содержать положений, относящихся к финансовой ответственности. Следует учесть, что только при наличии совокупности указанных выше признаков деяние может считаться финансовым правонарушением.

4.2. Юридический состав финансового правонарушения

Юридическое значение рассмотренные в предыдущем параграфе признаки финансового правонарушения получают через правовую категорию «состав правонарушения». Состав финансового правонарушения — это совокупность субъективных и объективных элементов, установленных нормами финансового права, необходимых и достаточных для характеристики противоправного деяния как финансового правонарушения.

Состав финансового правонарушения включает в себя следующие четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона. Объект финансового правонарушения составляют охраняемые законодательством общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства и местного самоуправления. Объектом правонарушения является то, на что оно посягает, чему причиняет или может причинить какой-либо вред.

Финансовые правонарушения характеризуются общностью объекта посягательств – это финансовая компетенция государства и его законные интересы в имущественных (финансовых) отношениях, охраняемые финансовым законодательством. Общим объектом финансовых правонарушений могут быть как

материальные, так и процессуальные права государства: нарушения бюджетного законодательства препятствуют нормальному функционированию бюджетной системы, не позволяют последовательно осуществлять бюджетный процесс, расходовать государственные денежные средства по целевому назначению; нарушения налогового законодательства препятствуют полноценному формированию доходных частей бюджетов и внебюджетных фондов, не позволяют осуществлять налоговый контроль, нарушают права законопослушных налогоплательщиков; несоблюдение валютного законодательства нарушает порядок осуществления операций с валютой и валютными ценностями, препятствует образованию золотовалютного запаса государства и т. д.

Помимо общего объекта финансовые правонарушения имеют видовой объект, обусловленный сферой охраняемых финансовым законодательством общественных отношений. Специфика в объекте посягательств свойственна всем видам финансовых правонарушений – налоговым, бюджетным, валютным, банковским, страховым, расчетным и т. д. Каждое финансовое правонарушение имеет непосредственный объект. Например, непосредственными объектами конкретного налогового правонарушения могут являться императивно установленные отношения по взиманию налогов и сборов, отношения по осуществлению налогового контроля, а также в случаях, прямо предусмотренных НК РФ, – отношения в процессе осуществления контроля за уплатой сборов во внебюджетные фонды.

Объективная сторона финансовых правонарушений представляет собой внешнее выражение (проявление) финансовых правонарушений в реальной действительности, их последствия для общества и индивида, степень общественной опасности. Применительно к каждому виду финансовых правонарушений основания привлечения к ответственности за их совершение установлены внутриотраслевыми нормативными правовыми актами – НК РФ, БК РФ, Федеральным законом от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» и др. Признаки объективной стороны подразделяются на обязательные и факультативные. Обязательными признаками объективной стороны финансовых правонарушений следует считать: само противоправное деяние и его последствия, наличие причинной связи между деянием и последствиями. Нарушитель финансового законодательства подлежит ответственности только в том случае, если наступившие общественно опасные последствия находятся в прямой причинной связи с совершенным им противоправным деянием. Для финансовых правонарушений с материальным составом необходимо наличие противоправного деяния и причинной связи между деянием и последствием. Отсутствие причинной связи является основанием для освобождения лица от финансовой ответственности. Факультативными признаками объектив-

ной стороны финансовых правонарушений являются место, способ, условия, время, систематичность и повторность совершения правонарушения. Деяния, составляющие объективную сторону финансовых правонарушений, могут выражаться как в действиях, так и в бездействии.

Субъектом финансового правонарушения является лицо, совершившее правонарушение, правонарушитель. Субъектом может быть как физическое, так и юридическое лицо. Физические лица могут быть привлечены к ответственности за нарушения финансового законодательства с 16-летнего возраста. Кроме возраста на возможность отнесения физического лица к субъектам финансовой ответственности влияют еще два обстоятельства. Во-первых, привлекаемое лицо должно быть вменяемым, т. е. понимать значение своих действий и руководить ими. Во-вторых, на момент совершения финансового правонарушения физическое лицо должно обладать дееспособностью. Последнее обстоятельство имеет важное значение при привлечении к налоговой ответственности, поскольку виновное лицо должно иметь реальную возможность уплачивать за счет собственных денежных средств. Недееспособность влечет отсутствие вины в действиях правонарушителя и, следовательно, отсутствие субъективной стороны финансового правонарушения. В таком случае привлечь физическое лицо к ответственности за нарушения финансового законодательства невозможно. Субъективная сторона финансового правонарушения представляет собой совокупность признаков, отражающих внутреннюю сторону противоправного деяния (действия или бездействия) и характеризующих внутренние психические процессы, происходящие в сознании правонарушителя относительно содеянного и его последствий.

Привлечение к ответственности только за совершение виновного деяния является исходным началом всех публичных отраслей права, в том числе и финансового. Например, согласно п. 1 ст. 110 НК РФ налоговое правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности. При совершении финансового правонарушения организацией также возможно определение вины в ее действиях (бездействии). Необходимость установления вины организации и учета ее формы прямо устанавливается финансовым законодательством. В частности, п. 4 ст. 110 НК РФ определяет, что вина организации в совершении налогового правонарушения определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение данного налогового правонарушения[1]. Состав финансового правонарушения является критерием достоверной квалификации совершенного дея-

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015), ст. 110. – Доступ из КонсультантПлюс.

ния и, следовательно, обоснованного применения финансово-правовой санкции. Наличие в противоправном деянии совокупности объективных и субъективных признаков является единственным юридическим основанием для привлечения субъекта финансового права к ответственности, поэтому при отсутствии хотя бы одного элемента состава финансового правонарушения субъект не может быть привлечен к ответственности.

4.3. Понятие, функции, признаки и особенности финансово-правовой ответственности

Финансово-правовая ответственность — это применение к правонарушителю мер государственного принуждения – санкций, установленных финансово-правовыми нормами. Государство регулирует финансовые отношения посредством издания правовых норм, содержащих права и обязанности соответствующих субъектов. Предоставляя физическим и юридическим лицам экономические свободы, позволяя осуществлять операции с финансовыми средствами, государство требует от субъектов финансового права надлежащей реализации установленных правовых предписаний. Неисполнение финансово-правовых предписаний либо уклонение от их надлежащего исполнения влечет неблагоприятные имущественные последствия для правонарушителей.

Финансово-правовая ответственность осуществляется не по субъективному желанию должностного лица, органа, а имеет определенные основания. Таких оснований три, и они имеют место последовательно, одно за другим:

1) норма права, запрещающая деяние и предусматривающая ответственность за него, – нормативное основание;

2) правонарушение (состав правонарушения) как юридический факт – фактическое основание;

3) правоприменительный акт, определяющий конкретную меру государственного принуждения, – конкретное основание.

Функции финансово-правовой ответственности обусловлены целями, ради которых она осуществляется. Как социальное явление финансово-правовая ответственность носит характер самозащиты общества от посягательств на его устои. Эта цель определяет и основные функции ответственности. Среди них:

- карательная (штрафная), имеющая цель воздать должное за содеянное, наказать правонарушителя;

- правовосстановительная (компенсационная), цель которой – восстановить нарушенное право, компенсировать материальный и моральный ущерб, причиненный правонарушением;

- предупредительная (превентивная) имеет цель предупреждения совершения новых правонарушений как со стороны самого правонарушителя (частная превенция), так и со стороны окружения (общая превенция);

- воспитательная функция. Финансово-правовая ответственность имеет цель не только наказать правонарушителя, но перевоспитать его;

- охранительная функция. Финансово-правовая ответственность применяется в целях охраны прав, свобод и иных законных интересов граждан, охраны собственности;

- регулятивная функция. Поскольку финансово-правовая ответственность органически входит в процесс правового регулирования финансовых отношений, является частью его механизма, можно сказать, что через нее осуществляется регулятивная функция права.

Для того чтобы указанные функции осуществлялись более эффективно и были достигнуты цели ответственности, она должна осуществляться на основе определенных принципов.

Принцип законности проявляется в том, что ответственность осуществляется компетентными органами, на определенных финансовым законодательством основаниях, в определенном законом порядке и в соответствии с санкцией финансово-правовых норм.

Принцип гуманизма. Процесс применения наказания и его меры должны быть гуманными. Они не должны унижать человеческое достоинство, носить характер истязания, повлечь физические муки наказуемого.

Принцип ответственности за вину. К ответственности за нарушение финансового законодательства может быть привлечено только лицо, виновное в совершении правонарушения.

Принцип равенства перед законом. Данный принцип означает, что лица, совершившие правонарушение, равны перед законом независимо от пола, возраста, должностного положения и других особенностей.

Принцип неотвратимости наказания предполагает, что совершение правонарушения неизбежно должно повлечь за собой наказание.

Признаки финансово-правовой ответственности.

Первый признак. Финансово-правовая ответственность – это всегда государственное принуждение. Никакие иные меры общественного, партийного и т. д. принуждения (например, общественное осуждение и др.), даже если они осуществляются в связи с правонарушением, не являются финансово-правовой ответственностью. Причем финансово-правовая ответственность – не само по себе принуждение, а «мера» этого принуждения, она имеет количественные показатели (штраф – в рублях, лишение свободы – в годах и т. д.).

Второй признак. Ответственность наступает только за совершенное финансовое правонарушение. Именно нарушение финансового законодательства является единственным основанием для финансово-правовой ответственности. По своей природе юридическая ответственность является негативной реакцией общества и государства на правонарушение, своеобразной формой защиты общества от нарушений. Государственное принуждение может применяться к субъектам и вне связи с правонарушением, но это не будут меры ответственности.

Третий признак. Финансово-правовая ответственность всегда предполагает определенные лишения, неприятности для правонарушителя. Это мера его наказания. Лишения могут быть личного, организационного или имущественного характера. Личный характер лишений предполагает, что правонарушитель испытывает неприятности лично (лишение права занимать определенную должность, наложение штрафа на определенное лицо, лишение свободы). Организационный характер лишений проявляется в том, что человек чувствует дискомфорт в связи с изменением своего статуса (запрет заниматься определенной деятельностью). Лишения имущественного порядка связаны с лишением определенных имущественных, материальных средств (штраф, возмещение имущественного вреда, взыскание неуплаченных налогов).

Четвертый признак. Финансово-правовая ответственность осуществляется государством (его органами) в рамках правоприменительного процесса и включает все его особенности и стадии.

Пятый признак. Вид и мера государственного принуждения к правонарушителю – не результат субъективистского решения правоприменителя, они определяются исходя из санкции финансово-правовой нормы. Следует заметить, что государственно-принудительные меры могут осуществляться и на основе диспозиции правовой нормы. Однако юридическая ответственность – всегда реализация санкций. Исходя из внутриотраслевых норм, предусматривающих ответственность за финансовые правонарушения, финансово-правовую ответственность можно классифицировать по следующим видам: административная, налоговая, бюджетная, материальная, дисциплинарная, уголовная.

Особенность финансово-правовой ответственности заключается в том, что она имеет определенную специфику, обусловленную особенностями финансовой деятельности государства и муниципальных образований, механизмом правового регулирования финансовых отношений. Обособление ее в самостоятельный вид юридической ответственности подтверждается и выделением в финансовом законодательстве процедурно-процессуальных норм, регулирующих производство по делам о финансовых правонарушениях.

Согласно ст. 71 Конституции РФ финансовое регулирование относится к предметам исключительного ведения Российской Федерации[1]. Следовательно, меры государственного принуждения, а также ответственность за нарушения финансового законодательства могут устанавливаться только на федеральном уровне.

Особенность финансово-правовой ответственности проявляется в том, что она выражается в лишениях имущественного (материального) характера. По своей сути финансовые правоотношения являются имущественными, поэтому и воздействие на правонарушителя происходит в присущих финансовому праву формах. Всякое финансовое правонарушение наносит вред финансовым интересам общественно-территориального образования (государству или муниципальному образованию).

4.4. Финансово-правовые санкции

Вопрос о санкции правовой нормы связан с проблемой юридической ответственности. Санкции, предусматривающие юридическую ответственность, носят, как правило, относительно-определенный характер, что вытекает из принципа индивидуализации юридической ответственности в соответствии с тяжестью и последствиями правонарушения и характеристикой личности правонарушителя. Одной из наиболее важных и действенных гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина является юридическая ответственность. С ее помощью решаются задачи обеспечения стабильности в государстве, охраны общества от преступных посягательств и иных правонарушений, развития и укрепления демократических основ.

Реализация юридической ответственности в финансовом праве в любом случае связана с реализацией санкций финансово-правовой нормы, однако следует отличать санкции, являющиеся мерами ответственности, от иных мер государственного финансового принуждения. Санкция являет собой элемент правовой нормы, которая предусматривает неблагоприятные последствия для правонарушителя. Санкция существует в правовой норме как стимулятор, воплощенный в действительность лишь при правонарушении. Юридическую санкцию имеет смысл изучать не только под углом зрения юридической ответственности. Применение санкций не ставится в зависимость от вины правонарушителя, поскольку направлены они на восстановление нарушенных прав и обеспечение исполнения обязанностей. Упомянутые выше санкции относятся не к мерам ответственности, а к мерам защиты. Из этого следует, что этот факт

[1] Конституция Российской Федерации, ст. 71. – Доступ из КонсультантПлюс.

не дает оснований для определения юридической ответственности в качестве применения санкций.

Отличительной чертой санкций, закрепляющих меры юридической ответственности, выступают содержащиеся в них указания на неблагоприятный характер последствий, которые наступают в случае нарушения диспозиции. В таких санкциях закреплено государственное осуждение и государственное принуждение правонарушителя. При рассмотрении финансово-правовых санкций следует уточнить сферу их действия.

Финансово-правовые санкции закреплены в законодательстве о налогах и сборах, бюджетном законодательстве, в законодательстве о валютном регулировании и валютном контроле, в нормативных правовых актах о банковской деятельности, а также рынке ценных бумаг. Специфика общественных отношений также позволяет отграничить финансово-правовые санкции от административных. Особенность финансово-правовых санкций проявляется в их предназначении в системе охранительных финансовых правоотношений. Поскольку финансовая ответственность выполняет правовосстановительную и карательную функции, то и финансово-правовые санкции нацелены прежде всего на восполнение финансовых потерь государства, принудительное выполнение обязанностей, устранение противоправных состояний. Наличие восстановительных санкций не исключает необходимость воздействия на правонарушителя с целью общей и частной превенции. Санкции, в зависимости от того, как они служат охране финансовых правоотношений, подразделяются на:

1) поощрительные санкции. В качестве таковых можно рассматривать применение налоговой амнистии, но лишь в том случае, если субъект выполнит указанные в акте амнистии правомерные действия.

Финансово-правовая поощрительная санкция обладает следующими признаками:

- применяется за заслуженное финансово-правомерное поведение, под которым понимается добросовестный правомерный поступок, связанный со «сверхисполнением» субъектом своих обязанностей либо с достижением им общепризнанного полезного результата;

- применяется в случае добровольности поступка;

- присутствует юридическое одобрение позитивных действий, т. е. это форма вознаграждения со стороны общества и государства;

- выступает в качестве юридического стимула, причем самого действенного;

2) правовосстановителъные санкции, реализация которых направлена на устранение вреда, причиненного противоправным деянием финансовым интересам государства, на принудительное исполнение невыполненных финансо-

вых обязанностей и на восстановление нарушенных имущественных прав государства;

3) карательные (штрафные) санкции, реализация которых направлена на предупреждение финансового правонарушения, а также на исправление и наказание нарушителей финансового законодательства.

Так, санкции, предусмотренные ст. 116–118, 125–129.2 НК РФ, носят карательный характер, остальные санкции, предусмотренные НК РФ, направлены на восполнение финансовых потерь государства. Компенсационный характер носят большинство мер воздействия, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства.

Размеры финансовых санкций предусматриваются специальными статьями нормативных правовых актов отраслевого законодательства, устанавливаются и применяются, как правило, в виде денежных взысканий относительно лица, признанного виновным в совершении финансового правонарушения. Денежная форма финансовых санкций обусловлена характером финансовых обязанностей субъектов финансового права, которые также выражены в денежной форме: налогоплательщик обязан уплачивать налоги в денежной форме; распорядители бюджетных средств обязаны их использовать по целевому назначению; предприятия обязаны совершать денежные расчеты между собой в безналичной форме, перечислять валютную выручку на счета в уполномоченных банках и т. д.

Несмотря на различные способы исчисления, все финансовые санкции имеют общую юридическую природу и характерную особенность, заключающуюся в смене права собственности посредством принудительного изъятия денежных средств у физического лица или организации в пользу государства. Процессуальный порядок применения финансово-правовых санкций зависит от их вида. Штрафы за нарушения финансового законодательства взыскиваются только в судебном порядке и в законодательно установленной последовательности. Судебный порядок взыскания финансовых санкций является развитием принципа неприкосновенности собственности, закрепленного ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда[1].

В некоторых случаях финансовое законодательство предусматривает изменение порядка уплаты штрафа. Например, налоговые органы имеют право предоставить субъекту, виновному в нарушении налогового законодательства, рассрочку или отсрочку по уплате санкции. Нарушение финансового законодательства неминуемо причиняет вред имущественным интересам государства,

[1] Конституция Российской Федерации, ч. 3 ст. 35. – Доступ из КонсультантПлюс.

поэтому задача финансовых санкций состоит в максимальной нейтрализации денежных потерь казны, восстановлении нарушенных прав и наказании правонарушителя.

Финансово-правовая санкция — элемент финансово-правовой нормы, предусматривающий неблагоприятные последствия неисполнения либо несоблюдения финансовых обязанностей, сформулированных в диспозициях финансово-правовых норм, и применяемый в особом процессуальном порядке. Финансовые санкции имеют общую юридическую природу, но вместе с тем и отличительные признаки. Различия между штрафом как карательной санкцией и недоимкой и пеней как правовосстановительными санкциями состоят в следующем:

• основанием ответственности в виде штрафа является совершение финансового правонарушения. Основанием правовосстановительной ответственности является наличие финансовых обязанностей перед государством и в случае необходимости государственно-властное принуждение к их исполнению;

• штраф носит абсолютно или относительно определенный характер, имеет низшие и высшие границы, которые также могут быть изменены в зависимости от наличия смягчающих или отягчающих обстоятельств. Размеры недоимки и пени всегда абсолютно определенны и не изменяются от наличия каких-либо индивидуальных обстоятельств, поскольку сумма ущерба, причиненного государственной казне финансовым правонарушением, может быть подсчитана достаточно точно;

• взыскание штрафа является результатом деятельности уполномоченных государственных органов, и правонарушитель не может сам подвергнуть себя финансовой ответственности. В отличие от штрафа, уплатить недоимку или пени правонарушитель может самостоятельно, без вмешательства государственных органов.

Имеющиеся различия в основаниях, механизме применения и реализации правовосстановительных и карательных санкций не означают их взаимоисключения; штрафы взыскиваются по принципу сложения, а недоимки и пени взыскиваются до полного (как минимум) возмещения причиненного государству ущерба.

Глава 5.
Финансы и финансовая система государства

5.1. Понятие, функции и роль финансов

Появление финансов обусловлено возникновением государства. Для выполнения государством ряда общественно значимых функций – управление, оборона, охрана общественного порядка, строительство и др. – требовались денежные средства. Для этих целей государство создавало фонды денежных средств, основу которых составляли налоги. Сначала они взимались в натуральной, а затем и в денежной форме. Именно образование государства и введение им налогов повлияло на возникновение финансов и финансовых отношений.

По мнению большинства исследователей, термин «финансы» восходит к средневековым латинским словам – finatio, financia pecuniaria, которым предшествовало старолатинское слово figo – вбивать, вколачивать, а позднее – finis, означающее конец, предел, границу, окончание (отметный кол вбивался в землю для отделения одного участка земли от другого). Первым автором научно-практического труда, посвященного финансам, считают Ксенофонта (около 430–355 гг. до н. э.), работа которого называлась «О доходах Афинской республики».

В правовой и экономической литературе понятие «финансы» рассматривается в двух аспектах как совокупность:

• экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования определенных фондов денежных средств, необходимых государству для выполнения своих задач и функций;

• фондов денежных средств, мобилизованных государством для осуществления своих задач.

Совокупность фондов денежных средств представляет собой финансовые ресурсы государства.

Финансы и финансовые отношения – это обязательно денежные отношения, однако не все отношения по поводу денег являются финансовыми. Это общественные отношения, регулируемые другими отраслями права: гражданским, административным и др. Следовательно, по объему содержание денежных отношений шире, чем содержание финансовых отношений. В содержание финансов включаются только те денежные отношения, которые имеют специфическую финансовую форму движения стоимости, связанную с распределением денежных доходов и накоплений, формированием и использованием опре-

деленных фондов денежных средств. Самой главной отличительной особенностью финансовых отношений является обязательное участие в них государства. Так, денежные отношения, возникающие в процессе купли-продажи, поставки, уплаты административных штрафов, финансами не являются, так как выходят за рамки финансовых отношений и регулируются другими отраслями права. Например, купля-продажа недвижимости не будет включаться в сферу действия финансов, эти отношения носят гражданско-правовой характер, хотя и опосредуются деньгами. Однако уплата налогов, объекты которых возникают в результате совершения купли-продажи недвижимости, включается в финансовые отношения.

Финансовые отношения отличаются от денежных и по признаку эквивалентности. Движение денег в большинстве случаев сопровождается встречным движением товаров, работ или услуг, т.е. денежные отношения носят эквивалентный характер. Финансы не предназначены для создания встречного удовлетворения, их движение не носит характера возмещения. Единственное исключение в финансовых отношениях представляют кредитные отношения, возникающие, в частности, при приобретении государственных ценных бумаг. Согласно Конституции РФ, отношения в сфере государственного кредита основываются на принципе добровольности для частного субъекта в их вступление, поэтому покупка эмитированных государством ценных бумаг направлена на получение денежного эквивалента. Таким образом, содержание финансов составляют не сами по себе деньги и не фонды денежных ресурсов, а те денежные, экономические отношения, которые возникают в процессе формирования, распределения и использования денежных фондов и денежных ресурсов. К числу финансовых относятся только те денежные отношения, наличие которых обусловлено фактом существования государства как органа управления.

Сущность финансов, закономерности их развития, сфера охватываемых ими товарно-денежных отношений и их роль в общественном воспроизводстве определяются экономическим строем общества, природой и функциями государства и местного самоуправления. С помощью финансов достигаются регулирование масштабов общественного производства, содержание и развитие непроизводственной сферы, обеспечение функционирования государственной инфраструктуры, реализуются иные функции государства. Однако обусловленность части финансовых отношений фактом существования государства или местного самоуправления еще не дает основания считать деятельность государственных или муниципальных органов причиной возникновения финансов. Возникновение и отмирание финансовых отношений не происходят по волеизъявлению этих органов. Финансы существуют объективно, поскольку обусловлены развитием местного сообщества и через его посредство развитием го-

сударства в целом. Государственные и муниципальные органы должны лишь учитывать объективную необходимость финансовых отношений, разрабатывая наиболее приемлемые формы их использования: формировать бюджет, вводить или отменять какие-либо виды обязательных платежей, изменять формы использования финансовых отношений и т.д.

5.2. Финансовая система Российской Федерации

В зарубежной литературе понятие «финансовая система» определяется как совокупность рынков и других инструментов, используемых для заключения финансовых сделок, обмена активами и рисками. При всем прагматизме этого определения оно несколько односторонне, так как отражает только институциональную основу рыночной стороны финансовой системы, в нем не учтены действия финансовых институтов государства, их роль в общественном секторе экономики, направленная на формирование, распределение и использование фондов денежных средств.

В финансовой системе Российской Федерации в последние годы произошли существенные изменения в связи с новыми экономическими и политическими условиями (переход к рыночным отношениям, распад СССР, изменение федеративных отношений в Российской Федерации, становление местного самоуправления и др.). Они коснулись как состава финансовой системы (появились новые институты), так и содержания вошедших в нее звеньев, их внутреннего строения, взаимодействия между собой.

В отечественной финансовой науке под финансовой системой понимают совокупность:

• финансовых институтов, каждый из которых способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов;

• государственных органов и учреждений, осуществляющих в пределах своей компетенции финансовую деятельность.

Совокупность звеньев в их взаимосвязи, входящих в состав финансов Российской Федерации, образует финансовую систему России, которую составляют следующие институты:

• бюджетная система, состоящая из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований;

• внебюджетные целевые государственные и муниципальные фонды;

• имущественное и личное страхование;

• государственный и банковский кредит;

• финансы хозяйствующих субъектов (предприятий, организаций, учреждений, отраслей народного хозяйства).

Названные институты финансовой системы существуют как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Все они обладают общими свойствами финансов как экономической категории, но в силу своих особенностей по-разному влияют на социально-экономические процессы, вместе с тем взаимодействуя между собою. Многозвенность финансовой системы способствует большей ее гибкости и эффективности.

Каждый из институтов финансовой системы концентрирует специфические финансовые отношения, посредством которых образуются и используются соответствующие виды денежных фондов (доходов) в целях удовлетворения различных по своему содержанию и масштабам общественных потребностей. Эти фонды могут быть централизованными и децентрализованными, общего и целевого назначения. Централизованные денежные средства в определенных территориальных пределах (например, федеральный, республиканский, областной бюджеты) используются для удовлетворения общих нужд соответствующей территории. К децентрализованным относятся денежные фонды предприятий, организаций, учреждений, используемые для производственных и социальных целей соответственно предназначению названных субъектов и в их масштабах.

Бюджетная система является ведущим звеном финансовой системы Российской Федерации, в состав которой входят наиболее крупные фонды денежных средств. Основываясь на конституционно закрепленных принципах федерализма и самостоятельности местного самоуправления, БК РФ закрепил трехуровневую бюджетную систему, отдельные звенья которой составляют: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты. Бюджетная система является организационной формой функционирования бюджета.

Централизованный фонд денежных средств является публично-правовой категорией, имеет нормативное закрепление и служит исключительно для выражения интересов общества. Посредством распределения денежных средств через бюджетную систему государство финансирует реализацию публичных функций. Бюджет тесно взаимосвязан с остальными звеньями финансовой системы, именно через него осуществляется финансовая политика государства. Бюджетная система, таким образом, выступает важным элементом социально-экономической деятельности государства.

В зависимости от государственно-территориального уровня, в пределах которого реализуются публичные функции, может быть федеральный бюджет (предназначенный для финансирования общегосударственных потребностей), бюджет субъекта РФ (направленный на решение задач определенного субъекта РФ) или местный бюджет (служащий для материального обеспечения предметов ведения местного самоуправления).

Совокупность фондов денежных средств, входящих в бюджетную систему, выступает гарантом финансового суверенитета государства. Важное предназначение бюджета подтверждается уровнем его правового регулирования. Особое внимание на бюджет как основной финансовый план государства обращает Конституция РФ, согласно которой федеральный бюджет относится к исключительной компетенции Российской Федерации (п. «з» ст. 71). Все федеральные законы по вопросам федерального бюджета, принятые Государственной Думой Федерального Собрания РФ (далее – Государственная Дума), подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации Федерального Собрания РФ (далее – Совет Федерации) (п. «а» ст. 106). Конституционные нормы возлагают разработку и организацию исполнения федерального бюджета на Правительство РФ, которое составляет проект федерального бюджета, а по окончании финансового года направляет отчет о его исполнении на рассмотрение Государственной Думы (п. «а» ч. 1 ст. 114). Бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований Конституция РФ также отводит определенные нормы, выделяя их среди иных основ правового регулирования (ст. 73, 132)[1].

Внебюджетные целевые государственные и муниципальные фонды – новое звено финансовой системы Российской Федераций, появившееся в начале 90-х гг. XX в. При формировании этих фондов был использован зарубежный опыт. Внебюджетные целевые фонды создаются соответствующими представительными или исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления. Их средства должны направляться на определенные цели соответственно своему предназначению. К ним относятся, в частности, такие социальные фонды, как Пенсионный фонд, Фонд государственного социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, сформированные во исполнение требований законодательства.

Основы правового положения целевых фондов денежных средств установлены БК РФ, который рассматривает их в качестве звена бюджетной системы. Однако включение норм, определяющих правовое положение внебюджетных фондов, в БК РФ не позволяет приравнивать юридическую природу бюджетных отношений и отношений, складывающихся в процессе функционирования внебюджетных фондов. Внебюджетные фонды имеют определенные правовые особенности, отличающие их от бюджетов. Внебюджетные фонды самостоятельно формируют бюджеты, имеют самостоятельные источники формирования бюджетов – взносы, уплачиваемые физическими и юридическими лицами, являются финансово-кредитными организациями.

[1] Конституция Российской Федерации, ст. 71, 73, 106. – Доступ из КонсультантПлюс.

Имущественное и личное страхование – урегулированные нормами финансового права отношения по защите имущественных и связанных с ними неимущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов (страховых премий). В сфере страховых отношений каждое из звеньев, представленное особой отраслью страхования, подразделяется на виды:

а) личное страхование; б) имущественное страхование; в) страхование ответственности; г) страхование предпринимательских рисков; д) перестрахование.

Страхование как звено финансовой системы включает только те отношения, участником которых обязательно выступает государство. Финансовая деятельность в сфере страхования имеет несколько направлений. Развитие страхования также обусловлено наличием у государства социальной функции и, как следствие, принципа социальной направленности финансовой деятельности. Поэтому обязанностями государства становятся пенсионное и медицинское обеспечение граждан, выплата пособий по безработице и т. д. Финансирование таких расходов осуществляется посредством формирования страховых фондов и последующего их распределения. Государству необходимо компенсировать риски, связанные с несением государственной службы. Поэтому возникает обязанность страхования военнослужащих, работников правоохранительных органов, врачей отдельных специальностей и т. д. Финансовая деятельность в сфере страхования является одним из способов аккумулирования дополнительных денежных средств в доход государства. Страховые взносы физических и юридических лиц, мобилизованные в фонды денежных средств, расходуются исключительно при наступлении страхового случая. Вместе с тем юридические факты, влекущие необходимость выплаты страховой суммы, наступают не всегда. Собранные таким образом денежные средства государство направляет на материальное обеспечение иных публичных потребностей или финансирование капитальных вложений.

Государственный и банковский кредит как финансово-правовая категория представляет совокупность норм финансового права, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу получения государством (муниципальным образованием) или размещения со стороны государства (муниципального образования) денежных средств, а также отношения по предоставлению государственных гарантий.

Институт кредитования образуют отношения:

• возникающие между клиентами и кредитными организациями по поводу привлечения, размещения денежных средств;

• государственного кредита.

Различают две формы кредита:

а) государственный и муниципальный;

б) банковский.

Государственный и муниципальный кредит представляет особую финансово-правовую категорию, регулирующую заемные отношения с императивным участием государства. Финансовая компетенция государства в кредитных отношениях наделяет его полномочиями как заемщика, так и кредитора, а также гаранта по денежным обязательствам иных субъектов. Государство в законе о бюджете регулярно предусматривает расходы на покрытие государственного долга как внутри страны, так и за рубежом.

Финансово-кредитный статус Российского государства, в основном, состоит из заемных обязательств. Операции по предоставлению государственных кредитов и гарантий совершаются в меньшем объеме. Тем не менее БК РФ предусматривает правовое регулирование бюджетных ссуд и кредитов, которые начинают получать широкое распространение в публичной финансовой деятельности.

Необходимость бесперебойного и полного финансирования публичных мероприятий обусловливает временное использование государством денежных средств, принадлежащих иным субъектам. Подобным источником привлечения дополнительных денежных средств в государственные и муниципальные бюджеты выступают кредитные ресурсы. Кредиторами публичных субъектов могут выступать физические и юридические лица, а также иностранные государства. Государственный кредит является важнейшим инструментом финансово-правовой политики, умелое использование которого позволяет сокращать бюджетный дефицит, инвестировать приоритетные отрасли промышленности, стабилизировать финансовые отношения. Негативным последствием кредитной деятельности государства может стать государственный долг.

Банковский кредит – это сложная многосторонняя деятельность, предполагающая мобилизацию денежных средств, где вся банковская система использует в качестве ресурса для целей кредитования добровольные вложения вкладчиков на условиях возвратности, срочности и возмездности, и расходование средств путем выдачи кредитов на тех же условиях. При этом банки используют в качестве кредитных ресурсов главным образом хранящиеся на открытых у них счетах временно свободные средства юридических и физических лиц, в определенных случаях бюджетные и иные ресурсы.

Финансы хозяйствующих субъектов (предприятий, учреждений, организаций, отраслей народного хозяйства) с точки зрения финансово-правового регулирования представляют денежные отношения, складывающиеся между хо-

зяйствующими субъектами при формировании, движении и использовании основного и оборотного капитала, нематериальных активов и финансовых ресурсов (включая фонды денежных средств) предприятий. Финансовая система охватывает финансы предприятий всех форм собственности, но пределы и методы правового регулирования их финансовой деятельности различны. В условиях рыночной экономики предпринимательская деятельность осуществляется как частными субъектами, так и публичными. Однако государство, вступая в финансовые и хозяйственные отношения, в первую очередь, стремится реализовать свои функции. Поэтому основной целью финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий является выполнение государственного (муниципального) заказа. Получение прибыли, как правило, не основная цель государственных и муниципальных предприятий.

Отдельные функции государство осуществляет монопольно в силу их стратегической, политической или финансовой значимости. Реализация монопольной деятельности также происходит через государственные предприятия. Например, эмиссию и хранение официальных денежных знаков осуществляет исключительно государственное предприятие – объединение «Гознак».

Финансы хозяйствующих субъектов представляют собой самостоятельное децентрализованное звено единой финансовой системы государства. Обособленность финансов предприятий проявляется в праве на самостоятельную финансовую деятельность: после уплаты налогов и иных обязательных платежей предприятия самостоятельно распоряжаются оставшейся прибылью. Финансы предприятий не образуют единой соподчиненной вертикали – собственником унитарного предприятия выступает Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование. Децентрализованный характер финансов предприятий закреплен в п. 4 ст. 214 ГК РФ, согласно которой финансовые ресурсы унитарных предприятий исключаются из состава государственной казны[1]. Однако децентрализованный характер финансов предприятий не означает их автономии в финансовой деятельности государства. Как звено финансовой системы финансы предприятий тесно взаимодействуют с другими ее звеньями.

Финансовые ресурсы предприятий формируются на основе общих финансово-правовых принципов. Вместе с тем финансовая деятельность предприятий основывается на специальных принципах, основными из которых являются: хозяйственная самостоятельность, самофинансирование, материальная ответственность, финансовая заинтересованность, конкуренция.

Таким образом, каждое звено финансовой системы представляет собой определенную сферу финансовых отношений, а финансовая система в целом –

[1] Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) от 30.11.1994 N 51-ФЗ. Часть 1 (действующая редакция), п.4 ст. 214. – Доступ из КонсультантПлюс.

совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых используются и образуются фонды денежных средств.

5.3. Финансовая политика государства в современных условиях

Система управления финансами, направленная на достижение определенных стратегических и тактических целей государства, строится на основе финансовой политики, которая является составной частью экономической политики. Финансовая политика — это совокупность методологических принципов, форм организации и методов использования финансов. Практически она реализуется на основе принятия системы государственных мероприятий, разработанных на определенный период времени, по мобилизации части финансовых ресурсов общества в бюджет и их эффективному использованию для выполнения государством своих функций. Для ее осуществления применяется совокупность бюджетно-налоговых и других финансовых инструментов и институтов, наделенных соответствующими законодательными полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов и регулированию денежных потоков. Как составная часть экономической политики, финансовая политика должна быть направлена на обеспечение экономического роста, социального мира и значимости государства в международном сообществе.

Финансовая политика в ее широком понимании включает бюджетную, налоговую, таможенную, кредитно-денежную политику. Правительство РФ в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики обладает следующими полномочиями:

• обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;

• разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

• представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

• разрабатывает и реализует налоговую политику;

• обеспечивает совершенствование бюджетной системы;

• принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;

• осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;

• осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ валютное регулирование и валютный контроль;

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

• разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен[1].

Приоритетные задачи финансовой политики в значительной степени обеспечиваются бюджетной политикой, с помощью которой реализуются следующие основные функции:

• финансовое обеспечение в результате выполнения государством своих функций;

• поддержание финансовой стабильности в стране;

• обеспечение финансовой целостности федеративного государства;

• создание условий для социально-экономического развития.

Таким образом, финансовая политика — это составная часть экономической политики, которая определяет цели, задачи, принципы, а также формы деятельности уполномоченных государственных и иных организаций в области формирования, распределения, управления и контроля за формированием, распределением и использованием денежных фондов в целях эффективного воздействия на развитие экономики страны, повышения благосостояния государства.

[1] О Правительстве Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ, ст. 15 . – Доступ из КонсультантПлюс.

Глава 6.
Финансовая деятельность государства и муниципальных образований

6.1. Понятие, роль и принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований

Финансовая деятельность государства – это особый вид государственной деятельности, поскольку ею занимаются органы государства всех трех ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной в пределах своей компетенции. Возникновение и осуществление финансовой деятельности обусловлено наличием товарно-денежного обращения в стране, необходимостью создания различных фондов денежных средств для финансового обеспечения соответствующих потребностей государства, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов. Содержание финансовой деятельности государства выражается в многочисленных и разнообразных функциях в сфере образования, распределения и использования государственных денежных фондов (бюджетных и кредитных ресурсов; страховых денежных фондов; финансовых средств отраслей народного хозяйства и государственных предприятий). Функции финансовой деятельности выполняют также органы государственного управления Российской Федерации и субъектов РФ (министерства, федеральные службы, федеральные агентства и т. д.) в рамках отнесенных к их компетенции отраслей или сфер управления.

Понятие «финансовая деятельность» следует подразделять на финансовую деятельность государства, финансовую деятельность муниципальных образований (публичная финансовая деятельность) и финансовую деятельность хозяйствующих субъектов, функционирующих на различных формах собственности (частная финансовая деятельность).

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований – это деятельность уполномоченных органов, направленная на реализацию финансовой политики государства в процессе распределения и перераспределения общественного продукта, в том числе части национального дохода общества, путем создания, распределения (перераспределения) и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, необходимых для финансового обеспечения выполнения их задач и функций. Финансовая деятельность хозяйствующих субъектов выражается в действиях соответствующих субъектов, направленных на создание и использование различных

фондов денежных средств, необходимость которых обусловлена наличием товарно-денежных отношений.

Финансовую деятельность государства и муниципальных образований осуществляют государственные органы, органы местного самоуправления. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований осуществляется уполномоченными органами с использованием разнообразных методов. Их разнообразие зависит от следующих факторов: субъекта взаимоотношений, условий аккумуляции и использования денежных средств.

В юридической литературе методы осуществления финансовой деятельности принято делить на две группы :

1) методы собирания денежных средств;

2) методы их распределения и использования.

Важнейший метод собирания денежных средств в государственные (федеральный бюджет и бюджеты субъектов федерации) и муниципальные бюджеты – налоговый метод – метод установления налогов. В отличие от налогового метода, которому свойствен принудительный (обязательный) характер изъятия денежных средств, применяется также метод добровольных взносов – покупка государственных и муниципальных ценных бумаг, пожертвования, вклады в банки и т. д.

При распределении и использовании государственных денежных средств применяются два важнейших метода: финансирования и кредитования. Метод финансирования выражается в безвозмездном и безвозвратном предоставлении денежных средств. Кредитование означает выделение (предоставление) денежных средств на условиях возмездности (платности) и возвратности. Финансирование применяется в отношении государственных организаций, метод кредитования – как в отношении государственных организаций, так и иных негосударственных организаций.

К другим методам собирания и распределения денежных средств можно отнести:

• добровольные взносы денежных средств (вклады населения в банки, приобретение облигаций и других ценных бумаг);

• пошлины, которые в отличие от налогов взимаются, как правило, за какие-либо услуги, оказываемые организации или гражданину (государственная, таможенная, судебная пошлина);

• страхование имущества, личности, ответственности, что позволяет привлеченные таким образом средства использовать в денежном обороте;

• иные методы, например штрафы, платежи.

Таким образом, любое мероприятие в государстве невозможно провести без формирования, перераспределения и использования финансовых ресурсов,

т. е. без финансовой деятельности государства и муниципальных образований, которая осуществляется в правовой форме.

Следовательно, финансовая деятельность государства и муниципальных образований — это основанная на правовых актах, организованная, плановая деятельность государственных и муниципальных органов по формированию, перераспределению и использованию фондов денежных средств в целях бесперебойного функционирования государства и муниципальных образований.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований основана на определенных принципах, т. е. основополагающих правилах и требованиях, выражающих ее наиболее существенные особенности и целенаправленность. Основное содержание этих принципов определяется Конституцией РФ. Основными из них являются: федерализм, законность, гласность, плановость.

Принцип федерализма в финансовой деятельности проявляется в установлении Конституцией РФ разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов РФ в области финансов. Так, в ст. 71 Конституции РФ зафиксировано, что в ведении Российской Федерации находятся: финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы; к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ)[1].

Принцип законности в финансовой деятельности 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.

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

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

[1] Конституция Российской Федерации, ст. 71, 72 . – Доступ из КонсультантПлюс.

6.2. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований

Финансовая деятельность, как и иная деятельность государства и муниципальных образований, осуществляется в правовой форме.

Правовое регулирование отношений в сфере финансов и финансовой деятельности государства и муниципальных образований осуществляется с помощью общеобязательных, формально определенных юридических норм, устанавливаемых государством, закрепленных в официальных правовых актах, выражающих консолидированную волю общества (интересы политических сил, стоящих у власти, социальных групп, слоев). Финансово-правовые акты – это решения компетентных органов государственной власти или муниципальных органов, принятые в определенной форме, регулирующие вопросы по формированию, перераспределению и использованию фондов денежных средств.

Финансово-правовые акты классифицируются по различным основаниям: по юридическим свойствам; по юридической природе; по органам, их принявшим; по сферам регулируемых отношений и др.

Нормативный финансово-правовой акт федерального уровня – это официальный документ, принятый компетентным федеральным органом государственной власти, имеющий общеобязательные юридические нормы и официальный характер, выражающий властные предписания, направленные на регулирование финансовой деятельности. Нормативные финансово-правовые акты федерального уровня принимаются по вопросам финансовой деятельности, отнесенным Конституцией РФ к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Среди финансово-правовых актов федерального уровня выделяются законы и подзаконные акты. Они принимаются законодательными и исполнительными органами власти федерального значения, к которым относятся соответственно: Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Правительство РФ. Нормативными правовыми актами федерального значения являются, например, федеральные законы: от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»; Бюджетный, Налоговый кодексы РФ и др. Финансово-правовые акты федерального уровня принимаются также Президентом РФ в форме указов, например, Указ Президента РФ от 23 января 2010 г. № 117 «О денежном поощрении лучших учителей».

Нормативный финансово-правовой акт субъекта РФ – это официальный документ, принятый органом государственной власти субъекта РФ в пределах своей компетенции, имеющий общеобязательные юридические нормы и офи-

циальный характер и направленный на регулирование финансовых отношений внутри соответствующего субъекта РФ. Нормотворчество субъектов РФ в финансовой сфере обусловлено наличием у них собственной финансовой компетенции. Разносторонний характер финансовой деятельности субъектов РФ обусловил наличие в региональной правовой системе нормативных актов, регулирующих бюджетные, налоговые, кредитные и иные отношения. Нормативные финансово-правовые акты субъектов РФ принимаются и по определенным вопросам финансовой деятельности муниципальных образований.

В целях развития финансовых законов уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ принимаются подзаконные финансово-правовые акты нормативного содержания. Финансово-правовой акт органа муниципального образования – это официальный документ, принятый управомоченным органом муниципального образования, имеющий юридическую силу и властный характер, направленный на регулирование финансовых отношений внутри муниципального образования.

Акты, принимаемые муниципальными органами, образуют первичный уровень нормативно-правового регулирования финансовых отношений муниципального образования. В систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) нормативные и иные правовые акты представительского органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан) (ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Ведущим финансово-правовым актом местного самоуправления является устав соответствующего муниципального образования: района, города, района в городе, поселка. Статья 44 указанного Закона устанавливает определенные требования к содержанию устава муниципального образования, в числе которых – финансовая основа осуществления местного самоуправления, вопросы компетенции органов местного самоуправления. Нормы, регулирующие финан-

совую основу муниципального образования, как правило, выделены в уставах отдельной главой и устанавливают состав местной финансовой и бюджетной систем, права органов местного самоуправления в финансовой сфере, взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Органы муниципального образования, являясь органами публичной власти на своей территории, в целях осуществления финансовой деятельности вправе издавать нормативно-правовые и правоприменительные акты: постановления, решения, положения, примерные положения, временные положения, типовые положения, правила, временные правила, инструкции, временные инструкции, типовые договоры, регламенты. Среди финансово-правовых актов по своему содержанию особо выделяются финансово-плановые акты. Финансово-плановые акты – это акты, принимаемые соответствующими субъектами (государственными, муниципальными органами, предприятиями, учреждениями, организациями) в процессе своей финансовой деятельности и содержащие плановые показатели по формированию, перераспределению и использованию финансов на определенный период.

К числу финансово-плановых актов можно отнести прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, бюджеты всех уровней бюджетной системы; бюджеты государственных и муниципальных внебюджетных фондов; сметы бюджетных учреждений; финансовые планы государственных и муниципальных унитарных предприятий; финансово-кредитные и кассовые планы банков; финансовые планы страховых организаций и др. Финансово-плановые акты имеют юридическое значение и порождают юридические последствия, поскольку оформляются актами соответствующих государственных органов или органов местного самоуправления.

6.3. Органы, осуществляющие финансовую деятельность государства и муниципальных образований

Финансовую деятельность осуществляют уполномоченные на то органы государственной власти, наделенные специальной компетенцией, а также муниципальные органы. В то же время практически все без исключения органы государства занимаются финансовой деятельностью. Их относят к органам общей компетенции в финансовой сфере. Среди них – высшие представительные и исполнительные органы государственной власти, субъектов РФ, муниципальных образований, судебные органы, для которых финансовая деятельность является необязательной. Представительные органы в лице Совета Федерации и

Государственной Думы Федерального Собрания РФ, представительные органы субъектов РФ и местного самоуправления рассматривают, обсуждают и утверждают, соответственно, федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты.

Президент РФ как глава государства обеспечивает в области финансов согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти исходя из положений Конституции РФ и федеральных законов, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, соответственно которой строится финансовая политика. С ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики Президент РФ обращается к Федеральному Собранию РФ (ст. 80, 84 Конституции РФ)[1].

Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, обеспечивает подготовку бюджета и его рассмотрение в представительных органах, осуществляет общее руководство исполнением бюджета Российской Федерации, занимается другими финансовыми вопросами государства (п. «а», «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ)[2]. Правительства республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, органы местного самоуправления обеспечивают в пределах своей компетенции руководство финансами соответствующих национально-территориальных и административно-территориальных (закрытых городов) образований.

Финансовую деятельность государства осуществляют и судебные органы. Судебные органы участвуют в финансовой деятельности как в процессе создания фондов денежных средств (например, взимание государственной пошлины в соответствии с НК РФ при рассмотрении в определенных случаях исковых заявлений и жалоб), так и в процессе использования централизованного фонда денежных средств. В соответствии со ст. 124 Конституции РФ финансирование судов производится из федерального бюджета[3].

Для осуществления финансовой деятельности в качестве основной функции созданы специальные органы государственного управления:

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

---

[1] Конституция Российской Федерации, ст. 80, 84. – Доступ из КонсультантПлюс.
[2] Конституция Российской Федерации, п. «а», «б» ч. 1 ст. 114. – Доступ из КонсультантПлюс.
[3] Конституция Российской Федерации, ст. 124 . – Доступ из КонсультантПлюс.

Систему финансовых органов специальной компетенции возглавляет Министерство финансов РФ. Министерство финансов РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в частности, функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере: бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, финансового обеспечения государственной службы, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (п. 1 Положения о Минфине России, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329)[1]. Для реализации названных целей данное Министерство наделено определенными полномочиями. Оно вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение.

Министерство финансов РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора 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.

В системе Министерства финансов РФ создана Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор). Организация и деятельность данной службы строится в соответствии с Положением о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278[2]. На основании указанного Положения 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 осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1) осуществляет контроль и надзор:

---

[1] О Министерстве финансов Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 329 (ред. от 27.12.2014), п.1 . – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора. Постановление Правительства РФ от 04.02.2014 N 77 (ред. от 27.12.2014) . – Доступ из КонсультантПлюс.

• 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 РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций;

• за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, 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;

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

Федеральное казначейство РФ создано в структуре Министерства финансов РФ Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556. Федеральное казначейство в своей деятельности руководствуется постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе»[1]. Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти (фе-

[1] О Федеральном казначействе. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 N 703 (ред. от 27.12.2014) . – Доступ из КонсультантПлюс.

деральной 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.

Центральный банк РФ – один из специальных органов, участвующих в финансовой деятельности государства. Центральный банк РФ (Банк России) осуществляет руководство в области банковской деятельности. Полномочия Банка России определены в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Во взаимодействии с Правительством РФ он разрабатывает и проводит единую денежно-кредитную политику (п. 1 ст. 4 указанного Закона). Центральный банк РФ контролирует и направляет деятельность коммерческих банков, в том числе выдает лицензии на их деятельность, устанавливает объем уставного капитала и резервного фонда, который, кстати, хранится на расчетных счетах Центрального банка РФ. Через Расчетно-кассовый центр (РКЦ) Банка России контролирует все расчеты коммерческих банков[1].

В бюджетной сфере Центральный банк РФ обладает следующими полномочиями:

• совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики;

• обслуживает счета бюджетов;

• осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации (ст. 155 БК РФ)[2].

---

[1] О Центральном банке Российской Федерации (Банке России). Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 29.12.2014) п.1 ст. 4. – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014), ст. 155. – Доступ из КонсультантПлюс.

Глава 7.
Правовые основы финансового контроля

7.1. Понятие, значение, принципы финансового контроля

Финансовый контроль является неотъемлемой частью государственного управления. Он призван обеспечить законность, целесообразность и результативность образования, распределения и использования государственных финансовых ресурсов. Наличие финансового контроля обусловлено необходимостью практической реализации функций финансов: распределительной, регулирующей и контрольной. При этом распределительная и регулирующая функции непосредственно связаны с контрольной функцией, которая пронизывает всю деятельность государства и муниципальных образований по созданию, распределению (перераспределению) и использованию фондов, денежных средств, т. е. охватывает своим воздействием все общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности.

Финансовый контроль осуществляется от имени государства специально созданными органами государственного финансового контроля, деятельность которых определяется нормативными правовыми актами и другими документами (письмами, указаниями, аналитическими записками и т. д.).

Финансовый контроль — это регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования. Финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности. Он призван предупреждать бесхозяйственность и расточительство, выявлять факты злоупотребления и хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств.

Свое правовое начало данный вид контроля получил в Указе Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»[1]. Этот документ был подготовлен для обеспечения надлежащего контроля формирования государственных доходов и их рационального использования. Еще одна немаловажная цель, которую он преследовал, – улучшение взаимодействия и координации деятельно-

[1] О внесении изменений в акты Президента Российской Федерации. Указ Президента РФ от 25.07.2000 N 1358 . – Доступ из КонсультантПлюс.

сти контрольных органов в Российской Федерации. Основные положения о государственном и муниципальном финансовом контроле содержатся в гл. 26 БК РФ «Основы государственного и муниципального финансового контроля»[1]. В частности, в данной главе установлены:

• формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами (ст. 265);

• формы и порядок осуществления финансового контроля, осуществляемого органами исполнительной власти, местными администрациями муниципальных образований (ст. 266);

• формы и порядок осуществления финансового контроля Федерального казначейства (ст. 267);

• формы и порядок осуществления финансового контроля со стороны Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (ст. 268);

• формы и порядок осуществления финансового контроля главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета и главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета (ст. 269);

• формы и порядок осуществления финансового контроля контрольными и финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 270).

Основные задачи финансового контроля заключаются в:

• проверке выполнения финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления организациями и гражданами;

• проверке правильности использования государственными и муниципальными предприятиями денежных ресурсов, находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении;

• проверке соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств;

• выявлении внутренних резервов производства;

• устранении и предупреждении нарушений финансовой дисциплины.

В результате реализации задач финансового контроля укрепляется финансовая дисциплина, выражающая одну из сторон законности. Роль финансового контроля в социально-экономических преобразованиях выражается в том, что при его проведении проверяются, во-первых, соблюдение установленного правопорядка в процессе финансовой деятельности государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, гражда-

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014), гл. 26 . – Доступ из КонсультантПлюс.

нами и, во-вторых, экономическая обоснованность и эффективность осуществляемых действий, соответствие их задачам государства.

Предмет финансового контроля – финансовая деятельность объектов в различных аспектах. Субъектами финансового контроля являются контролирующие органы, объектами – органы государственной власти, организации, физические лица. Финансовому контролю присущи следующие принципы:

1) 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. Невыполнение предписаний законодательных и иных нормативных актов о порядке формирования, распределения и использования фондов денежных средств может повлечь отрицательные последствия;

2) принцип гласности проявляется в процедуре доведения до сведения юридических и физических лиц, в том числе и с помощью средств массовой информации, содержания проектов различных финансово-плановых актов, принятых отчетов об их выполнении, результатов проверок и ревизий финансовой деятельности и т. д.;

3) принцип федерализма проявляется в установлении Конституцией РФ разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ, в том числе в области финансов. Так, в ст. 71 Конституции РФ зафиксировано, что в ведении Российской Федерации находятся: финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы; к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ)[1];

4) принцип плановости означает, что вся финансовая деятельность государства базируется на основе целой системы финансово-плановых актов, структура которых, порядок составления, утверждения, исполнения закрепляются в соответствующих нормативных актах.

Основными финансово-плановыми актами являются федеральный бюджет и бюджеты субъектов федерации, местные бюджеты, бюджеты Пенсионного фонда РФ и иных государственных внебюджетных фондов. Финансово-плановым актом бюджетной организации является смета, баланс доходов и расходов – финансово-плановый акт производственных организаций.

7.2. Виды и методы финансового контроля

[1] Конституция Российской Федерации, ст. 71, 72. – Доступ из КонсультантПлюс.

Финансовый контроль является одним из видов государственного контроля. Финансовый контроль реализуется посредством контрольной деятельности специально уполномоченных государством органов финансового контроля. Деятельность органов финансового контроля по контролю за соблюдением финансового законодательства связана с использованием разнообразных видов, средств, приемов и способов финансового контроля. Правильный выбор видов, средств, приемов и способов финансового контроля предопределяет эффективность финансового контроля.

В теории финансового права финансовый контроль классифицируется по видам, исходя из следующих оснований:

1) в зависимости от времени проведения налогового контроля по отношению к проверяемой финансово-хозяйственной операции выделяются предварительный, текущий (оперативный) и последующий налоговый контроль;

2) в зависимости от осуществляющих органов (субъектов) выделяется финансовый контроль:

• представительных органов государственной власти и местного самоуправления;

• Президента РФ;

• исполнительных органов власти общей компетенции;

• ведомственный и внутрихозяйственный;

• общественный;

• аудиторский;

3) по объекту выделяется комплексный и тематический;

4) по характеру контрольных мероприятий финансовый контроль подразделяется на плановый и внеплановый (внезапный). В первом случае контроль подчинен определенному планированию, а во втором – осуществляется в случае внезапно возникшей необходимости.

Финансовый контроль определяют также как сплошной и выборочный. Первая форма налогового контроля основывается на проверке всех документов и записей в регистрах бухгалтерского учета, а вторая предусматривает проверку части первичных документов в каждом месяце проверяемого периода или за несколько месяцев.

Классифицируется финансовый контроль на документальный и фактический. Документальный контроль основан на изучении данных о проверяемом объекте, содержащихся в первичных документах. Реализуется он при помощи следующих приемов: формальной, логической и арифметической проверки документов; юридической оценки хозяйственных операций, отраженных в документах; встречных проверок; оценки правильности отражения данных первич-

ного учета в бухгалтерских проводках; экономического анализа. Всестороннее исследование деятельности предприятия и полноценности первичных документов достигается приемами (методами) фактического контроля, такими, например, как обследование, инвентаризация, экспертиза.

Финансовый контроль можно подразделить на обязательный и необязательный (инициативный). Обязательный проводится:

• в силу требований законодательства;

• по решению компетентных государственных органов.

Инициативный финансовый контроль проводится по решению хозяйствующих субъектов.

По периодичности проведения финансового контроля различаются первоначальный и повторный. Первоначальными следует признать контрольные мероприятия, проводимые в отношении какого-либо из субъектов впервые за год. Повторность же возникает в том случае, когда в течение календарного года осуществляются две и более проверки.

Наличие у финансового контроля разнообразных целей и задач обусловливает и дифференцированные подходы к их решению, т.е. необходимость использования тех или иных способов проверок, оценок и анализа финансового состояния подконтрольных объектов. Относительно финансового контроля можно выделить шесть основных методов: наблюдение, обследование, анализ, проверка, ревизия и финансово-экономическая экспертиза.

Наблюдение представляет собой ознакомление с деятельностью объекта контроля без применения сложных комплексных приемов получения и оценки информации.

Обследование является одним из основных методов предварительного финансового контроля и направлено на исследование отдельных сторон финансово-хозяйственной деятельности. Обследование применяется для оперативного выявления соблюдения финансовой дисциплины, а также определения целесообразности всесторонней более глубокой проверки подконтрольного объекта. Основной целью обследования являются общий анализ финансово-хозяйственной деятельности и выявление ее недостатков. Реализация названной цели достигается путем решения следующих задач: исследования (мониторинга) финансовой документации; выявления финансового состояния объекта проверки; проверки соблюдения нормативных актов в сфере исполнения бюджетных назначений и правильности их оформления; оценки уровня обоснованности и целевого назначения государственных (муниципальных) расходов и т. д.

Анализ представляет собой специальный метод контроля достоверности финансовой документации с использованием аналитических приемов математики. Как правило, объектом финансового анализа являются бухгалтерские сче-

та и балансы, а главной задачей – выявление полноты и своевременности отражения в учете и отчетности налогооблагаемой базы. Данный метод финансового контроля осуществляется финансовыми органами, ведущими расчеты хозяйствующих субъектов по платежам в бюджет и во внебюджетные фонды (налоговыми органами, внебюджетными фондами и т. д.). В результате анализа финансовой деятельности контролируемого объекта производится доначисление налогов или уточнение налогооблагаемой базы, что значительно влияет на рост доходов государственных или муниципальных бюджетов.

Проверка представляет собой один из основных методов финансового контроля и предусматривает исследование определенного круга вопросов с целью выявления нарушений финансового законодательства. В ходе осуществления проверки контролирующие органы более глубоко анализируют финансовую деятельность объекта, привлекая максимальное количество документальных источников информации. Объектом проверки может быть любая финансовая операция, совершенная территориальными, коллективными или индивидуальными субъектами финансовых правоотношений. Субъектами, имеющими права на проведение проверок, являются практически все органы и агенты финансового контроля. Так, Счетная палата РФ контролирует своевременное исполнение доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; Федеральное казначейство проверяет использование средств федерального бюджета; Центральный банк РФ контролирует осуществление банковских операций, проводит инвентаризацию валютных и иных ценностей, находящихся в денежных хранилищах и кассах кредитных организаций и т. д.

В зависимости от различных оснований проверки подразделяются на комплексные, тематические, документальные, камеральные, выездные, встречные и др. Формой завершения проверки служит акт о выявленных нарушениях (акт проверки) или (в случае отсутствия нарушений) письменное заключение проверяющего. В акте проверки отражаются все основные выявленные нарушения и недостатки в целях последующего рассмотрения дела компетентным органом (должностным лицом). На основании изложенных в акте фактических данных руководитель контролирующего органа вправе принять одно из решений: о направлении проверяемому субъекту предписаний об устранении выявленных нарушений финансового законодательства; о применении к нарушителю мер ответственности в соответствии с возложенной компетенцией; о направлении материалов дела в иной компетентный орган финансового контроля; о предъявлении иска в суд в защиту нарушенных прав государства (муниципального образования). При вынесении решения о привлечении подконтрольного объекта к ответственности акт проверки имеет доказательственную силу,

однако указанные в нем факты должны быть исследованы в ходе судебного разбирательства.

Ревизия представляет собой комплексную проверку, направленную на взаимосвязанное изучение финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций, учреждений, граждан-предпринимателей и др. Характерными чертами ревизии являются максимальный охват экономических и юридических сторон деятельности, участие в ее производстве экспертов и специалистов, сочетание различных приемов финансового контроля. Ревизия осуществляется с целью выявления законности, достоверности и целесообразности финансовых операций, что достигается в ходе контроля за следующими сферами финансово-хозяйственной деятельности: соблюдением финансовой дисциплины; рациональным использованием государственных денежных средств; сохранностью материальных и денежных ресурсов; правильностью ведения бухгалтерского учета и составления отчетности и др.

Проведение ревизии требует оперативности, высокой квалификации сотрудников проверяющего органа, четкого механизма их взаимодействия, поэтому комплексные проверки осуществляются, как правило, специальными органами финансового контроля – Счетной палатой РФ, Министерством финансов РФ, Центральным банком РФ и др. Ревизии классифицируются на несколько видов по следующим основаниям. По содержанию ревизии делятся на документальные и фактические. Документальные ревизии включают в себя проверку различных финансовых документов. На основе их анализа можно определить законность и целесообразность расходования средств. В ходе фактической ревизии проверяется наличие денег, ценных бумаг и материальных ценностей.

По времени осуществления ревизии делятся на плановые и внеплановые. В основном ревизии проводятся в соответствии с планом, который составляется в вышестоящих органах, министерствах или ведомствах. Плановые ревизии в производственной сфере проводятся не реже одного раз в год, а в непроизводственной сфере – не реже одного раза в два года.

По обследуемому периоду деятельности ревизии делятся на фронтальные и выборочные .

При фронтальной (полной) ревизии проверяется вся финансовая деятельность субъекта за определенный период. Выборочная (частичная) ревизия представляет собой проверку финансовой деятельности только за какой-то короткий период времени.

По объему ревизуемой деятельности ревизии подразделяются на комплексные, при которых проверяется финансовая деятельность данного субъекта в различных областях, в них принимают участие одновременно ревизоры не-

скольких органов; и тематические, которые сводятся к обследованию какой-либо одной сферы финансовой деятельности.

По окончании ревизии членами комиссии составляется акт ревизии – документ, имеющий важное юридическое значение. Он подписывается лицами, производившими ревизию, а также руководителем и главным бухгалтером проверяемого юридического лица. В акте ревизии указываются ее цели, основные результаты проверки, выявленные факты нарушений финансовой дисциплины, называются причины, повлекшие данные нарушения, а также виновные в данных нарушениях лица и предлагаются меры по ликвидации названных нарушений и меры ответственности виновных лиц. Руководитель и главный бухгалтер имеют возможность представить по акту ревизии возражения.

На основе акта ревизии принимаются меры по устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины, к возмещению причиненного материального ущерба, виновные привлекаются к ответственности, разрабатываются предложения по предупреждению нарушений. Руководитель проверяемой организации должен принять меры к устранению выявленных нарушений до окончания проведения ревизии.

Финансово-экономическая экспертиза — проведение специалистами исследования действительных объемов и направлений движения финансовых средств в целях выявления целесообразности, рациональности и эффективности проведенных финансовых операций и финансовой деятельности и контролируемого субъекта за проверяемый период. Этот прием финансового контроля является наиболее сложным, трудоемким, но важным и необходимым как для контролирующего органа, так и для подконтрольного субъекта. В ходе проведения экономической экспертизы финансовой деятельности какого-либо субъекта анализу подвергаются планы-прогнозы развития территорий, бизнес-планы предприятий, периодическая и годовая отчетность, на основании которых исследуются главные экономические показатели финансовой деятельности проверяемых субъектов.

7.3. Органы, осуществляющие финансовый контроль

Финансовый контроль осуществляется федеральными органами законодательной власти, федеральными органами исполнительной власти, в том числе специально созданными органами исполнительной власти.

Финансовый контроль осуществляется Федеральным Собранием РФ– парламентом Российской Федерации, который в соответствии со ст. 94 Конституции РФ является представительным и законодательным органом. Так, Государственная Дума рассматривает и утверждает отчет об исполнении федераль-

ного бюджета, представляемый Правительством РФ (ст. 114 Конституции РФ)[1], а также отчеты об исполнении государственных внебюджетных фондов денежных средств (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования). Государственная Дума и Совет Федерации осуществляют свои контрольные функции через создаваемые ими соответствующие комитеты и комиссии; финансовый контроль осуществляется в процессе проведения Государственной Думой слушаний по вопросам формирования и исполнения федерального бюджета. Федеральное Собрание РФ в соответствии с Конституцией РФ создает Счетную палату РФ, которая наделена широкими полномочиями в сфере финансового контроля.

Президент РФ осуществляет финансовый контроль через Контрольное управление и другие управления Администрации Президента РФ, а также через полномочных представителей семи федеральных округов. Главное контрольное управление наделено правом требовать от руководителей государственных органов, организаций и предприятий (независимо от формы собственности) представления документов, материалов и любой информации, необходимой для проведения проверок; привлекать к проверкам специалистов и представителей правоохранительных органов и вносить на рассмотрение Президента РФ предложения по результатам проверок. Оно вправе направлять предписания об устранении финансовых нарушений, которые должны быть рассмотрены в течение 10 дней. Но оно не имеет права самостоятельно применять какие-либо санкции к нарушителям финансовой дисциплины. Материалы об этом направляются в соответствующие контрольные или правоохранительные органы для принятия необходимых мер.

Функции по осуществлению финансового контроля в соответствии с законодательством возложены также на исполнительную власть Российской Федерации – Правительство РФ, правительства и администрации субъектов РФ. Правительство РФ осуществляет финансовый контроль в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФЗ «О Правительстве Российской Федерации»[2]. В соответствии с действующим законодательством также созданы специальные субъекты финансового контроля, для которых финансовый контроль является основным видом их деятельности. К ним относятся Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, Министерство финансов России, Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная таможенная служба РФ, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, иные орга-

[1] Конституция Российской Федерации, ст. 114. – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] О Правительстве Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) . – Доступ из КонсультантПлюс.

ны, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Счетная палата РФ осуществляет свою деятельность на основании Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»[1]. Счетная палата РФ – постоянно действующий орган государственного контроля, образуемый Федеральным Собранием РФ. Основные задачи Счетной палаты РФ (ст. 2 указанного Закона):

• организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходов и расходов статей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

• определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

• оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

• проведение финансовой экспертизы проектов федеральных законов, иных нормативных актов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета;

• осуществление контроля за законностью и своевременностью движения средств бюджета в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации и др.

Председатель Счетной палаты РФ назначается на должность Государственной Думой сроком на 6 лет. Заместитель председателя назначается на должность Советом Федерации на тот же срок. При формировании Счетной палаты РФ Совет Федерации и Государственная Дума назначают по 6 аудиторов сроком на 6 лет.

Для реализации возложенных на нее задач Счетная палата РФ осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что включает в себя: организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году; проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов; экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации; подготовку и представление заключений в обе палаты парламента по исполнению названных

[1] О Счетной палате Российской Федерации. Федеральный закон от 11.01.1995 N 4-ФЗ. – Доступ из КонсультантПлюс.

бюджетов и т. д. Контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются: во-первых, на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды; во-вторых, на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. Счетная палата РФ, осуществляя контрольную деятельность, вправе проводить ревизии и тематические проверки, не вмешиваясь в оперативную деятельность проверяемых организаций. О результатах ревизий и тематических проверок Счетная палата РФ информирует Совет Федерации и Государственную Думу. В случаях выявления нарушений в хозяйственной, финансовой или иной деятельности, наносящей государству ущерб и требующей пресечения, Счетная палата РФ вправе давать администрации проверяемой организации предписания, обязательные для исполнения.

Министерство финансов РФ (Минфин России) действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329[1]. Как отмечалось ранее, в соответствии с указанным Положением Министерство финансов РФ 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, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Министерство финансов РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федерального казначейства (федеральной службы), Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, а также финансовый контроль за исполнением

[1] О Министерстве финансов Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 329 (ред. от 27.12.2014) // . – Доступ из КонсультантПлюс.

Федеральной таможенной службой нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Федеральное казначейство (см. подробнее параграф 6.3) осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, как отмечалось ранее (см. параграф 6.3), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля.

Федеральная служба по финансовому мониторингу. В ведение службы переданы контрольно-ревизионные органы, территориальные органы по валютному контролю Минфина России. Служба действует на основании Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденного постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 307.

Служба наделена полномочиями:

1) по осуществлению контроля и надзора за выполнением всеми лицами требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, за привлечением к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства;

2) по сбору, обработке и анализу информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащими контролю в соответствии с законодательством;

3) по осуществлению проверок полученной информации о названных операциях, получения необходимых разъяснений;

4) по выявлению признаков, свидетельствующих о том, что операция (сделка) с денежными средствами или иным имуществом связана с легализацией доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма.

Федеральная налоговая служба (ФНС России) в соответствии с Положением о ней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506[1], является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью их внесения в бюджет, а также за производством и оборотом этилового

[1] Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе. Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 N 506 (ред. от 27.12.2014) . – Доступ из КонсультантПлюс.

спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и за соблюдением валютного законодательства в пределах компетенции налоговых органов.

Служба наделена широким кругом полномочий, включая осуществление контроля и надзора за:

1) соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов, иных платежей в бюджет;

2) представлением деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

3) осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями;

4) соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения;

5) полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей;

6) проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей.

Помимо названного, ФНС России выдает в установленном порядке предусмотренные законодательством лицензии в сфере ее полномочий, осуществляет государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств; ведет в установленном порядке учет всех налогоплательщиков и иные полномочия.

Центральный банк РФ (Банк России), являясь юридическим лицом, одновременно осуществляет функции органа государственного управления, наделенного властными полномочиями. Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, имеет право издавать нормативные правовые акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц, действующих в сфере финансов. Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ. На Центральный банк РФ возложена функция контроля и надзора в банковской сфере.

Контрольные и финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

7.4. Аудит как форма финансового контроля

Аудит — форма финансового контроля, обеспечивающая комплексную целевую оценку результатов деятельности подконтрольного субъекта, подразумевающая формирование общего мнения и ответственность контролера (аудитора) и публичность результатов. В этих условиях можно ввести определение государственного аудита как формы контроля в государственном секторе, имеющего целью комплексную оценку результатов деятельности организации, формирование мнения государственного аудитора или уполномоченного государством независимого аудитора и представление результатов аудита заинтересованным пользователям. Для создания в России действенной системы государственного аудита необходимо обеспечить наличие предпосылок для ее успешного функционирования. К основным предпосылкам можно отнести следующие:

• качество организации бюджетного процесса, системы государственной финансовой отчетности, бухгалтерского учета в государственном секторе;

• наличие потребителей и пользователей государственного аудита, их информационные потребности и ожидания;

• адекватность организационных форм государственного аудита его целям, задачам, принципам;

• соответствующее качество нормативной и законодательной базы государственного аудита.

В настоящее время аудиторская деятельность осуществляется в соответствии с федеральными законами: от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Закон об аудиторской деятельности)[1]; от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»; другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами. Как указано в п. 3 ст. 1 Закона об аудиторской деятельности, аудитом называется независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности, в результате которой создается мнение о достоверности такой отчетности.

Аудит как форма государственного финансового контроля характеризуется привлечением независимых контролеров к проверкам в государственном секторе. Они могут быть государственными служащими или независимыми аудиторами, и их независимость должна быть обеспечена по отношению к проверяемому субъекту. Государственный аудит предполагает также введение требо-

[1] Об аудиторской деятельности. Федеральный закон от 30.12.2008 N 307-ФЗ (ред. от 01.12.2014) . – Доступ из КонсультантПлюс.

ваний по формированию мнения государственного контролера (аудитора) в отношении достоверности государственной финансовой отчетности получателей бюджетных средств. Такой порядок, с одной стороны, привел бы к тому, что данная отчетность ежегодно проверялась аудитором, и, с другой стороны, заключение свидетельствовало бы о реальной достоверности показателей проверенной отчетности, результатов финансово-хозяйственной деятельности министерств, ведомств, учреждений.

Целью аудита является выражение мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц и соответствии ведения бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации. Под достоверностью понимается степень точности данных финансовой (бухгалтерской) отчетности, которая позволяет пользователю этой отчетности на основании ее данных делать правильные выводы о результатах хозяйственной деятельности, финансовом и имущественном положении аудируемых лиц и принимать базирующиеся на этих выводах обоснованные решения. Аудиторские организации (аудиторы) могут оказывать сопутствующие аудиту услуги, в том числе постановку и ведение бухгалтерского учета, налоговое консультирование, правовое консультирование и др. Аудиторскую деятельность разрешено вести аудиторским организациям и индивидуальным аудиторам.

Аудитором называется физическое лицо, которое обладает квалификационным аттестатом и входит в одну из саморегулируемых организаций аудиторов (п. 1 ст. 4)[1]. Данный статус закрепляется, когда данные о гражданине фиксируются в ее реестре. Аудиторская фирма — это коммерческая структура, являющаяся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов.

С момента, когда в реестр саморегулируемой организации внесены сведения о коммерческой организации, у нее возникает право заниматься аудиторской деятельностью. С 1 января 2010 г. отменено лицензирование аудиторской деятельности. Но чтобы заниматься аудиторской деятельностью, аудиторские организации и индивидуальные аудиторы должны быть членами саморегулируемой организации аудиторов. Лица, не вступившие в саморегулируемые организации аудиторов, не вправе проводить аудит и оказывать сопутствующие аудиту услуги. Также с 1 января 2010 г. аудитор обязан в течение каждого календарного года начиная с года, следующего за годом получения квалификационного аттестата аудитора, проходить обучение по программам повышения квалификации, утверждаемым саморегулируемой организацией аудиторов, членом которой он является. Минимальная продолжительность такого обучения устанавливается саморегулируемой организацией аудиторов для своих чле-

[1] Об аудиторской деятельности. Федеральный закон от 30.12.2008 N 307-ФЗ (ред. от 01.12.2014) п. 1 ст. 4. – Доступ из КонсультантПлюс.

нов и не может быть менее 120 часов за три последовательных календарных года, но не менее 20 часов в каждый год.

Аудиторская организация и ее работники, индивидуальный аудитор и работники, с которыми им заключены трудовые договоры, обязаны сохранять аудиторскую тайну.

Аудит делится на обязательный и инициативный. Обязательная аудиторская проверка проводится в случаях, прямо установленных законодательными актами Российской Федерации, инициативная – по решению хозяйствующего субъекта. Обязательный аудит – ежегодная обязательная аудиторская проверка ведения бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организации или индивидуального предпринимателя. Обязательный аудит осуществляется в случаях, установленных федеральными законами, а также, если:

1) организация имеет организационно-правовую форму открытого акционерного общества;

2) организация является кредитной организацией, бюро кредитных историй, страховой организацией, обществом взаимного страхования, товарной или фондовой биржей, инвестиционным фондом, государственным внебюджетным фондом, фондом, источником образования средств которого являются добровольные отчисления физических и юридических лиц;

3) объем выручки от продажи продукции (выполнения работ, оказания услуг) организации (за исключением сельскохозяйственных кооперативов и союзов этих кооперативов) за предшествовавший отчетному год превышает 50 миллионов рублей или сумма активов бухгалтерского баланса по состоянию на конец года, предшествовавшего отчетному, превышает 20 миллионов рублей. Для муниципальных унитарных предприятий законом субъекта РФ финансовые показатели могут быть снижены.

Обязательный аудит проводится ежегодно.

Аудиторская проверка завершается составлением официального документа – аудиторского заключения, которое предназначено для пользователей финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц, составленного в соответствии с федеральными правилами (стандартами) аудиторской деятельности и содержащего мнение аудиторской фирмы (аудитора) о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемого лица и соответствии порядка ведения его бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации. Составление заведомо ложного аудиторского заключения влечет дисциплинарную ответственность для лица, подписавшего такое заключение, также аннулирование квалификационного аттестата аудитора и привлечение его к уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Особенная часть

Глава 8.
Бюджетное право Российской Федерации

8.1. Понятие, роль и виды бюджетов

В юридической и экономической литературе понятие «бюджет» рассматривается в различных аспектах. Происходит этот термин от английского слова, означавшего «мешок с деньгами». Необходимость существования бюджета обусловлена тем, что только государство может осуществить определенные функции, например, социальные, оборонные, культурные, для чего необходима концентрация большого объема денежных средств и создание централизованных фондов этих средств в собственности конкретного публично-правового образования.

Бюджет как экономическая категория представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования единого централизованного фонда денежных средств, который создается для осуществления государством или муниципальным образованием его задач и функций. Как правовая категория бюджет – это юридическая форма (нормативный правовой акт), регламентирующая деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по формированию и исполнению централизованного фонда денежных средств. Таким образом, бюджет одновременно представляет собой финансовый план соответствующего публично-правового образования (государства, субъекта РФ или муниципального образования), фонд денежных средств и нормативный правовой акт, материально опосредующий функции государства и муниципальных образований.

Таким образом, бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ)[1]. Поскольку Россия – федеративное государство, под государственным бюджетом понимают бюджет России (федеральный бюджет) и бюджеты субъектов РФ. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ федеральный бюджет находится в ведении Российской Федерации. Бюджету публично-правового образования придается высшая юриди-

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014), ст. 6. – Доступ из КонсультантПлюс.

ческая сила, он утверждается в форме высшего нормативного акта соответствующего уровня, как и отчет о его исполнении. Так, федеральный бюджет и отчет о его исполнении, а также бюджеты государственных внебюджетных фондов и отчеты об их исполнении принимаются в форме федеральных законов, бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении, а также бюджеты территориальных внебюджетных фондов и отчеты об их исполнении – в форме законов субъектов РФ, а местные бюджеты и отчеты об их исполнении принимаются в форме нормативных актов (решений) представительных органов местного самоуправления.

Бюджетная классификация Российской Федерации в соответствии со ст. 18 БК РФ является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации[1].

Бюджетная классификация Российской Федерации включает классификацию:

• доходов бюджетов;

• расходов бюджетов;

• источников финансирования дефицитов бюджетов;

• операций публично-правовых образований (иначе она называется «классификация операций сектора государственного управления»).

Определение принципов назначения, структуры кодов бюджетной классификации Российской Федерации, а также присвоение кодов составным частям бюджетной классификации Российской Федерации, которые в соответствии с БК РФ являются едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществляются Министерством финансов РФ (приказ Минфина России от 30 декабря 2009 г. № 150н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»).

Финансовые органы субъектов РФ утверждают перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти субъектов РФ, органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения. Финансовые органы муниципального образования утверждают перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы местного самоуправления и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

---

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014), ст. 18 . – Доступ из КонсультантПлюс.

Бюджетное устройство государства определяется его государственным устройством, закрепленным в Конституции РФ, утверждающей в ст. 1, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов РФ[1].

Одной из важнейших характеристик бюджетного устройства государства является его бюджетная система. Построение бюджетной системы зависит от формы государственного устройства страны. В унитарных государствах имеется два звена бюджетной системы – государственный и местные бюджеты. Бюджетная система федеративного государства состоит из трех звеньев – федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов. Под бюджетной системой Российской Федерации в соответствии со ст. 6 БК РФ понимается основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. При этом уровень местных бюджетов фактически дробится на два подуровня, поскольку в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» двухуровневая система местного самоуправления – городские округа и муниципальные районы, а также городские и сельские поселения. В связи с этим местные бюджеты также бывают двух видов – бюджеты городских округов и муниципальных районов, а также бюджеты городских и сельских поселений. Такое определение бюджетной системы Российской Федерации в целом соответствует сложившемуся в отечественной экономической и юридической науке понятию бюджетной системы как совокупности всех видов бюджетов страны. Организация и принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь между отдельными звеньями составляют понятие «бюджетное устройство».

В соответствии со ст. 1, 5, 71, 73 и 132 Конституции РФ, а также ст. 10 БК РФ бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней[2]. Первый уровень – это федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов (Пенсионный фонд РФ, Фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования РФ). Второй уровень бюджетной системы составляют бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориаль-

[1] Конституция Российской Федерации, ст. 1 . – Доступ из КонсультантПлюс.
[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014), ст. 10 . – Доступ из КонсультантПлюс.

ных государственных внебюджетных фондов (территориальных фондов обязательного медицинского страхования), которые представляют собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ. Наконец, в основании бюджетной системы находятся многочисленные местные бюджеты (третий уровень), в том числе: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты поселений.

Бюджеты, входящие в бюджетную систему Российской Федерации, самостоятельны и не включаются друг в друга (местные бюджеты не включаются в бюджеты субъектов РФ, а те, в свою очередь, не включаются в федеральный бюджет). Однако в бюджетном законодательстве существует понятие консолидированного бюджета, который в соответствии со ст. 6 БК РФ представляет собой свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами. Так, консолидированным бюджетом субъекта РФ будет признана совокупность местных бюджетов на территории данного субъекта и бюджета самого субъекта РФ, а консолидированным бюджетом Российской Федерации считается совокупность консолидированных бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета.

Согласно ст. 28 БК РФ бюджетная система основана на следующих принципах:

• единства бюджетной системы Российской Федерации;

• разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

• самостоятельности бюджетов;

• равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;

• полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;

• сбалансированности бюджета;

• результативности и эффективности использования бюджетных средств;

• общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;

• прозрачности (открытости);

• достоверности бюджета;

• адресности и целевого характера бюджетных средств;

• подведомственности расходов бюджетов;

• единства кассы[1].

8.2. Понятие, предмет и метод бюджетного права

Бюджетное право — основная подотрасль финансового права, представляющая собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в сфере бюджетной системы России, состава бюджетных доходов и расходов, бюджетных полномочий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, осуществления бюджетного процесса, а также формирования и использования государственных внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения социально-экономического развития страны и других потребностей общества. Таким образом, предметом бюджетного права являются соответствующие общественные отношения, возникающие в бюджетной сфере, а метод правового регулирования бюджетное право использует императивный, как и все финансовое право.

В соответствии со ст. 1 БК РФ к бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе:

• формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

• составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности[2].

Бюджетные правоотношения как урегулированные финансово-правовыми нормами отношения в бюджетной сфере имеют ряд специфических черт: они обычно длятся определенный период времени, носят систематический характер и возобновляются между многими субъектами в каждом новом бюджетном году. В бюджетном праве наиболее четко видно деление норм и отношений на материальные и процессуальные, например, нормы, регулирующие бюджетное устройство, состав доходов и расходов, их разграничение между различными уровнями бюджетной системы, являются материальными, а все нормы, регла-

---

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014), с.28. – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014), ст. 1 . – Доступ из КонсультантПлюс.

ментирующие порядок осуществления бюджетного процесса, признаются процессуальными. В сфере бюджетных правоотношений основные права и обязанности принадлежат самим публично-правовым образованиям как собственникам соответствующих бюджетов. Права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса, установленные БК РФ и принятые в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, представляют собой бюджетные полномочия в соответствии со ст. 6 БК РФ. При этом публично-правовые образования могут защитить свои права в бюджетной сфере, на что указал и Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 ноября 2003 г. № 16-П.

Бюджетные полномочия Российской Федерации установлены ст. 7 БК РФ. Бюджетные полномочия субъектов РФ определены в ст. 8 БК РФ. Бюджетные полномочия всех типов муниципальных образований предусмотрены в ст. 9 БК РФ. Кроме общих полномочий, каждый тип муниципального образования имеет свои бюджетные полномочия, обусловленные особенностями задач и функций местного самоуправления на данной территории. Например, к бюджетным полномочиям муниципальных районов помимо полномочий, перечисленных выше, относятся[1]:

• установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов РФ в бюджеты муниципальных районов;

• установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений;

• определение целей и порядка предоставления субсидий из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, представительный орган которых формируется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

---

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014), ст. 9.– Доступ из КонсультантПлюс.

• составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления поселений наряду с общими полномочиями осуществляют также бюджетные полномочия по установлению порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения. При этом законодательство дает возможность осуществления отдельных бюджетных полномочий финансового органа поселения финансовым органом муниципального района на основе соглашения между местной администрацией поселения и местной администрацией муниципального района.

8.3. Принципы и источники бюджетного права

Важнейшими принципами бюджетного права являются принципы законности и бюджетного федерализма, которые хотя напрямую не сформулированы в бюджетном законодательстве, но регулирование бюджетных отношений осуществляется с учетом этих основополагающих начал, вытекающих из норм Конституции РФ. Принцип бюджетного федерализма фактически означает особенности бюджетного устройства и бюджетного процесса в федеративном государстве. Единого доктринального толкования данного принципа нет, но в любом случае при использовании данного термина речь идет о взаимоотношениях различных территориальных субъектов бюджетного права в федеративном государстве. На практике это реализуется в первую очередь через систему межбюджетных отношений и их регулирование путем предоставления межбюджетных трансфертов.

Нормы бюджетного права содержатся, прежде всего, в Конституции РФ. Статьи 71 и 72 определяют исключительную компетенцию Российской Федерации и сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области бюджета. В Конституции РФ установлен порядок рассмотрения, утверждения бюджета (ч. 4 ст. 101, ч. 3 ст. 104, п. «а» – «в» ст. 106, п. «а», «б» ст. 114 и др.). Бюджетное законодательство Российской Федерации в соответствии со ст. 2 БК РФ состоит из:

• Бюджетного кодекса РФ;

• принятых в соответствии с БК РФ федеральных законов о федеральном бюджете;

• федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

• законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ;

• законов субъектов РФ о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов;

• муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах (далее – закон (решение) о бюджете);

• иных федеральных законов, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения.

Федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований не могут противоречить БК РФ. Основным федеральным законом, регулирующим бюджетные правоотношения, является федеральный закон о федеральном бюджете, так называемый федеральный закон о текущем бюджете, принимаемый ежегодно. Некоторые особенности местных бюджетов как финансовой основы местного самоуправления установлены Федеральным законом РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1].

Президент РФ имеет право издавать указы, регулирующие бюджетные правоотношения, которые не могут противоречить БК РФ и федеральным законам, входящим в состав бюджетного законодательства, хотя следует отметить, что в последние годы снижается доля указов Президента РФ, регулирующих бюджетные отношения, поскольку установлены определенные ограничения по кругу регулируемых данными актами отношений.

В бюджетной сфере Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета. Остальные федеральные органы исполнительной власти принимают акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в случаях и пределах, которые предусмотрены БК РФ, федеральными законами, указами Президента РФ и актами Правительства РФ. Ведущая роль среди данных подзаконных актов принадлежит актам Министерства финансов РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции в соответствии с БК РФ.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством

---

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2014) . – Доступ из КонсультантПлюс.

Российской Федерации, применяются правила международного договора. При этом международные договоры Российской Федерации применяются к бюджетным правоотношениям непосредственно, за исключением случаев, когда из международных договоров следует, что для их применения требуется издание внутригосударственных актов.

Многие акты бюджетного законодательства имеют особенности действия во времени. Так, закон (решение) о бюджете вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года, если иное не предусмотрено БК РФ и (или) законом (решением) о бюджете. Закон о бюджете подлежит обязательному официальному опубликованию не позднее пяти дней после его подписания в установленном порядке, а решение о бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее 10 дней после его подписания в установленном порядке.

Глава 9.
Бюджетный процесс

9.1. Понятие бюджетного процесса и полномочия его участников

Бюджетное законодательство Российской Федерации закрепляет основы бюджетного процесса, его стадии и подробно описывает полномочия его участников.

Бюджетный процесс — это регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности (ст. 6 БК РФ).

Бюджетный процесс длится около трех с половиной лет, и это время называется бюджетным периодом или бюджетным циклом, т. е. это время, в течение которого бюджет проходит все стадии. К принципам бюджетного процесса, помимо рассмотренных ранее принципов бюджетной системы (см. параграф 8.1 и ст. 28–38.2 БК РФ), можно отнести следующие:

• последовательность вступления в бюджетный процесс его участников;

• ежегодность бюджета;

• скользящая трехлетка, т. е. осуществление бюджетного планирования на трехлетний период;

• специализация бюджетных показателей (что подтверждает наличие бюджетной классификации);

• бюджетное планирование и исполнение бюджета, ориентированное на результат (так называемое бюджетирование, ориентированное на результат), и иные.

Принято выделять четыре стадии бюджетного процесса, каждая из которых будет подробно рассмотрена ниже:

• составление проекта бюджета;

• рассмотрение и утверждение проекта бюджета;

• исполнение бюджета и составление;

• утверждение отчета об исполнении бюджета.

Участники бюджетного процесса весьма многочисленны, к ним относятся:

• Президент РФ;

• высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования;

• законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (далее – законодательные (представительные) органы);

• исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);

• Центральный банк РФ;

• органы государственного (муниципального) финансового контроля;

• органы управления государственными внебюджетными фондами;

• главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;

• главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;

• главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

• получатели бюджетных средств (ст. 152 БК РФ).

Законодательные (представительные) органы в соответствии со ст. 153 БК РФ рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов, осуществляют другие полномочия в соответствии с актами бюджетного законодательства Российской Федерации.

Наиболее активную роль в бюджетном процессе играет Министерство финансов РФ, поскольку именно оно осуществляет практическую работу по составлению проекта федерального бюджета, его исполнению и составлению отчета о его исполнении. В сфере бюджетного процесса данное Министерство обладает бюджетными полномочиями, перечисленными в ст. 165 БК РФ. Исключительные права министра финансов Российской Федерации представлены в ст. 166 БК РФ.

Центральный банк РФ совместно с Правительством РФ в соответствии со ст. 155 БК РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики, обслуживает счета бюджетов и осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации. На основании агентского соглашения для осуществления операций по предоставлению и возврату бюджетных кредитов могут привлекаться кредитные организации. Кроме того, они обслуживают счета бюджетов в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций.

Органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и готовят заключения на годовой отчет об исполнении соответствующих бюджетов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации. Кроме того, они вправе проводить проверки бюджетов субъектов РФ – получателей межбюджетных трансфертов из соответствующего бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) в соответствии со ст. 6 БК РФ – это орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено БК РФ. Распорядителем бюджетных средств согласно указанной статье признается орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств. Бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств и распорядителя бюджетных средств установлены ст. 158 БК РФ.

Главным администратором доходов бюджета считается определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета, если иное не установлено БК РФ (ст. 6 БК РФ). Администратором доходов бюджета в соответствии с той же статьей признается орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней

и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено БК РФ (например, налоговые органы).

Кроме главных администраторов и администраторов доходов бюджета в бюджетном процессе участвуют главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета) и администратор источников финансирования дефицита бюджета (орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с БК РФ осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета).

Бюджетные полномочия главного администратора доходов бюджета закреплены в ст. 160.1 БК РФ, бюджетные полномочия главного администратора (администратора) – в ст. 160.2 БК РФ.

Наиболее многочисленными участниками бюджетного процесса являются получатели бюджетных средств – органы государственной власти, управления государственным внебюджетным фондом, органы местного самоуправления, органы местных администраций, находящиеся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетные учреждения, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК РФ.

Полномочия получателя бюджетных средств в бюджетном процессе в соответствии со ст. 162 БК РФ заключаются в следующем:

• он составляет и исполняет бюджетную смету;

• принимает и (или) исполняет в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;

• обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;

• вносит соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи;

• ведет бюджетный учет либо передает на основании соглашения это полномочие иному государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии);

• формирует и представляет бюджетную отчетность получателя бюджетных средств соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств;

• исполняет иные полномочия, установленные нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Следует также упомянуть такого важного участника бюджетного процесса, как Федеральное казначейство, поскольку в Российской Федерации казначейская система исполнения бюджета. Статья 166.1 регламентирует бюджетные полномочия Федерального казначейства.

9.2. Стадии бюджетного процесса

Бюджетный процесс состоит из четырех стадий, причем на федеральном уровне бюджет должен быть рассчитан на трехлетний период (за исключением кризисного периода).

Первая стадия – составление проекта бюджета, чему предшествует разработка планов и прогнозов развития территории и целевых программ Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов бюджетов.

Бюджетная политика государства на очередной финансовый год содержится в Бюджетном послании Президента РФ, которое должно быть представлено не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году. В соответствии со ст. 170 БК РФ в Бюджетном послании Президента РФ определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период. Составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований. При этом проект соответствующего бюджета составляется в порядке, установленном органом государственной власти или местной администрацией в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период. Проект бюджета субъекта РФ и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов (проекты местных бюджетов) составляются и утверждаются

сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с законом субъекта РФ (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования), за исключением закона (решения) о бюджете. В случае если проект бюджета субъекта РФ (проект бюджета муниципального района, проект бюджета городского округа) составляется и утверждается на очередной финансовый год, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (местная администрация муниципального района, городского округа) разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план субъекта РФ (муниципального района, городского округа). Если же проект бюджета поселения составляется и утверждается на очередной финансовый год, муниципальным правовым актом представительного органа поселения могут быть предусмотрены разработка и утверждение среднесрочного финансового плана поселения. Под среднесрочным финансовым планом понимается документ, содержащий основные параметры бюджета, при этом значения показателей среднесрочного финансового плана и основных показателей проекта бюджета должны соответствовать друг другу.

Проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств. Бюджетный кодекс РФ предъявляет достаточно жесткие требования к прогнозированию бюджетов, особенно с учетом ориентированности планирования и исполнения бюджетов на достижение определенных социально и общественно значимых результатов (так называемое бюджетирование, ориентированное на результат). Статья 37 БК РФ «Принцип достоверности бюджета» прямо указывает на необходимость обеспечения надежности показателей прогноза социально-экономического развития территории и реалистичность расчета расходов и доходов бюджета. В соответствии со ст. 173 БК РФ прогноз социально-экономического развития на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается путем уточнения параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода. Изменение прогноза социально-экономического развития в ходе составления или рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета. Основным принципом бюджетного планирования должно быть гарантированное обеспечение в среднесрочной перспективе действующих и принимаемых обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами бюджетной политики. При этом прогнозы для Российской Федерации, регионов, муниципальных районов и городских округов составляются на период не менее трех лет, а для поселений – на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период. В целях своевременного и качественного состав-

ления проектов бюджетов соответствующие финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от иных финансовых органов, а также от иных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Порядок и сроки составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации устанавливаются Правительством РФ с соблюдением требований, установленных БК РФ. Согласование показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, бюджетных проектировок на очередной финансовый год и плановый период и показателей сводного финансового баланса Российской Федерации осуществляется комиссией, создаваемой в порядке, установленном Правительством РФ. Внесение Министерством финансов РФ проекта федерального закона о федеральном бюджете и уполномоченным органом проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в Правительство РФ осуществляется не позднее 15 дней до дня внесения проектов указанных законов в Государственную Думу. Порядок и сроки составления проектов бюджетов субъектов РФ и проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов устанавливаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ с соблюдением требований, устанавливаемых БК РФ и законами субъектов РФ. Порядок и сроки составления проектов местных бюджетов устанавливаются местными администрациями с соблюдением требований, устанавливаемых БК РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Вторая стадия бюджетного процесса – рассмотрение и утверждение бюджета. Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год (и плановый период) не позднее 26 августа текущего года. В законе (решении) о бюджете согласно п. 1 и 2 ст. 184.1 БК РФ должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета, нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в случае, если они не установлены бюджетным законодательством Российской Федерации.

Законом (решением) о бюджете в соответствии с п. 3 ст. 184.1 БК РФ устанавливаются:

• перечень главных администраторов доходов бюджета;

• перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета;

• распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

• общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств;

• объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов и (или) предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде);

• общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период на первый год планового периода в объеме не менее 2,5% общего объема расходов бюджета, на второй год планового периода в объеме не менее 5% общего объема расходов бюджета;

• источники финансирования дефицита бюджета, установленные ст. 94 (в случае принятия федерального бюджета с дефицитом), 95 и 96 БК РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

• верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга и (или) государственного внешнего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода), с указанием в том числе верхнего предела долга по государственным или муниципальным гарантиям;

• иные показатели федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местного бюджета, установленные, соответственно, БК РФ, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

В случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период проект закона (решения) о бюджете утверждается путем изменения параметров планового периода утвержденного бюджета и добавления к ним параметров второго года планового периода проекта бюджета. Изменение параметров планового периода федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации осуществляется только в соответствии с требованиями БК РФ. Изменение параметров планового периода бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда осуществляется в соответствии с законом субъекта РФ, изменение параметров планового периода местного бюджета осуществляется в соот-

ветствии с муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования. Одновременно с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются многочисленные документы и материалы, среди которых в соответствии со ст. 184.2 БК РФ:

• основные направления бюджетной и налоговой политики;

• предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;

• прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;

• прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо проект среднесрочного финансового плана;

• пояснительная записка к проекту бюджета;

• методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;

• верхний предел государственного (муниципального) долга на конец очередного финансового года (на конец очередного финансового года и конец каждого года планового периода);

• проект программы государственных (муниципальных) внутренних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

• проект программы государственных внешних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

• проекты программ государственных (муниципальных) гарантий на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

• проект программы предоставления бюджетных кредитов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

• оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;

• проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;

• предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными законодательными (представительными) органами, проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;

• иные документы и материалы.

Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации муниципальных образований вносят на рассмотрение законодательного (представительного) органа, соответственно, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период не позднее 26 августа, проект закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) и проект закона субъекта РФ о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда в сроки, установленные законом субъекта РФ, но не позднее 15 октября текущего года, проект решения о местном бюджете в сроки, установленные муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, но не позднее 15 ноября текущего года. В случае если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала текущего финансового года, то Бюджетный кодекс РФ (ст. 190) предусматривает введение временного управления бюджетом. В связи с этим законом предусмотрено, что:

• финансовый орган правомочен ежемесячно доводить до главных распорядителей бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем одной двенадцатой части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году;

• иные показатели, определяемые законом (решением) о бюджете, применяются в размерах (нормативах) и порядке, которые были установлены законом (решением) о бюджете на отчетный финансовый год;

• порядок распределения и (или) предоставления межбюджетных трансфертов другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации сохраняется в виде, определенном на отчетный финансовый год (п. 1).

Если закон (решение) о бюджете не вступил в силу через три месяца после начала финансового года, финансовый орган организует исполнение бюджета при соблюдении тех же условий. При этом в соответствии с ограничениями, установленными ст. 190 БК РФ, финансовый орган не имеет права:

• доводить лимиты бюджетных обязательств и бюджетные ассигнования на бюджетные инвестиции и субсидии юридическим и физическим лицам,

• предоставлять бюджетные кредиты;

• осуществлять заимствования в размере более одной восьмой объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал;

• формировать резервные фонды (п. 2 ст. 190 БК РФ).

Бюджетный кодекс РФ предусматривает также порядок осуществления расходов, не предусмотренных бюджетом. В соответствии со ст. 83 БК РФ, если принимается закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение существующих видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета.

Проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период предусматривается уточнение показателей утвержденного федерального бюджета планового периода и утверждение показателей второго года планового периода составляемого бюджета. Уточнение параметров планового периода утверждаемого федерального бюджета предусматривает:

• утверждение уточнений показателей, являющихся предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом и во втором чтениях;

• утверждение увеличения или сокращения утвержденных показателей ведомственной структуры расходов федерального бюджета либо включение в нее бюджетных ассигнований по дополнительным целевым статьям и (или) видам расходов федерального бюджета.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в соответствии со ст. 192 БК РФ вносится в Государственную Думу для рассмотрения в трех чтениях одновременно со следующими документами и материалами:

• основными направлениями бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период;

• предварительными итогами социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период текущего финансового года и ожидаемыми итогами социально-экономического развития Российской Федерации за текущий финансовый год;

• прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

• оценкой ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год;

• прогнозом основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, в том числе консолидированного бюджета Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

• проектами программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

• проектом программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте и проектом программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

• предложениями по минимальному размеру оплаты труда, размеру стипендий, а также предложениями о порядке индексации заработной платы работников федеральных бюджетных учреждений, денежного содержания (денежного довольствия) федеральных государственных служащих в очередном финансовом году и плановом периоде и др.

Одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов:

• об утверждении отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в отчетном финансовом году;

• о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

• о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период.

Таким образом, одновременно с проектом федерального бюджета необходимо представить целый комплект документов, материалов и законопроектов. Кроме того, Центральный банк РФ также до 26 августа текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой

государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период.

В течение суток со дня внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную Думу Совет Государственной Думы или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы направляет его в комитет Государственной Думы, ответственный за рассмотрение бюджета, для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям ст. 192 БК РФ.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях (ст. 196 БК РФ). В первом чтении данный документ должен быть рассмотрен в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством РФ. При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении обсуждается его концепция, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе указываемые в федеральном законе о федеральном бюджете прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, и основные направления бюджетной и налоговой политики.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении являются основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

• прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема нефтегазовых доходов федерального бюджета;

• приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в случае, если они не утверждены БК РФ;

• общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;

• условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5 % общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5 % общего объема расходов федерального бюджета на второй год планового периода;

• объем нефтегазового трансферта в очередном финансовом году и плановом периоде;

• верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации на конец очередного финансового года и каждого года планового периода;

• нормативная величина Резервного фонда в очередном финансовом году и плановом периоде;

• дефицит (профицит) федерального бюджета.

При утверждении основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период указываются прогнозируемый в соответствующем финансовом году объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции (потребительских цен) (декабрь к декабрю предыдущего года).

При рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. В случае принятия Государственной Думой указанного законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета.

В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума согласно ст. 202 БК РФ может:

• передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета (далее – согласительная комиссия), состоящую из представителей Государственной Думы, представителей Совета Федерации и представителей Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения, и заключении комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета;

• вернуть указанный законопроект в Правительство РФ на доработку;

• поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

Следует отметить, что использование двух последних вариантов возможно только на стадии первого чтения, на втором и третьем чтении объявить во-

прос о недоверии Правительству РФ или отправить проект на доработку невозможно.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении в течение 35 дней со дня его принятия в первом чтении (ст. 205 БК РФ). Предметом рассмотрения во втором чтении являются:

• приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;

• приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

• бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего объема расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных в первом чтении;

• приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период;

• программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период (приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

• программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

• программа государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

• программа государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

• программа государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период (приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

• приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период по долгосрочным (федеральным) целевым программам с указанием бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение указанных программ на очередной финансовый год и плановый период;

• текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Государственная Дума рассматривает в третьем чтении проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении (ст. 207 БК РФ). При рассмотрении в третьем чтении в соответствии с распределением бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета, предусмотренным отдельными приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете, принятыми во втором чтении, утверждаются ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и ведомственная структура расходов федерального бюджета на первый и второй годы планового периода. Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации, который в соответствии с положениями ст. 204 БК РФ рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой. При рассмотрении федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период голосуется на предмет его одобрения в целом. В случае отклонения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Советом Федерации указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. 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. При этом в состав согласительной комиссии включается представитель Президента РФ.

Третья стадия бюджетного процесса – исполнение бюджета. Исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается, соответственно, Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования, что закреплено ст. 215.1 БК РФ. В Российской Федерации существует казначейское исполнение бюджета, кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством. Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом), который организует данный процесс на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.

По соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта РФ необходимого для их осуществления имущества. Для кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Федеральное казначейство открывает в Центральном банке РФ счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством либо органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с соглашением. Финансовый орган устанавливает порядок составления и ведения кассового плана, а также состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана.

Под кассовым планом понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году. Составление и ведение кассового плана осуществляется финансовым органом или уполномоченным органом исполнительной власти (местной администрации). Исполнение бюджетов по доходам (ст. 218 БК РФ) предусматривает:

• зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным БК РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами, со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в бюджет;

• возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;

• зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

• уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

• перечисление Федеральным казначейством средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, в порядке, установленном Министерством финансов РФ.

Исполнение бюджета по расходам (ст. 219 БК РФ) осуществляется в порядке, установленном соответствующим финансовым органом и предусматривает: принятие бюджетных обязательств; подтверждение денежных обязательств; санкционирование оплаты денежных обязательств; подтверждение исполнения денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением. Он подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-

розыскных мероприятий, в соответствии с платежными документами. Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом. Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Важным моментом является иммунитет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который в соответствии со ст. 239 БК РФ представляет собой правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется только на основании судебного акта, за исключением случаев, установленных ст. 93.3, 93.4, 142.2, 142.3, 166.1, 218 и 242 БК РФ. Обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов не производится, за исключением случаев, напрямую предусмотренных БК РФ. При кассовом обслуживании исполнения бюджетов учет операций со средствами бюджетов осуществляется на единых счетах бюджетов, открытых органам Федерального казначейства отдельно для каждого бюджета в учреждениях Центрального банка РФ. Также управление средствами на единых счетах бюджетов осуществляют финансовые органы или иные уполномоченные органы в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальными правовыми актами. Кассовые выплаты из бюджета осуществляются органом Федерального казначейства на основании платежных документов, представленных в орган Федерального казначейства, в порядке очередности их представления и в пределах фактического наличия остатка средств на едином счете бюджета. Все операции по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета на едином счете бюджета проводятся и учитываются органом Федерального казначейства по кодам бюджетной классификации Российской Федерации, при этом органы Федерального казначейства представляют финансовым органам информацию о кассовых операциях по исполнению соответствующих бюджетов, а также информацию о кассовых операциях по исполнению иных бюджетов, входящих в консолидированный бюджет соответствующей территории.

Операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря. Завершение операций органами Федерального казначейства по распределению поступлений

отчетного финансового года между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и их зачисление в соответствующие бюджеты производится в первые пять рабочих дней текущего финансового года. Указанные операции отражаются в отчетности об исполнении бюджетов отчетного финансового года. Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря. До последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета. Не использованные получателями бюджетных средств остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета. Межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, не использованные в текущем финансовом году, могут использоваться в очередном финансовом году на те же цели при наличии потребности в указанных трансфертах в соответствии с решением главного администратора бюджетных средств. В случае если неиспользованный остаток межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, не перечислен в доход соответствующего бюджета, эти средства подлежат взысканию в доход бюджета, из которого они были предоставлены, в порядке, определяемом соответствующим финансовым органом с соблюдением общих требований, установленных Министерством финансов РФ.

Четвертая стадия бюджетного процесса – составление и утверждение отчета об исполнении бюджета. Бюджетный учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства (ст. 264.1 БК РФ). Инструкция по бюджетному учету утверждена приказом Минфина России от 30 декабря 2008 г. № 148н; а Инструкция о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации утверждена приказом Минфина России от 13 ноября 2008 г. № 128н.

Бюджетная отчетность включает:

1) отчет об исполнении бюджета;

2) баланс исполнения бюджета;

3) отчет о финансовых результатах деятельности;

4) отчет о движении денежных средств;

5) пояснительную записку.

Отчет об исполнении бюджета содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. Баланс исполнения бюджета содержит данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований на первый и последний день отчетного периода по счетам плана счетов бюджетного учета. Отчет о финансовых результатах деятельности содержит данные о финансовом результате деятельности в отчетном периоде и составляется по кодам классификации операций сектора государственного управления. Отчет о движении денежных средств отражает операции по счетам бюджетов по кодам классификации операций сектора государственного управления. Пояснительная записка содержит анализ исполнения бюджета и бюджетной отчетности, а также сведения о выполнении государственного (муниципального) задания и (или) иных результатах использования бюджетных ассигнований главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств в отчетном финансовом году.

Процесс составления бюджетной отчетности включает в себя достаточно много участников. Так, главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета (далее – главные администраторы бюджетных средств) составляют сводную бюджетную отчетность на основании представленной им бюджетной отчетности подведомственными получателями (распорядителями) бюджетных средств, администраторами доходов бюджета, администраторами источников финансирования дефицита бюджета. Главные администраторы средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета представляют сводную бюджетную отчетность, соответственно, в Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ, финансовые органы муниципальных образований в установленные ими сроки. Бюджетная отчетность Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований составляется, соответственно, Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов РФ, финансовыми органами муниципальных образований на основании сводной бюджетной отчетности соответствующих главных администраторов бюджетных средств.

Бюджетная отчетность любого публично-правового образования является годовой. Отчет об исполнении бюджета является ежеквартальным. Бюджетная отчетность Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований

представляется соответствующими финансовыми органами в Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъектов РФ, местную администрацию. Отчет об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается, соответственно, Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией и направляется в соответствующий законодательный (представительный) орган и созданный им орган государственного (муниципального) финансового контроля. Такие отчеты не утверждаются в форме нормативного акта.

Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местных бюджетов подлежат утверждению, соответственно, федеральным законом, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, т.е. в той же форме, в какой утверждается собственно бюджет соответствующего уровня. Годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе подлежит внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета.

Внешняя проверка годового отчета об исполнении федерального бюджета осуществляется Счетной палатой РФ. Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ осуществляется органом государственного финансового контроля субъекта РФ, а внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета – органом муниципального финансового контроля, сформированным на муниципальных выборах, или представительным органом муниципального образования. По обращению представительного органа поселения внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения может осуществляться контрольным органом муниципального района или органом государственного финансового контроля субъекта РФ, созданным, соответственно, представительным органом муниципального района или законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ, поскольку не всегда в муниципальном образовании существует орган муниципального финансового контроля.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ представляет отчет об исполнении бюджета субъекта РФ для подготовки заключения на него не позднее 15 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ проводится в срок, не превышающий 1,5 месяца. Местная администрация представляет отчет об исполнении местного бюджета для подготовки заключения на него не позднее 1

апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении местного бюджета проводится в срок, не превышающий один месяц.

Заключение на годовой отчет об исполнении бюджета представляется органом государственного (муниципального) финансового контроля в законодательный (представительный) орган с одновременным направлением, соответственно, в Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местную администрацию. В итоге законом (решением) об исполнении бюджета утверждается отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета. Отдельными приложениями к закону (решению) субъекта РФ (представительного органа муниципального образования) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год утверждаются показатели:

• доходов бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;

• доходов бюджета по кодам видов доходов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета;

• расходов бюджета по ведомственной структуре расходов соответствующего бюджета;

• расходов бюджета по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов;

• источников финансирования дефицита бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов;

• источников финансирования дефицита бюджета по кодам групп, подгрупп, статей, видов источников финансирования дефицитов бюджетов классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Кроме того, законом (решением) об исполнении бюджета также утверждаются иные показатели, установленные БК РФ, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования для закона (решения) об исполнении бюджета.

Федеральное казначейство составляет и представляет в Министерство финансов РФ бюджетную отчетность Российской Федерации. Минфин, в свою очередь, представляет отчетность в Правительство РФ. При этом отчет об исполнении федерального бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается Правительством РФ и направляется в Государственную Думу, Совет Федерации и Счетную палату РФ, а годовой отчет об исполнении федерального бюджета подлежит рассмотрению Государственной Думой и утверждению в форме федерального закона. Федеральным законом об исполнении федерального бюджета утверждается отчет об ис-

полнении федерального бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) федерального бюджета. Отдельными приложениями к федеральному закону об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год утверждаются показатели:

• доходов федерального бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;

• доходов федерального бюджета по кодам видов доходов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета;

• расходов федерального бюджета по ведомственной структуре расходов федерального бюджета;

• расходов федерального бюджета по разделам, подразделам классификации расходов бюджетов;

• источников финансирования дефицита федерального бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов;

• источников финансирования дефицита федерального бюджета по кодам групп, подгрупп, статей, видов источников финансирования дефицитов бюджетов классификации операций сектора государственного управления, относящихся к источникам финансирования дефицитов бюджетов.

Годовой отчет об исполнении федерального бюджета до его рассмотрения в Государственной Думе подлежит внешней проверке Счетной палатой РФ. Для этого главные администраторы средств федерального бюджета не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату РФ для внешней проверки. Результаты внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета оформляются заключениями по каждому главному администратору средств федерального бюджета в срок до 1 июня текущего финансового года. Правительство РФ также направляет не позднее 15 июня текущего финансового года в Счетную палату РФ годовой отчет об исполнении федерального бюджета и иные документы, подлежащие представлению в Государственную Думу одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета. На основании внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета Счетная палата РФ готовит заключение на годовой отчет об исполнении федерального бюджета и не позднее 15 сентября текущего финансового года представляет его в Государственную Думу, а также направляет его в Правительство РФ. Годовой отчет об исполнении федерального бюджета представляется Правительством РФ в Государственную Думу одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета Правительством РФ представляются:

1) проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год;

2) баланс исполнения федерального бюджета;

3) отчет о финансовых результатах деятельности;

4) отчет о движении денежных средств;

5) пояснительная записка;

6) отчеты об использовании ассигнований резервных фондов, о предоставлении и погашении бюджетных кредитов (ссуд), балансовый учет которых осуществляется Министерством финансов РФ, о состоянии государственного внешнего и внутреннего долга Российской Федерации на начало и конец отчетного финансового года, об исполнении приложений к федеральному закону о федеральном бюджете за отчетный финансовый год;

7) отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год;

8) иная отчетность, предусмотренная бюджетным законодательством Российской Федерации.

При рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает:

• доклад министра финансов об исполнении федерального бюджета;

• доклад Председателя Счетной палаты РФ о заключении Счетной палаты РФ на годовой отчет об исполнении федерального бюджета.

По предложению Председателя Государственной Думы либо по собственной инициативе Генеральный прокурор РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ могут выступить или представить доклады с анализом рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства Российской Федерации.

По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральный закон об исполнении федерального бюджета.

9.3. Межбюджетные трансферты

На практике между публично-правовыми образованиями часто возникают взаимоотношения по вопросам регулирования бюджетных правоотношений,

организации и осуществления бюджетного процесса – так называемые межбюджетные отношения. Основным методом регулирования таких отношений являются межбюджетные трансферты. Межбюджетные трансферты — средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации (ст. 6 БК РФ).

Рассмотрим межбюджетные трансферты на примере предоставления таких средств из федерального бюджета. В соответствии со ст. 129 БК РФ формами межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, являются:

• дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;

• субсидии бюджетам субъектов РФ;

• субвенции бюджетам субъектов РФ;

• иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ;

• межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов, которые представляют собой новую форму трансфертов, неизвестную ранее бюджетному законодательству.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций, что обусловлено их компенсационной природой) предоставляются при условии соблюдения органами государственной власти субъектов РФ определенных условий и требований законодательства. К таковым относится, прежде всего, соблюдение норм бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. Кроме того, дополнительные условия зависят от доли трансфертов, поскольку чем выше доля трансфертов в бюджете региона, тем более жесткие требования предъявляются к получателям. Так, в соответствии со ст. 130 БК РФ субъекты РФ, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам РФ из Инвестиционного фонда РФ субсидий) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, не имеют права заключать указанные в ст. 215.1 БК РФ соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Субъекты РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам РФ из Инвестиционного фонда РФ субсидий) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% объема собственных до-

ходов консолидированного бюджета субъекта РФ, должны соблюдать определенные ограничения. Так, они не имеют права:

• устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

• превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ.

В субъектах РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам РФ из Инвестиционного фонда РФ субсидий) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, осуществляются следующие дополнительные к вышеперечисленным меры:

• подписание соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ;

• организация исполнения бюджета субъекта РФ с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета субъекта РФ и главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в органах Федерального казначейства;

• представление финансовым органом субъекта РФ в Министерство финансов РФ в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в законодательный (представительный) орган субъекта РФ проекта бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год (на очередной финансовый год и плановый период);

• проведение ежегодной внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой РФ или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора;

• иные меры, установленные федеральными законами.

При несоблюдении условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также при нарушении предельных значений, установленных БК РФ, Министерство финансов РФ вправе принять решение о приостановлении (сокращении) в установленном им порядке предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) соответствующим бюджетам субъектов РФ до приведения в соответствие с указанными требованиями. Кроме того, бюджетам субъектов РФ могут предоставляться межбюджет-

ные трансферты для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам отдельных муниципальных образований в случаях и порядке, установленных федеральными законами.

Дотации — межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования (ст. 6 БК РФ). Наиболее распространенным видом дотаций являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, которые предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между субъектами РФ в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ предоставляются субъектам РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Общий объем таких дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя (статья 131 БК РФ).

Субсидии бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета представляют собой межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (ст. 132 БК РФ). В отличие от дотации субсидии имеют целевой характер, но также являются безвозмездными и безвозвратными средствами. Совокупность субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует Федеральный фонд софинансирования расходов, что установлено ст. 132 БК РФ. Цели и условия предоставления и расходования субсидий бюджетам субъектов РФ из

федерального бюджета, критерии отбора субъектов РФ для предоставления указанных межбюджетных субсидий и их распределения между субъектами РФ устанавливаются федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ на срок не менее трех лет.

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке (ст. 133 БК РФ). Совокупность субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует Федеральный фонд компенсаций. Субвенции также носят целевой безвозвратный характер, но не зависят от финансового состояния получателя, поскольку являются своеобразной компенсацией за финансовые потери бюджета при выполнении переданных полномочий. Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета распределяются между субъектами РФ в соответствии с методиками, утверждаемыми Правительством РФ. Субвенции также могут предоставляться бюджетам субъектов РФ для предоставления субвенций местным бюджетам, а субъекты РФ вправе предоставлять субвенции бюджетам муниципальных районов для предоставления их бюджетам поселений, входящих в их состав. Также допускается предоставление из федерального бюджета иных межбюджетных трансфертов в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Из бюджетов субъектов РФ межбюджетные трансферты предоставляются в форме:

• дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

• субсидий местным бюджетам;

• субвенций местным бюджетам и субвенций бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

• субсидий федеральному бюджету из бюджетов субъектов РФ;

• иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Формы, порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований из бюджетов субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга устанавливаются законами указанных субъектов РФ. Основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ заключаются в следующем. Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. Муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда РФ субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10% собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления.

Муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда РФ субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 30% собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления. В муниципальных образованиях, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федера-

ции (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда РФ субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70% объема собственных доходов местных бюджетов, осуществляются следующие дополнительные меры:

• подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;

• представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

• проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ;

• иные меры, установленные федеральными законами.

Особый интерес представляет возможность, предоставленная ст. 137 БК РФ, которая заключается в том, что при составлении и (или) утверждении бюджета субъекта РФ по согласованию с представительными органами муниципальных образований дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц, что также представляет собой метод регулирования межбюджетных отношений (так называемые закрепленные доходы). Указанный дополнительный норматив рассчитывается как отношение расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (части расчетного объема дотации) к прогнозируемому в соответствии с единой методикой объему налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет субъекта РФ по территории соответствующего поселения. Дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц устанавливаются на срок не менее трех лет. Изменение таких нормативов отчислений в бюджеты поселений в течение текущего финансового года не допускается. Средства, полученные поселением по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц сверх объема расчетной дотации на вы-

равнивание бюджетной обеспеченности поселений (части расчетной дотации), изъятию в бюджет субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежат. Потери бюджета поселения в связи с получением средств по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц в объеме ниже расчетной дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (части расчетной дотации) компенсации из бюджета субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении межбюджетных трансфертов местным бюджетам не подлежат. Возможность подобной замены предоставлена также в отношении бюджетов городских округов и муниципальных районов. Также следует обратить внимание на закрепленную в ст. 138.1 БК РФ форму трансфертов из нижестоящего бюджета (регионального) вышестоящему (федеральному) в форме субсидий (на практике их иногда называют обратными трансфертами).

Под субсидиями федеральному бюджету из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые федеральному бюджету из бюджета субъекта РФ в целях софинансирования исполнения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий, отнесенных к компетенции органов государственной власти Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами. Цели и условия предоставления и расходования таких субсидий устанавливаются соглашениями между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта РФ, заключаемыми в порядке, установленном Правительством РФ. Аналогичная ситуация возможна в сфере предоставления субсидий из бюджетов муниципальных образований в бюджет субъекта РФ.

Межбюджетные трансферты из местных бюджетов предоставляются в форме:

• дотаций из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;

• субсидий, перечисляемых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

• субсидий, перечисляемых в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

• иных межбюджетных трансфертов.

9.4. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства

Понятие бюджетного правонарушения дано в ст. 281 БК РФ. Нарушением бюджетного законодательства России признается неисполнение или ненадлежащее исполнение установленного БК РФ порядка составления и рассмотрения бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и влечет применение к нарушителю мер принуждения. Как можно заметить, основной объем нарушений, с точки зрения законодателя, происходит на стадии исполнения бюджета, при этом речь идет о нарушениях бюджетного законодательства, а не более широком понятии бюджетного правонарушения, поэтому не удивительно, что встречаются случаи, когда ответственность за неисполнение обязательств, возникших из бюджетного правоотношения, субъект несет не по БК РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П отмечается, что отношения по зачислению средств, поступающих в уплату налогов на бюджетные счета, являются бюджетными (п. 3). Неперечисление банком суммы, направленной на уплату налога, является нарушением обязательства из бюджетного правоотношения, так как именно банк является стороной в отношениях по перечислению налога на бюджетный счет, но ответственность за неисполнение данного обязательства банк несет в соответствии со ст.133 НК РФ («Нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога, сбора»).

К нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены достаточно специфические меры, многие из которых не применяются в иных отраслях права и даже в иных подотраслях и институтах финансового права. Так, в соответствии со ст. 282 БК РФ могут применяться:

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- блокировка расходов;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях;
- наложение штрафа;
- начисление пени;
- иные меры в соответствии с БК РФ и федеральными законами.

Основаниями применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации согласно ст. 283 БК РФ являются:

- неисполнение закона (решения) о бюджете;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

• несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств;

• несвоевременное зачисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств;

• несвоевременное представление отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;

• несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях;

• несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств;

• несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете;

• несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи;

• несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации;

• несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджета и государственных внебюджетных фондов;

• несвоевременное представление проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов;

• отказ подтвердить принятые бюджетные обязательства, кроме оснований, установленных БК РФ;

• несвоевременное подтверждение бюджетных обязательств, несвоевременное осуществление платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам;

• финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;

• финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты бюджетных обязательств;

• несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг;

• несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных БК РФ;

• открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории учреждений Банка России, имеющих возмож-

ность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

• несоблюдение главным распорядителем средств федерального бюджета, представлявшим в суде интересы Российской Федерации, срока направления в Министерство финансов РФ информации о результатах рассмотрения дела в судах, установленного в п. 2 ст. 242.2 БК РФ;

• несвоевременное или неполное исполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

• иные основания в соответствии с БК РФ и федеральными законами.

Применять меры принуждения за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации могут руководители федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов. Они имеют право в соответствии с договорами (соглашениями) о предоставлении средств из федерального бюджета:

• списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, выданных ими на возвратной основе, срок возврата которых истек;

• списывать в бесспорном порядке суммы процентов (плату) за пользование средствами федерального бюджета, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;

• взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ за каждый день просрочки;

• списывать в бесспорном порядке суммы предоставленных ими субсидий, межбюджетных субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями.

В случае, если бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты исполняются не органами Федерального казначейства, руководители органов, исполняющих соответствующие бюджеты, имеют право применять меры принуждения в соответствии с БК РФ. Руководители органов, исполняющих бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, и их заместители (в соответствии с их полномочиями) имеют право:

• списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, и в других случаях, предусмотренных БК РФ;

• списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;

• списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;

• взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ за каждый день просрочки;

• выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

• составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;

• взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ за каждый день просрочки.

Глава 10.
Общие положения теории налогового права России

10.1. Налоговое право в системе финансового права

Дискуссии ученых о месте налогового права в системе правовых наук продолжаются до сих пор. Наиболее аргументированным нам представляется мнение, что налоговое право является важнейшей подотраслью финансового права и соответствующей сферой российского законодательства.

Налоговое право как подотрасль финансового права – это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих налоговые отношения, т.е. отношения, возникающие в сфере налогообложения. Поскольку главным критерием отраслевой принадлежности является предмет правового регулирования, то, говоря о предмете налогового права, необходимо сказать, что он конкретизирует совокупность однородных общественных отношений в рамках предмета финансового права, регулируемых определенной группой норм, базируется на принципах налогового права и образует собственные институты, терминологию, юридические конструкции, механизмы регулирования и др.

Предмет налогового права не однороден. Об этом может свидетельствовать тот факт, что в предмете налогового права можно выделить следующие группы отношений:

1) налогово-правотворческие, включающие отношения по установлению и введению налогов и сборов;

2) отношения налогового администрирования, связанные с контролем за своевременным и полным поступлением налогов и сборов в бюджет государства и государственные внебюджетные фонды. Сюда же можно отнести отношения, связанные с исчислением и уплатой налогов и сборов налогоплательщиками, налоговыми агентами;

3) налогово-процессуальные отношения, связанные с ведением производства по делу о нарушении законодательства о налогах и сборах, обжалованием актов налоговых органов и применении мер ответственности. В каждой группе отношений участники (субъекты) могут быть разные. Все группы налоговых отношений тесным образом связаны друг с другом, но, согласно положениям ст. 2 НК РФ, возникают и развиваются в определенной последовательности[1].

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015), ст. 2. – Доступ из КонсультантПлюс.

Закрепленный в данной статье НК РФ перечень имущественных и процессуальных отношений является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Тесная связь отношений свидетельствует о единстве предмета налогового права и наличии признака системности в налоговых правоотношениях.

Весомым аргументом в споре о месте налогового права в системе правовых наук служит конституционно закрепленный принцип единства финансовой политики и финансовой системы государства. Налоговая политика является частью финансовой политики. Система налогов и сборов органично встроена в финансовую систему государства, что предполагает общие подходы к теоретическому осмыслению и законодательному регулированию. Если предметом финансового права служат общественные отношения, складывающиеся в процессе образования, распределения и использования государственных (муниципальных) денежных фондов, то предмет налогового права составляют общественные отношения, направленные на аккумулирование государственных (муниципальных) денежных фондов и, таким образом, являющиеся частью предмета финансового права.

Рассматривая предмет налогового права, следует учитывать особые, присущие ему признаки, опосредующие сущность налоговых отношений:

• это имущественные отношения (по поводу изъятия части собственности);

• отношения направлены на образование государственных и муниципальных финансовых ресурсов;

• одним из участников отношений всегда выступает государство (муниципальное образование) в лице полномочных органов и их должностных лиц;

• это всегда властные отношения;

• нарушитель несет ответственность перед государством.

Важно также иметь в виду, что налогоплательщики не находятся в подчинении налоговых органов. Согласно НК РФ, налогоплательщики обязаны: встать на учет в налоговых органах; вести в установленном порядке учет своих доходов (расходов) и объектов налогообложения; самостоятельно исчислять суммы налоговых платежей и перечислять их в соответствующие фонды. Не менее важным критерием отраслевой принадлежности налогового права является метод правового регулирования. Если предмет налогового права показывает, что регулируют налогово-правовые нормы, то метод показывает, каким образом осуществляется регулирующее воздействие.

Метод налогового права — это обусловленная спецификой предмета налогового права совокупность способов, приемов, средств правового воздействия на налоговые отношения. Преобладание тех или иных юридических

средств, приемов и способов правового регулирования отражается на специфике метода в конкретной отрасли права. Особенности метода налогово-правового регулирования обусловлены публично-правовой природой налогового права. Публичность метода проявляется в преобладании государственного интереса в налоговых правоотношениях, направленного на аккумулирование денежных средств в доход публичных субъектов.

Функциональное назначение налогов состоит в финансовом обеспечении реализуемой государством внутренней и внешней политики. Поэтому для налогообложения характерен приоритет публичных интересов перед частными. Налоги устанавливаются волей государства, и обязательность их уплаты обеспечивается государственным принуждением. Поскольку баланс между частным и публичным интересом соблюсти крайне сложно, налоговые правоотношения изначально конфликтны и требуют четкого правового обеспечения. И финансовое, и налоговое право используют единые приемы и средства правового регулирования, но в разном соотношении. Преобладание тех или иных юридических средств в общем комплексе правового регулирования налоговых отношений обусловлено их спецификой.

Публично-правовой характер налоговых отношений предполагает превалирование императивного метода (его часто называют методом властных предписаний), наличие в отношениях позитивных обязываний и запретов.

Нормы налогового права – установленное публичным субъектом и обеспеченное государственным принуждением правило поведения участников отношений в налоговой сфере, порождающее налоговые правоотношения и обеспечивающее функционирование налоговой системы. Являясь подотраслью финансового права, налоговое право, так же как и финансовое право, имеет свою систему, основанную на комплексе взаимосвязанных, однородных по содержанию правовых норм, регулирующих группы общественных отношений, входящих в предмет налогового права.

В системе налогового права выделяют Общую и Особенную часть. Общая часть включает нормы, которые могут быть применимы ко всем участникам налоговых отношений и действуют относительно всех институтов (субинститутов) налогового права. Сюда относятся: нормы, закрепляющие основные начала (принципы) налогового права; методы правового регулирования налоговых отношений; общие условия введения и взимания налогов и сборов в Российской Федерации; система налогов и сборов и ее состав; основания возникновения (изменения, прекращения) и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов; основы налогово-правового статуса участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах; формы и методы налогового контроля и др. Отличительной (характерной) чертой Особенной части налого-

вого права является то, что в ней конкретизируются, детализируются нормы Общей части. В частности, в Особенной части закреплены нормы, регламентирующие порядок уплаты отдельных видов федеральных, региональных и местных налогов и иных обязательных платежей, специальные налоговые режимы, порядок применения и виды налоговых льгот и др.

10.2. Источники налогового права

Источники налогового права — это документально закрепленная форма выражения государственной воли по поводу введения и взимания налогов и сборов, налогового контроля и привлечения к налоговой ответственности. На разных этапах развития общества государство использовало разные формы выражения своей воли. Источники налогового права образуют иерархически выстроенную систему нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов РФ, нормы международного права.

До настоящего времени нет едино выработанной классификации источников налогового права. Однако все источники можно объединить в следующие группы:

1) нормативные правовые акты законодательных (представительных) органов власти Российской Федерации и субъектов РФ;

2) нормативные правовые акты (подзаконные акты) исполнительных органов власти России;

3) акты нормативного толкования судов высших инстанций;

4) международные договоры (соглашения). Отдельные авторы среди источников выделяют судебные прецеденты, решения органов местного самоуправления и др.

Первую группу источников открывает Конституция РФ, которая занимает верхний уровень системы источников налогового права. Она содержит не только общие, но и специальные нормы, направленные на регулирование налоговых отношений, и закрепляет обязанность каждого лица платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57), устанавливает общие начала налогового права, компетенцию Российской Федерации и субъектов РФ в области налогообложения и сборов в России и многие иные положения. В соответствии со ст. 106 обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федеральных налогов и сборов. Законопроекты о введении или отмене налогов могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ).

Особое место среди федеральных законов, являющихся источниками налогового права, принадлежит Налоговому кодексу РФ, состоящему из двух взаимодополняющих друг друга частей. Основное предназначение Налогового кодекса РФ – систематизировать налогово-правовые нормы. Налоговый кодекс РФ устанавливает систему налогов и сборов, общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации, в том числе: виды налогов и сборов, взимаемых в Российской Федерации; основания возникновения (изменения, прекращения) и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов; права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах; формы и методы налогового контроля; ответственность за совершение налоговых правонарушений и другое.

В соответствии со ст. 1 НК РФ законодательство о налогах и сборах включает три уровня[1]:

1) законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, состоящее из Налогового кодекса РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах;

2) законодательство субъектов РФ о налогах и сборах, состоящее из законов о налогах субъектов РФ, принятых в соответствии с НК РФ;

3) нормативные правовые акты муниципальных образований о местных налогах и сборах, принимаемые представительными органами муниципальных образований в соответствии с НК РФ.

10.3. Принципы налогообложения

Финансовая деятельность государства основана на принципах, закрепленных в Конституции РФ, Бюджетном кодексе РФ, и детализирована в части первой Налогового кодекса РФ. Основные принципы налогообложения и сборов развивают более общие конституционные начала и являются их логическим продолжением.

Общие принципы налогообложения закреплены в ст. 3 НК РФ «Основные начала законодательства о налогах и сборах»[2]. Принципы в сфере налогов и сборов разделяет на три группы. Это принципы, обеспечивающие реализацию и соблюдение:

---

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015), ст. 1. – Доступ из КонсультантПлюс.

[2] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015), ст. 3. – Доступ из КонсультантПлюс.

• основ конституционного строя;

• основных прав и свобод налогоплательщиков;

• основных начал федерализма.

Таким образом, принципами налогообложения выступают:

1. Принцип законности налогообложения;
2. Принцип всеобщности и равенства налогообложения;
3. Принцип справедливости налогообложения;
4. Принцип публичности налогообложения;
5. Принцип установления налогов и сборов в должной правовой процедуре;
6. Принцип экономической обоснованности налогообложения;
7. Принцип презумпции толкования в пользу налогоплательщика (плательщика сборов) всех неустранимых сомнений, противоречий и неясностей актов законодательства о налогах и сборах;
8. Принцип определенности налоговой обязанности;
9. Принцип единства экономического пространства Российской Федерации и единства налоговой политики;
10. Принцип единства системы налогов и сборов.

10.4. Налоговые правоотношения

Налоговые отношения могут существовать исключительно в форме правоотношений, на основе созданной в процессе правотворчества нормативной модели налогообложения.

Налоговые правоотношения – это вид финансового правоотношения. Их сущность проявляется в содействии финансовой деятельности государства, направленной на аккумулирование публичных доходов. Однако налоговые правоотношения имеют свои существенные признаки и черты, присущие предмету налогового права:

• возникают, изменяются и прекращаются только в связи с деятельностью государства по установлению, введению и взиманию налогов и сборов;

• имеют имущественный характер;

• направлены на образование фондов денежных средств;

• одним из участников этих правоотношений всегда выступают специально уполномоченный орган государственной власти и его должностные лица или орган муниципального образования;

• волеизъявление в налоговых правоотношениях исходит от государства, т. е. это всегда властные правоотношения;

• это отношения неравных субъектов.

Налоговые правоотношения — это публичные отношения, урегулированные нормами налогового права, имеющие властный характер и выражающие публичные интересы государства и муниципальных образований. Взимание налогов есть необходимое условие функционирования государства. Основное предназначение налоговых платежей – удовлетворение интересов каждого гражданина, общества, государства. Соответственно, обязанность платить налоги носит публично-правовой, а не частно-правовой характер.

Налоговое правоотношение, как и финансовое правоотношение, имеет свою структуру: объект, субъект и содержание. Объектом налогового правоотношения является то, по поводу чего возникает данное правоотношение. Налоговый кодекс РФ не дает легального определения объекта налогообложения, а лишь перечисляет возможные виды объектов налогообложения и указывает на обязательные для них свойства. Объект налогообложения – это определенное экономическое обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога. Иными словами, для признания конкретного экономического обстоятельства объектом налогообложения необходимо выполнение двух условий: 1) наличие хотя бы одной из трех вышеперечисленных характеристик и 2) закрепление в качестве объекта налогообложения в законодательстве о налогах и сборах. Наличие стоимостной характеристики у объекта налогообложения предполагает возможность его оценки: количественной – возможность измерения или подсчета; физической – вещественную форму (определенные вес, объем, глубину, ширину, высоту и другие физические параметры). В соответствии с п. 1 ст. 38 НК РФ объектом налогообложения могут являться: операции по реализации товаров (работ, услуг); имущество; прибыль; доход; иное обстоятельство, имеющее стоимостную характеристику, с наличием которой законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога[1].

Существенными признаками налоговых правоотношений являются не только их формальная определенность, но и наличие особых участников налоговых правоотношений. В теории права принято отождествлять термины «участник» и «субъект правоотношений». Круг участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, закреплен в ст. 9 НК РФ. Однако он не охватывает всех реальных субъектов налогового права. Таким образом, можно утверждать, что участники отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, и субъекты налогового права разные. Тем не менее оп-

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015). – Доступ из КонсультантПлюс.

ределение субъекта налогового права имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Установление четкого круг лиц, вступающих в эти отношения, позволит урегулировать значительное количество возникающих налогово-деликтологических ситуаций.

Участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах (согласно ст. 9 НК РФ), являются: налогоплательщики, плательщики сборов, налоговые агенты, налоговые органы и таможенные органы. То есть законодатель четко разделил группы участников отношений, которые выступают по отношению друг к другу как управомоченный и правообязанные лица. Налоговый кодекс РФ закрепил за участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, права и обязанности[1].

Налоговые правоотношения не только носят публичный характер, но и охраняются государством. Налогоплательщикам (плательщикам сборов) гарантируется административная и судебная защита их прав и законных интересов. Порядок защиты прав и законных интересов налогоплательщиков (плательщиков сборов) определяется НК РФ и иными федеральными законами. Согласно п. 2 ст. 22 НК РФ, права налогоплательщиков (плательщиков сборов) обеспечиваются соответствующими обязанностями должностных лиц налоговых органов и иных уполномоченных органов. Государственная защита налоговых правоотношений отражает интересы властного субъекта в поддержании установленного порядка в области налогов и сборов. Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению прав налогоплательщиков (плательщиков сборов) влечет ответственность должностных лиц, предусмотренную федеральными законами[2].

Содержание налоговых правоотношений составляют права и обязанности их субъектов. Налоговые правоотношения, как и любые иные правоотношения, обладают материальным и юридическим содержанием. Материальное содержание – это те фактические общественные отношения, которые урегулированы нормами налогового права.

Юридическое содержание правоотношения – это субъективные права и юридические обязанности субъектов правоотношения. Субъективное право – это право обладать определенными полномочиями, например полномочиями по проведению мероприятий налогового контроля. Юридическая обязанность – это предусмотренная нормами налогового права мера должного поведения участника налогового правоотношения. В отличие от субъективного права, отказаться от исполнения юридической обязанности нельзя. Отказ от исполнения

[1] Там же.
[2] Там же.

юридической обязанности является основанием для юридической ответственности.

Налоговые правоотношения разнообразны и многоплановы. Они могут быть классифицированы по различным критериям (основаниям). Так, например, можно выделить материальные правоотношения, которые непосредственно выражают содержание налогово-правового регулирования – например, статус участников налоговых правоотношений, а также правоотношения процессуальные, касающиеся различного рода процедур в налоговой сфере. Материальные правоотношения регулируют содержательную сторону реальных общественных отношений, служат выражением юридических прав и обязанностей их участников. Процессуальные отношения всегда являются производными от материальных. Их основное предназначение – определение юридических способов охраны, защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов. Процессуальные отношения предусматривают процедуры налогового контроля, процессуальные права и обязанности участников налоговых правоотношений, процедуры рассмотрения налоговых споров и привлечения к ответственности.

Среди налоговых правоотношений выделяют: регулятивные и охранительные. Регулятивные возникают, изменяются и прекращаются в соответствии с действием регулятивных норм. Например, объектом регулирования являются отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации. Регулятивные правоотношения служат средством упорядочения, закрепления и развития общественных отношений имущественного характера, связанных с формированием денежных фондов. В свою очередь, регулятивные правоотношения подразделяют на абсолютные и относительные. Абсолютные отношения в налоговом праве – это отношения, налагающие обязанности. Они исходят от государства и направлены, в первую очередь, на налогоплательщиков. Управомоченным лицом в абсолютных налоговых правоотношениях выступает государство или муниципальное образование. Охранительные правоотношения возникают на основе охранительных правовых норм. Это отношения, возникающие в процессе:

• осуществления налогового контроля;

• обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц;

• применения мер ответственности за совершение налогового правонарушения.

Охранительные правоотношения возникают на основе не только норм налогового права, но и правоприменительных актов. В рамках охранительных правоотношений осуществляется охранительная функция налогового права во

всех ее разновидностях – карательной, компенсационной, правовосстановительной и др. Охранительные правоотношения направлены на реализацию разнообразных средств и способов государственной защиты и принуждения в налоговом праве.

Налоговые правоотношения можно классифицировать по действию во времени и пространстве, по кругу лиц. По характеру и способам взаимоотношения участников налоговые правоотношения можно классифицировать на: вертикальные и горизонтальные; односторонние и многосторонние. По структуре – на простые и сложные; по объекту – на имущественные и неимущественные.

Участники налоговых правоотношений — это лица, имеющие определенные субъективные права и юридические обязанности, которые определяют статус этих лиц в налоговых правоотношениях. Налоговый кодекс РФ (ст. 9) устанавливает четыре категории участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах. Участниками указанных отношений являются:

1) организации и физические лица, признаваемые в соответствии с Налоговым кодексом РФ налогоплательщиками или плательщиками сборов;

2) организации и физические лица, признаваемые в соответствии с НК РФ налоговыми агентами;

3) налоговые органы (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы);

4) таможенные органы (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, подчиненные ему таможенные органы Российской Федерации[1].

10.5. Сущность налогов и сборов

Налог — обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Сбор — обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправле-

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015), ст. 9. – Доступ из КонсультантПлюс.

ния, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

В соответствии с п. 6 ст. 3 НК РФ одним из основных начал законодательства о налогах и сборах является положение о том, что при установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения. Законодатель определил, что налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения, а именно:

- объект налогообложения;
- налоговая база;
- налоговый период;
- налоговая ставка;
- порядок исчисления налога;
- порядок и сроки уплаты налога[1].

Согласно п. 1 ст. 38 НК РФ объектом налогообложения является реализация товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, расход или иное обстоятельство, имеющие стоимостную, количественную или физическую характеристику, с наличием которого законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога.

По основаниям п. 1 ст. 53 НК РФ налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения. Налоговая ставка представляет собой величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы. Налогоплательщики-организации исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных регистров бухгалтерского учета и (или) на основе иных документально подтвержденных данных об объектах, подлежащих налогообложению либо связанных с налогообложением. Индивидуальные предприниматели исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных учета доходов и расходов и хозяйственных операций в порядке, определяемом Министерством финансов РФ. Остальные налогоплательщики – физические лица исчисляют налоговую базу на основе получаемых в установленных случаях от организаций данных об облагаемых доходах, а также данных собственного учета облагаемых доходов, осуществляемого по произвольным формам.

В соответствии с п. 1 ст. 55 НК РФ под налоговым периодом понимается календарный год или иной период времени применительно к отдельным налогам, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется сумма

---

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2015), п. 6 ст. 3. – Доступ из КонсультантПлюс.

налога, подлежащего уплате. Налоговый период может состоять из одного или нескольких отчетных периодов.

Порядок исчисления налога определяется в ч. 1 ст. 52 НК РФ. Налогоплательщик самостоятельно исчисляет сумму налога, подлежащую уплате за налоговый период, исходя из налоговой базы, налоговой ставки и налоговых льгот. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, обязанность по исчислению суммы налога может быть возложена на налоговый орган или налогового агента. Общие положения по порядку и срокам уплаты налога закреплены в ст. 57 и 58 НК РФ. Уплата налога производится разовой уплатой всей суммы налога либо в ином порядке, предусмотренном НК РФ и другими актами законодательства о налогах и сборах. Уплата налогов производится в наличной или безналичной форме. Подлежащая уплате сумма налога уплачивается (перечисляется) налогоплательщиком или налоговым агентом в установленные сроки. Сроки уплаты налогов определяются календарной датой или истечением периода времени, исчисляемого годами, кварталами, месяцами, неделями и днями, а также указанием на событие, которое должно наступить или произойти, либо действие, которое должно быть совершено.

В необходимых случаях при установлении налога в акте законодательства о налогах и сборах могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Налоговые льготы – это предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере (ст. 56 НК РФ). Налоговые льготы являются факультативными (необязательными) элементами налогообложения. Устанавливая налоговые льготы, законодатель должен определить основания для их использования налогоплательщиком. По общему правилу не допускается установление льгот, имеющих индивидуальный характер. Основаниями налоговых льгот служат различные обстоятельства, с которыми НК РФ и другие нормативные правовые акты по налогам связывают их предоставление. Налоговые льготы могут быть предоставлены при установлении не только федеральных налогов, но и региональных, местных налогов, что следует из ст. 12 НК РФ.

Отсутствие (неустановление) одного из основных элементов налогообложения дает основание признать налог неустановленным.

Основные отличия сборов и налогов состоят в следующем.

1. Если налоги индивидуально безвозмездны, то сборы уплачиваются в связи с оказанием их плательщику государством отдельных публично-правовых услуг.

2. При уплате сбора особое значение имеет стремление плательщика вступить в публично-правовые отношения с государством, свобода выбора плательщика.

3. Целью установления сбора является компенсация дополнительных расходов государства, связанных с оказанием конкретному плательщику конкретных публично-правовых услуг.

4. Сборы носят разовый характер, в то время как налоги уплачиваются, как правило, периодически.

5. При установлении налога учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога. Размер сбора соответствует масштабам предоставляемых публично-правовых услуг.

Система налогов и сборов в Российской Федерации отражает федеративное устройство Российского государства и представлена тремя уровнями:

1) федеральные налоги и сборы;

2) региональные налоги и сборы, т. е. налоги и сборы субъектов РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов;

3) местные налоги и сборы.

Выделение трех уровней системы налогов и сборов в Российской Федерации позволяет разграничить полномочия представительных (законодательных) органов различных уровней в отношении конкретных видов налогов и сборов.

Перечень налогов и сборов, закрепленный в ст. 12 НК РФ, является закрытым. Не могут устанавливаться федеральные, региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные НК РФ. Согласно п. 7 ст. 12 НК РФ специальными налоговыми режимами может быть предусмотрено освобождение от обязанности по уплате отдельных федеральных налогов и сборов, указанных в ст. 13 НК РФ. Специальные налоговые режимы также могут предусматривать федеральные налоги, не указанные в ст. 13 Кодекса.

Глава 11.
Правовое регулирование банковской деятельности

11.1. Понятие и структура современной банковской системы

Банковская система — совокупность различных видов национальных банков и кредитных учреждений, действующих в рамках общего денежно-кредитного механизма. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» банковская система Российской Федерации включает в себя Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков. Банковская система России – двухуровневая. Первый уровень охватывает Банк России и его подразделения, второй – кредитные организации. Основные понятия данного Закона даны в ст. 1 Закона.

Кредитная организация — юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка РФ (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные вышеназванным Законом. Кредитные организации подразделяются на две группы: банки и небанковские кредитные организации. Банк — кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Небанковская кредитная организация — кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции. Иностранный банк — банк, признанный таковым по законодательству иностранного государства, на территории которого он зарегистрирован. Банковская система России является централизованной, так как функции банковского регулирования и надзора осуществляет Центральный банк РФ. Централизованных банковских систем в мире большинство, но существуют и децентрализованные банковские системы, например банковская система США. К элементам банковской системы относят и банковскую инфраструктуру. В нее входят различного рода предприятия, агентства и службы, которые обеспечивают жизнедеятельность банков. Банковская инфраструктура включает информационное, методическое, научное, кадровое обеспечение, а также средства связи, коммуникации и др.

11.2. Центральный банк РФ: правовой статус, структура

Как уже отмечалось, банковская система России, как и большинства стран мира, состоит из двух уровней. Первый уровень включает Центральный банк РФ. Статус, цели деятельности, функции и полномочия Банка России как публично-правовой организации определяются Конституцией РФ; федеральными законами: от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России) и от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее – Закон о банках) и другими федеральными законами.

Правовой статус Банка России. Центральный банк РФ является главным российским банком и имеет двойственную природу. С одной стороны, он является органом государственного управления, с другой – юридическим лицом, занимающимся предпринимательской деятельностью. Центральный банк РФ реализует от имени государства возложенные на него задачи, не связанные непосредственно и исключительно с извлечением прибыли, т. е. может получать реальные доходы. Эти доходы обусловлены государственным управляющим воздействием Банка России на денежно-кредитную систему (государственная денежно-кредитная политика). Причем такое государственное управление Банк России осуществляет только ему присущими и предоставленными федеральным законом методами и инструментами. Поэтому соответствующая сумма денежного приращения, как и все имущество Банка России, признается федеральной собственностью и является закономерным следствием не коммерческой деятельности Банка России, а его участием в экономических отношениях от имени государства в качестве одного из его органов. Подобная ситуация в полной мере соответствует Конституции РФ, банковскому и гражданскому законодательству (ст. 120, 299 ГК РФ, ст. 9, 26, 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»). В вышеуказанных законодательных актах закрепляется возможность получения доходов в процессе управленческой деятельности, непосредственно не связанной с извлечением прибыли. Единственное условие, которое при этом установлено в гражданском законодательстве: размеры и структура доходов некоммерческой организации, а также сведения о размерах и составе имущества некоммерческой организации, о ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности некоммерческой организации не могут быть предметом коммерческой тайны (ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Следовательно, гражданское и банковское законодательство предусматривают возможность получения дохо-

дов от государственной управленческой деятельности любыми государственными некоммерческими организациями, включая Банк России.

Правовое положение Банка России имеет конституционно-правовой характер, он наделен государственно-властными полномочиями в денежно-кредитной сфере, является органом государства, а не просто юридическим лицом. В юридической литературе имеются и другие точки зрения. Например, утверждается, будто Центральный банк РФ нельзя в полной мере отнести к государственному учреждению, поскольку в силу ст. 50, 120 ГК РФ учреждение определяется как организация, финансируемая собственником полностью или частично, а Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов.

Структура. Банк России образует единую централизованную систему с вертикальной структурой. В систему Банка входят центральный аппарат, территориальные учреждения, отделения на местах. Возглавляет Центральный банк РФ Председатель. Председатель Банка России назначается на должность Государственной Думой сроком на четыре года большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Кандидатуру для назначения на должность Председателя Банка России представляет Президент РФ не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего Председателя Банка России (ст. 14 Закона о Банке России).

Закон о Банке России в ст. 3 закрепляет основные цели деятельности Банка России. Основными целями деятельности Банка России являются:

• защита и обеспечение устойчивости рубля;

• развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;

• обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Защита и обеспечение устойчивости рубля (наряду с другими направлениями денежно-кредитного регулирования) осуществляются с использованием государственной политики валютного курса, позволяющей не допустить резких колебаний рубля и обеспечить плавное изменение его стоимости, как в сторону повышения, так и понижения. Для защиты и обеспечения устойчивости рубля, курса по отношению к иностранным валютам, Банк России монопольно осуществляет эмиссию наличных денег, организацию их обращения и изъятия из обращения; во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику и т. д.

Центральный банк РФ является органом банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций. Он осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями банковского законодательства. Главными целями банковского регулирования и банковского надзора

является поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов (ст. 56 Закона о Банке России).

В целях обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов Центральный банк РФ координирует, регулирует и лицензирует организацию расчетных, в том числе клиринговых, систем в Российской Федерации. Он устанавливает правила, формы, сроки и стандарты осуществления безналичных расчетов. В соответствии с указанной ст. 56 Банк России осуществляет регулирование деятельности кредитных организаций и выполняет функцию надзора за этой деятельностью. Регулирующие полномочия Банка России проявляются в установлении обязательных для кредитных организаций правил проведения банковских операций, ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской и статистической отчетности, а также обязательных нормативов: минимального размера уставного капитала для создаваемых кредитных организаций; предельного размера имущественных (не денежных) вкладов в уставной капитал кредитной организации; максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков; максимального размера крупных кредитных рисков; нормативов ликвидности кредитной организации; нормативов достаточности собственных средств; размеров валютного, процентного и иных финансовых рисков; минимального размера резервов, создаваемых под риски; нормативов использования собственных средств капиталов кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц; максимального размера кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных кредитной организацией своим участникам (ст. 62 Закона о Банке России). Надзорная функция Банка России выражается в контроле за соблюдением кредитными организациями действующего банковского законодательства; в праве запрашивать и получать у кредитных организаций необходимую информацию об их деятельности и требовать по ней разъяснений; в регистрации кредитных организаций в специальной книге, выдаче лицензий на осуществление банковских операций и их отзыве.

Таким образом, для достижения целей Банк России выполняет в соответствии со ст. 4 указанного Закона следующие функции:

• во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;

• монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение; утверждает графическое обозначение рубля в виде знака;

• является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;

• устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

• устанавливает правила проведения банковских операций;

• осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;

• осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

• принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;

• осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;

• регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами;

• осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства РФ все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России;

• организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации;

• определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;

• устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации;

• устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;

• принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации;

• устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты, осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты;

• проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-

финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные;

• осуществляет выплаты Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации;

• осуществляет иные функции в соответствии с федеральными законами.

Таким образом, Центральный банк РФ – это государственный орган финансового контроля и регулирования в Российской Федерации. Центральный банк РФ – самостоятельное учреждение, осуществляющее свои расходы за счет собственных доходов. Он единственный банк в России, наделенный правом выпуска (эмиссии) наличных денег. Выполняет роль главного координирующего и регулирующего органа денежно-кредитной системы страны. Находится в собственности Российской Федерации.

Заключение

Знания об организации и закономерностях функционирования финансовой сферы являются основополагающими для понимания экономических процессов. Это связано в тем, что финансы, с одной стороны, отражают процессы, протекающие в производственной сфере, а с другой стороны, способны оказывать на них сильнейшее воздействие. Эффективная финансовая система оказывает положительное воздействие на экономическое развитие, способствует ускорению его темпов. Это достигается за счет перераспределения финансовых ресурсов, их концентрации на ключевых направлениях. Важное значение финансовой среды состоит в обеспечении взаимосвязей между отдельными элементами хозяйственной системы. Финансы обеспечивают функционирование экономики как единого целого и позволяют достигать комплексные, взаимосвязанные синергетические эффекты. И напротив, плохо организованные финансы становятся тормозом для интенсификации экономики и повышения уровня ее конкурентоспособности по сравнению с другими странами.

Устойчивое функционирование финансовой сферы особенно важно в условиях глобализации. Тенденция к росту взаимозависимости экономик отдельных стран обусловливается увеличением объемов мировой торговли, интенсивным движением капитала, формированием глобального рынка. Это значительно увеличивает преимущества международного сотрудничества, позволяет широко использовать научно-технические достижения и ресурсы других стран для ускорения роста национальной экономики. Однако, с другой стороны, формирование глобального рынка резко усиливает риски функционирования национальной финансовой системы. Это связано со значительными колебаниями валют, изменениями в потоках капиталов, усложнением используемых финансовых инструментов. Глобализация экономики предъявляет повышенные требования к качеству управления финансовыми рисками. Их снижение является обязательным условием стабильного состояния национальной финансовой системы, нейтрализации негативных внешних влияний, называемых в современной науке макроэкономическими шоками. Обоснованная финансовая политика, правильное управление персональными, государственными и корпоративными финансами позволяет снижать риски таких шоков, иначе говоря, создавать условия для их абсорбции рыночной хозяйственной системой. Это является условием устойчивого функционирования экономики и одновременно выступает критерием эффективного управления финансовой сферой страны.

Список литературы:

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации [принята 12.12.1993 г.]. – Доступ из СПС КонсультантПлюс.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. – Доступ из СПС КонсультантПлюс.

3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. – Доступ из СПС КонсультантПлюс.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ. – Доступ из СПС КонсультантПлюс.

5. О таможенном регулировании в Российской Федерации. Федеральный закон от 27.11.2010. – Доступ из СПС КонсультантПлюс.

6. О банке развития. Федеральный закон от 17.05.2007 г. – Доступ из СПС КонсультантПлюс.

7. О валютном регулировании и валютном контроле. Федеральный закон от 10.12.2003 г. – Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Учебная и специальная литература

8. Финансовое право для экономических специальностей: учебник для студентов / Н.М. Артемов и др.; под ред. проф. С.О. Шохина; Фин. академия при Правительстве РФ. - 3-е изд., стер. - М. : КНОРУС, 2008. - 544 с.

9. Грачева Е.Ю. Финансовое право. Схемы с комментариями : учеб. пособие / Е.Ю. Грачева ; МГЮА. - М. : Проспект, 2008. – 324 с.

10. Финансовое право : учеб. для студ. вузов / А.Б. Быля и др.; отв. ред. проф. Е.Ю. Грачева, проф. Г.П. Толстопятенко ; Мин-во образования и науки РФ; МГЮА. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2008. - 528 с.

11. Финансовое право Российской Федерации: учебник / П. Н. Бирюков [и др.]; под ред. М. В. Карасевой. - М.: КНОРУС, 2012. - 272 с. - (Для бакалавров).

12. Финансовое право: практикум: учебник / Е.Ю. Грачева и др.; под ред. проф. Е.Ю. Грачевой; Мин-во образ-я и науки РФ; МГЮА. - М.: Проспект, 2008. - 96 с.

Законодательное определение

Ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации: *«Бюджет-форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления»*

Схема 1.2

Понятие бюджета (1)
Форма
План
Совокупность обязательств
Закон
Фонд
Форма мобилизации доходов и осуществления расходов публично-правовых образований
Основной финансовый план-прогноз (смета) публично-правового образования
Отражение меняющейся совокупности финансовых обязательств, стороной в которых выступает публично-правовое образование
Правовой акт, имеющий обязательную силу и принятый законодательным (представительным) органом власти
Централизованный фонд денежных средств, находящийся в собственности публично-правового образования

Понятие бюджета (2)

Многозначное понятие

- Бюджет – план расходов и доходов экономического субъекта на определенный период
- Бюджет –сопоставление располагаемого и расходуемого времени (бюджет времени)
- Бюджет – смета расходов по проекту (бюджет проекта)
- Семейный бюджет (бюджет домашнего хозяйства)
- Бюджет предприятия
- Местный бюджет
- Региональный бюджет
- Государственный бюджет
- Бюджет международной организации
- Бюджет союза государств

Частные финансы

Бюджет-инструмент финансового менеджмента → Бюджетирование - система управления частными финансами (финансами предприятия), основанная на составлении и утверждении плана прогноза доходов и расходов на определенный период

Публичные финансы

Понятие бюджета используется в связи с функционированием публичных финансов: → мобилизация доходов и осуществление расходов публично-правовых образований

Функции бюджета (экономический аспект)
Распределительная
Прогностическая
Контрольная
Посредством распределительной функции происходит накопление в руках государства (муниципального образования) денежных средств и их использование с целью удовлетворения общегосударственных (муниципальных нужд)
Бюджет в качестве плана представляет собой прогноз финансовой деятельности государства (муниципального образования) на определенный период
Через информацию о движении бюджетных ресурсов, отражаемую в показателях бюджетных поступлений и расходных назначений, государство или иное публично-территориальное образование получает объективные сведения о происходящих в обществе экономических процессах и тем самым их контролирует

Соотношение расходов и доходов бюджета (принцип сбалансированности бюджета)

Частные финансы	Публичные финансы
Д ≥ Р	Р = Д ± ИФД
Объем поступлений определяет расходы	Объем определяемых в соответствии с целями государственной политики расходов диктует количество мобилизуемых доходов

Д – доходы
Р – расходы
ИФД – источники финансирования дефицита бюджета

Виды бюджетов

От срока, на который принимается бюджет

- Годовые
- Многолетние (в т.ч. скользящие)
- Дробные
- Скользящий бюджет: как правило, составляется на 5 лет, ежегодно пересматривается и передвигается на 12 месяцев вперед

От содержания и цели принятия

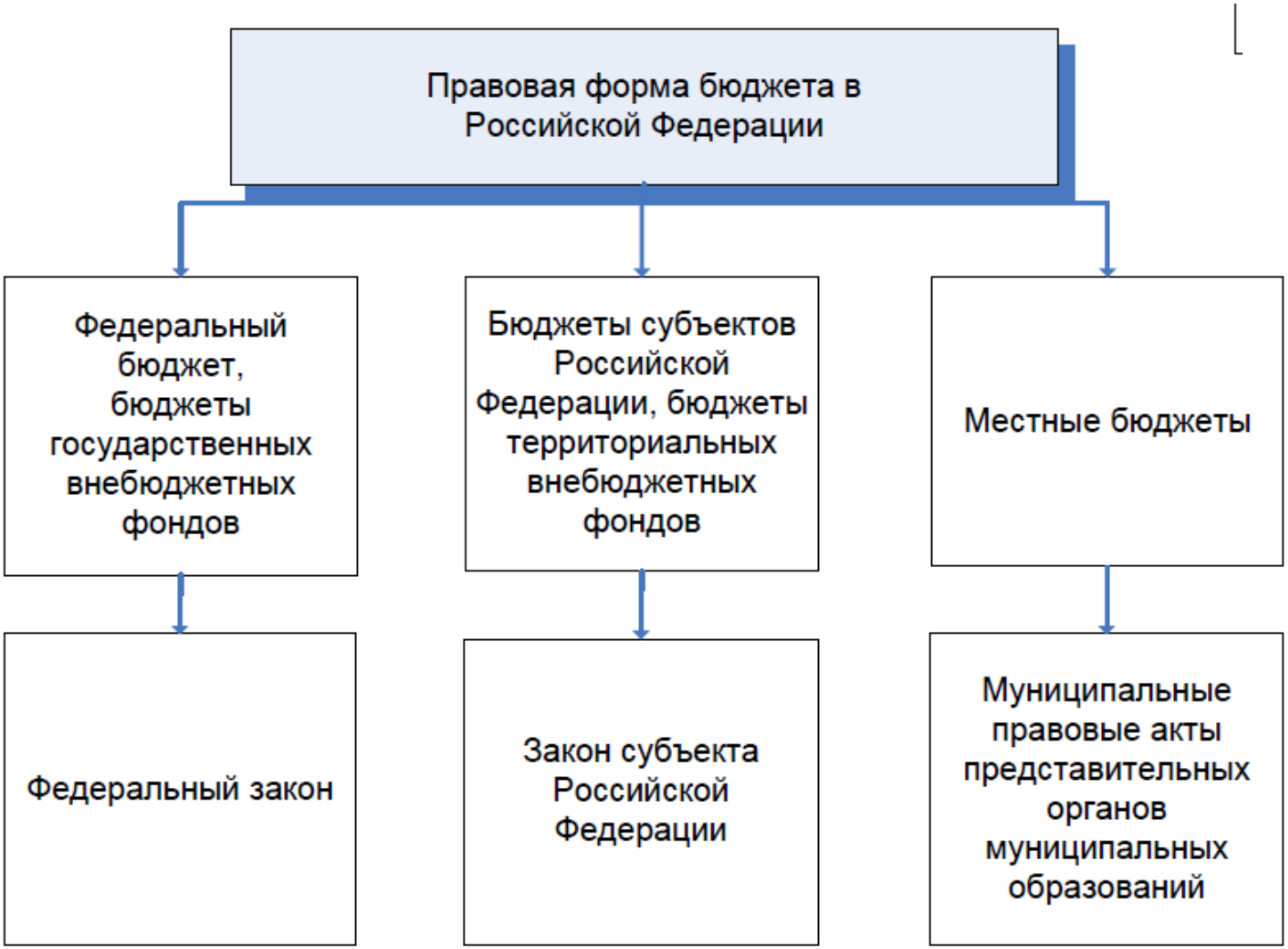
- Бюджет развития
- Военный бюджет
- Чрезвычайный бюджет: бюджет, основанием принятия которого является введение чрезвычайного положения
- Социальный бюджет
- Другие

От места в бюджетной системе

- Бюджеты союзных государств или наднациональных образований
- Федеральный
- Региональный
- Местный

Экономические виды бюджетов

- Консолидированный бюджет-свод бюджетов уровня бюджетной системы на соответствующей территории
- Национальный бюджет: включает в себя государственный бюджет, а также доходы и расходы всех других звеньев финансовой системы
- Бюджет-брутто: включает расходы, необходимые для осуществления бюджетного процесса
- Бюджет-нетто: чистый бюджет, не включает затраты на осуществление бюджетного процесса
- Дефицитный-профицитный: расходы превышают доходы и наоборот
- Бюджет действующих обязательств
- Бюджет принимаемых обязательств


Правовая форма бюджета в Российской Федерации
Федеральный бюджет, бюджеты государственных внебюджетных фондов
Бюджеты субъектов Российской Федерации, бюджеты территориальных внебюджетных фондов
Местные бюджеты
Федеральный закон
Закон субъекта Российской Федерации
Муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований

Понятие бюджетного права
Подотрасль финансового права
Раздел науки финансового права
Учебная дисциплина
Совокупность финансово-правовых норм, регулирующих бюджетные отношения
Система знаний о правовом регулировании бюджетных отношений
Учебный курс, в процессе которого изучается бюджетное право как подотрасль и как раздел науки финансового права

Бюджетное право как подотрасль финансового права
Понятие
Предмет
Метод
Совокупность финансово-правовых норм, регулирующих бюджетные отношения
Бюджетные отношения
Императивный с элементами диспозитивности (в отдельных случаях возможно применение диспозитивного метода, методов поощрения, координации и др.)

Схема

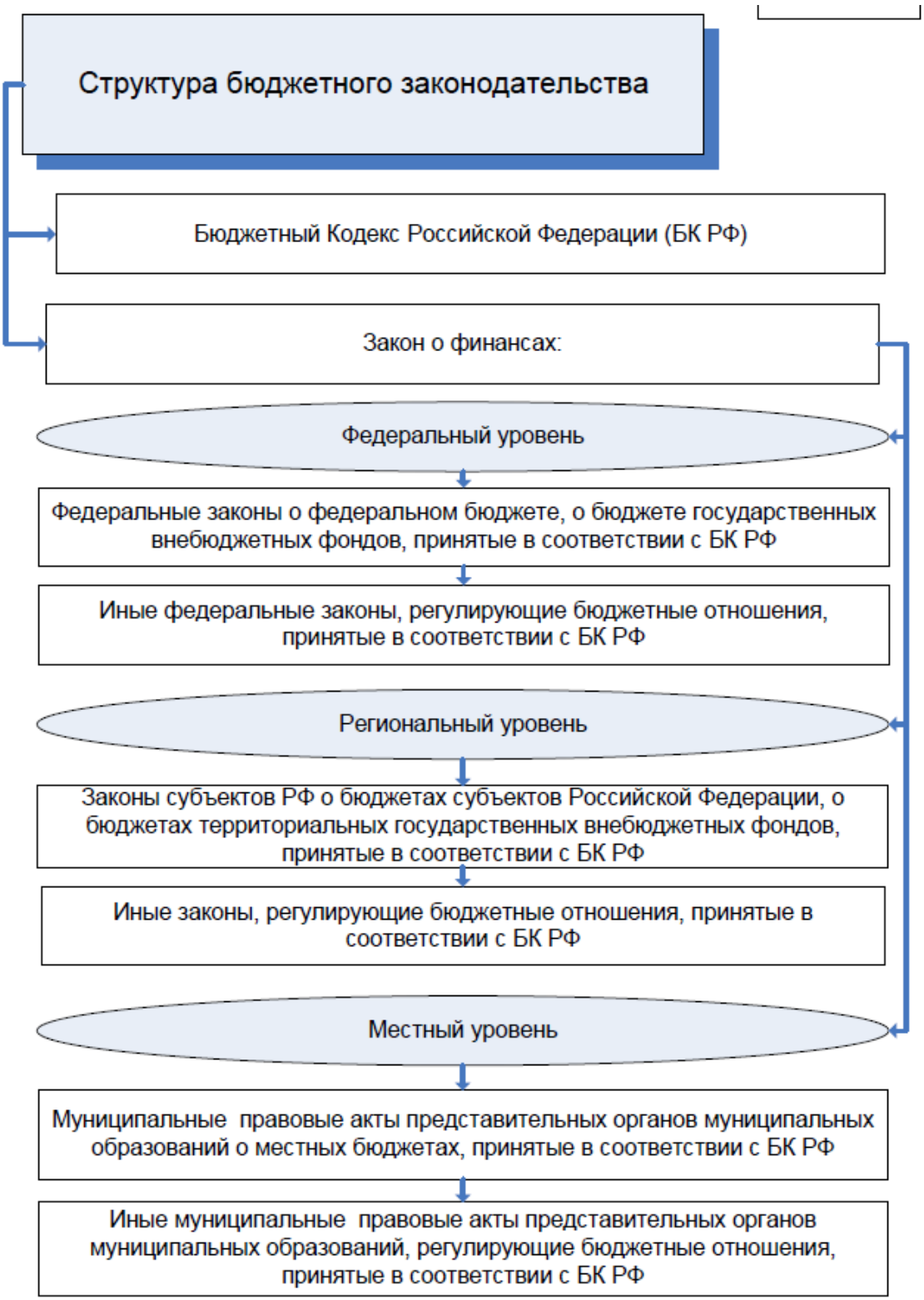
Система бюджетного права (как подотрасли финансового права)
Общая часть
Институты (например, источники бюджетного права, бюджетные правоотношения и др.)
Бюджетно-правовые нормы
Особенная часть
Институты (например, бюджетные расходы и доходы, бюджетное устройство, бюджетный процесс и др.)
Бюджетно-правовые нормы

Система источников бюджетного (позитивного) права

Юридическая сила

* Международно-правовые акты нормативного характера
* Конституция
* Бюджетное законодательство
* Подзаконные акты

* Практика Конституционного Суда Российской Федерации


Структура бюджетного законодательства
Бюджетный Кодекс Российской Федерации (БК РФ)
Закон о финансах:
Федеральный уровень
Федеральные законы о федеральном бюджете, о бюджете государственных внебюджетных фондов, принятые в соответствии с БК РФ
Иные федеральные законы, регулирующие бюджетные отношения, принятые в соответствии с БК РФ
Региональный уровень
Законы субъектов РФ о бюджетах субъектов Российской Федерации, о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, принятые в соответствии с БК РФ
Иные законы, регулирующие бюджетные отношения, принятые в соответствии с БК РФ
Местный уровень
Муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, принятые в соответствии с БК РФ
Иные муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные отношения, принятые в соответствии с БК РФ

Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения

- Указы Президента Российской Федерации. Не могут противоречить Бюджетному кодексу Российской Федерации (БК РФ) и федеральным законам, регулирующим бюджетные отношения
- Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, принятые на основании и во исполнение БК РФ, федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, регулирующих бюджетные отношения
- Акты финансового органа и акты федеральных органов исполнительной власти, принятые в случаях и пределах, которые предусмотрены БК РФ, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, регулирующими бюджетные отношения
- Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принятые в пределах их компетенции в соответствии с БК РФ
- Муниципальные правовые акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в соответствии с БК РФ

Соотношение бюджетного законодательства Российской Федерации с нормами международного права

1. Непосредственное применение международного договора

Международные договоры применяются к бюджетным отношениям непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта

2. Примат международного договора Российской Федерации над актами бюджетного законодательства

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством Российской Федерации, применяются правила международного договора

Бюджетные правоотношения

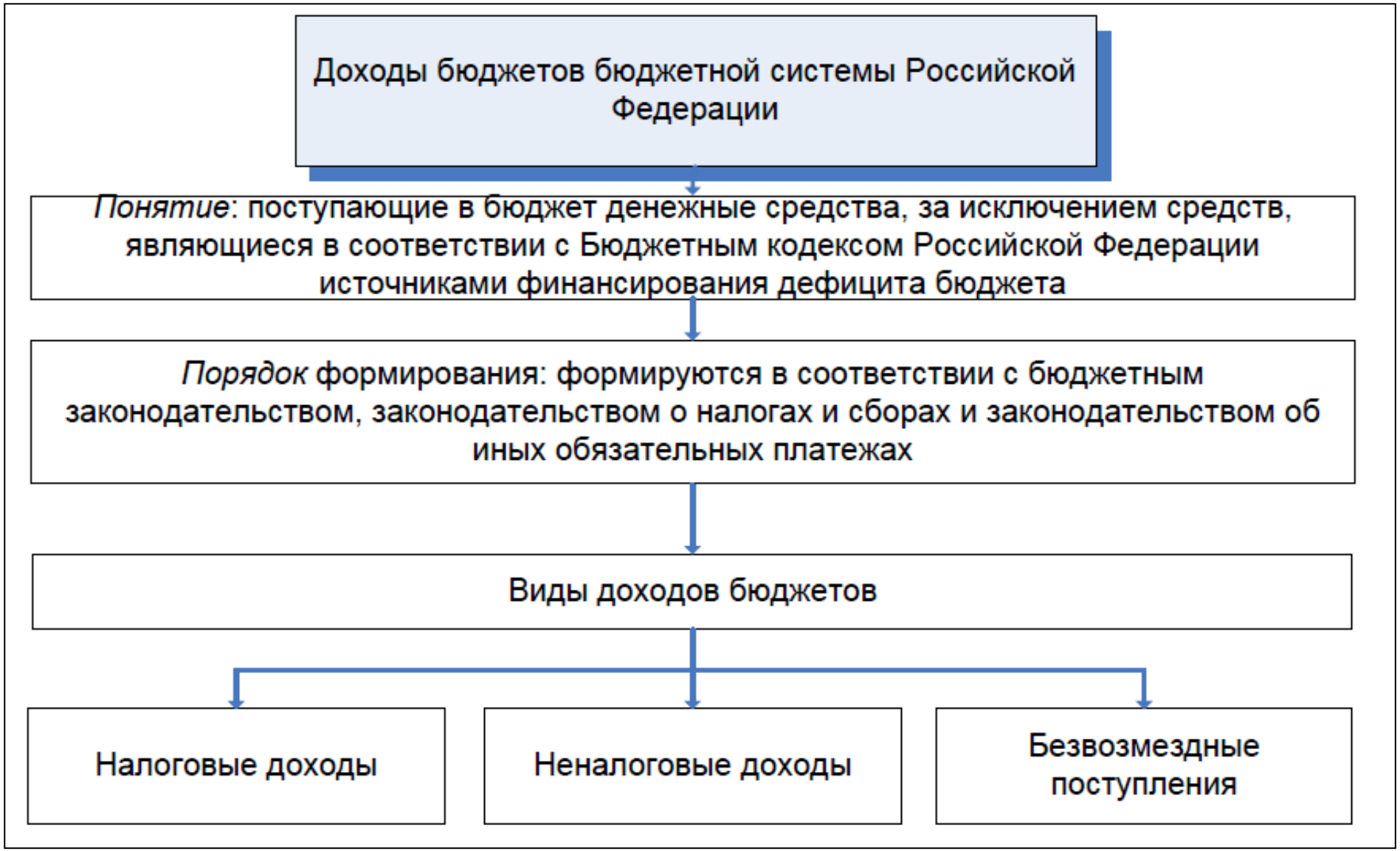
- Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
- Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе осуществления государственных и муниципальных заимствований
- Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе регулирования государственного и муниципального долга
- Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетной системы Российской Федерации
- Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе утверждения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
- Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
- Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
- Отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности

Схема 1.16

Принципы бюджетного права
Общие
Специальные
Законности
Гласности
Единства
Справедливости
Федерализма
Соблюдения баланса интересов личности, общества, государства
формирования расходов и доходов
построения бюджетной системы
организации бюджетного процесса
Универсальности (полноты) бюджета
Приоритетности публичных расходов над доходами
Единства бюджета
Общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов
Сбалансированности бюджета
Эффективности установления доходов
Единства бюджетной системы
Самостоятельности бюджетов
Равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований
Разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации
Результативности и эффективности использования бюджетных средств
Полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов
Достоверности бюджета
Адресности и целевого характера бюджетных средств
Подведомственности расходов бюджета
Прозрачности (открытости)
Единства кассы

Схема

Классификации расходов бюджета (1)
Функциональная
Внутренние расходы
Внешние расходы
Экономическая
• Капитальные
• Текущие
• Инвестиции
• Возвратные
• Невозвратные (потребительские)
Ведомственная (по управлению)
По полезности (необходимости)*
• Необходимые
• Полезные
• Избыточные
• Излишние
• Бесполезные


Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
Понятие: поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющиеся в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации источниками финансирования дефицита бюджета
Порядок формирования: формируются в соответствии с бюджетным законодательством, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах
Виды доходов бюджетов
Налоговые доходы
Неналоговые доходы
Безвозмездные поступления

Схема

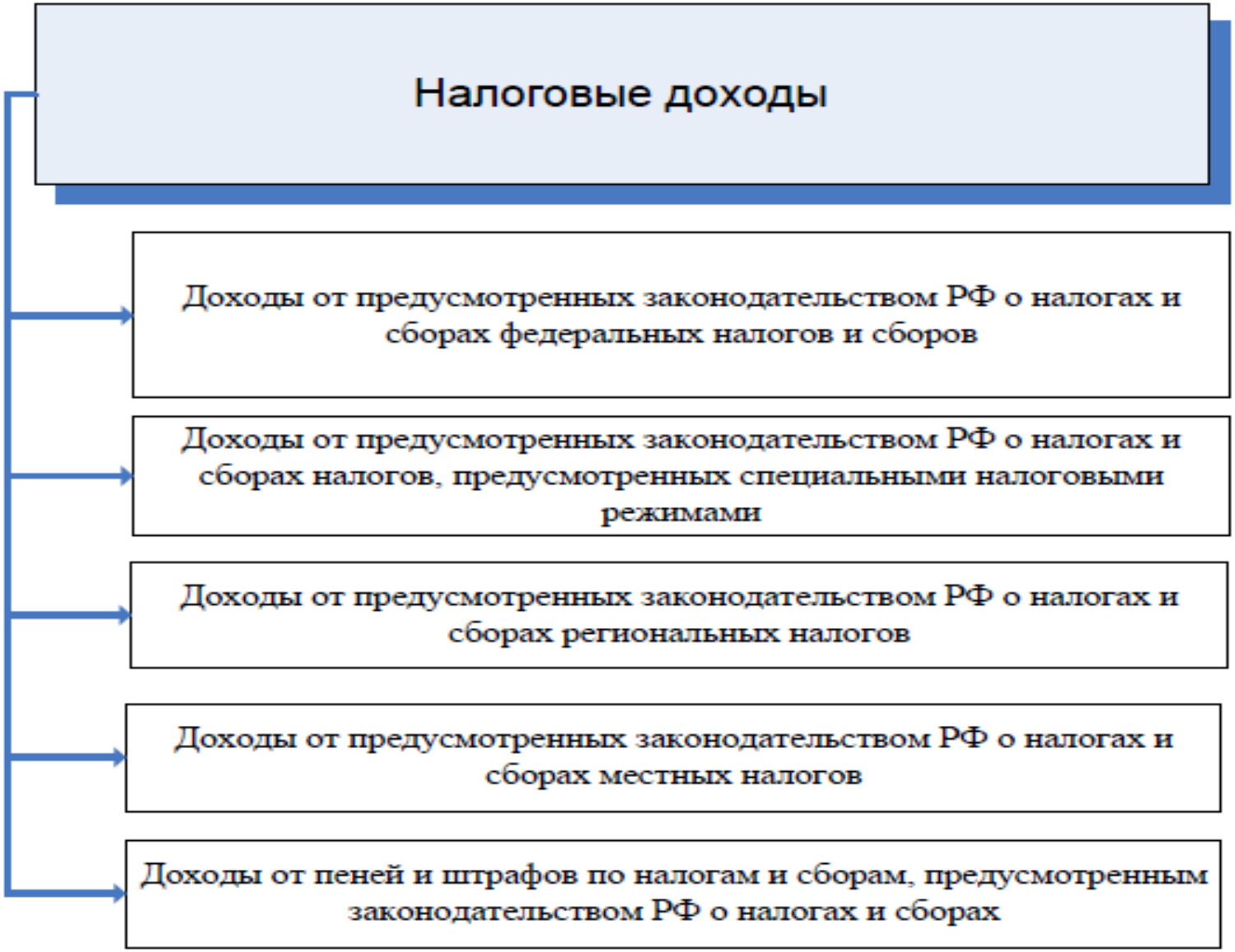
Классификации доходов бюджета (1)

По источнику (ст. 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации)

- Налоговые
- Неналоговые: доходы от использования и продажи имущества; от оказания платных услуг; от применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности; средства самообложения; от реализации бесхозяйного имущества и др.
- Безвозмездные поступления: межбюджетные трансферты, иные безвозмездные поступления

По способу получения и источникам (комплексная)

- Обыкновенные
  - Частно-правовые или добровольные: использование государственного имущества (домен), промыслы, отдельные виды пошлин
  - Публично-правовые или обязательные: регалии, пошлины (за исключением отдельных видов), налоги
- Чрезвычайные: займы, продажа государственного имущества, конфискация


Налоговые доходы
Доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов и сборов
Доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами
Доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах региональных налогов
Доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах местных налогов
Доходы от пеней и штрафов по налогам и сборам, предусмотренным законодательством РФ о налогах и сборах

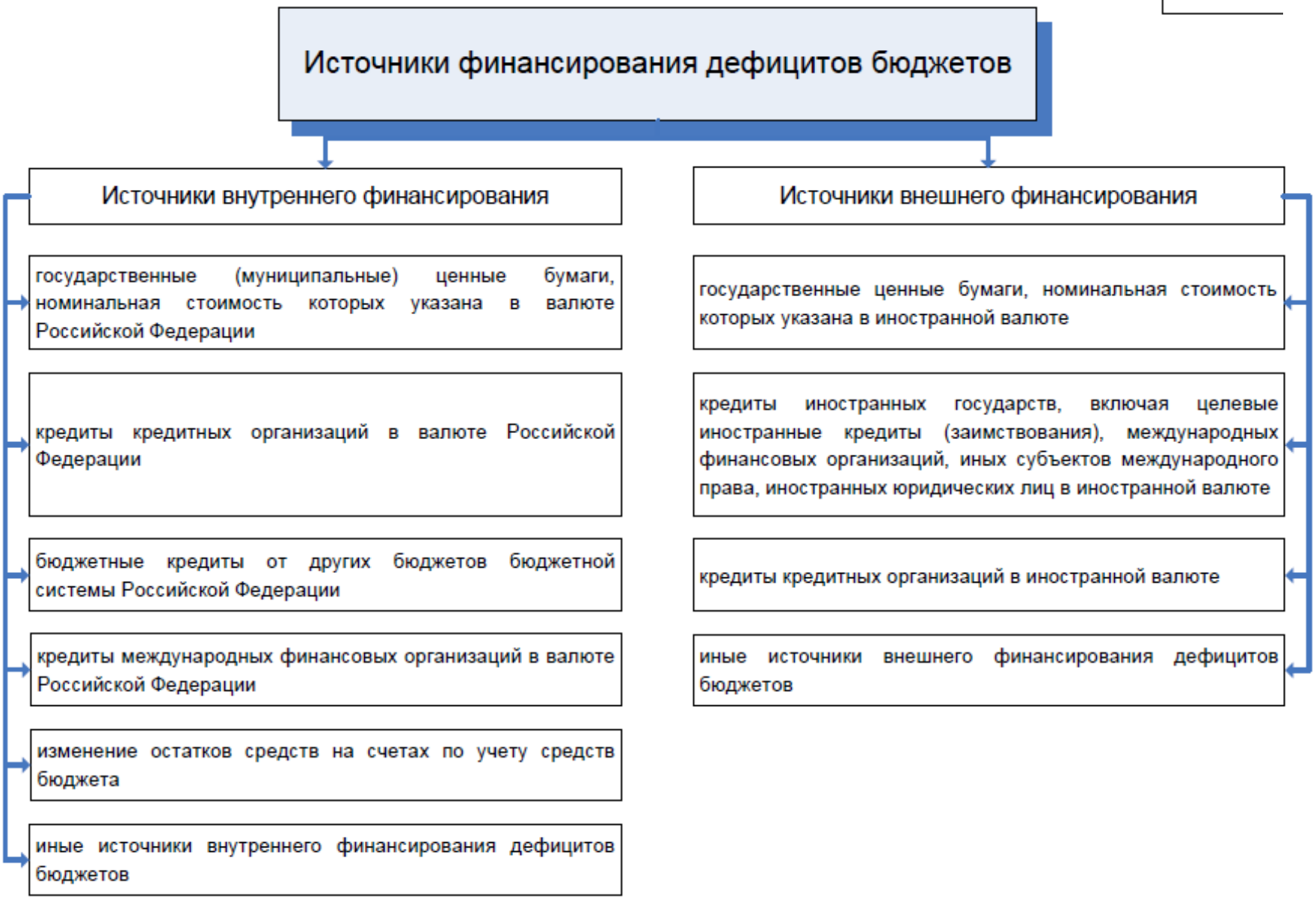
Неналоговые доходы

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных предприятий
- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных
- доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия
- средства самообложения граждан
- иные неналоговые доходы

Безвозмездные поступления

- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии)
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Схема 2.


Источники финансирования дефицитов бюджетов
Источники внутреннего финансирования
государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации
кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации
бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
кредиты международных финансовых организаций в валюте Российской Федерации
изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета
иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов
Источники внешнего финансирования
государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте
кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте
кредиты кредитных организаций в иностранной валюте
иные источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов

Бюджетное устройство
Бюджетная система
Принципы построения бюджетной системы
Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов
Бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов
Местные бюджеты
Бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга
Бюджеты городских и сельских поселений

Схема 3.

Уровни бюджетной системы Российской Федерации

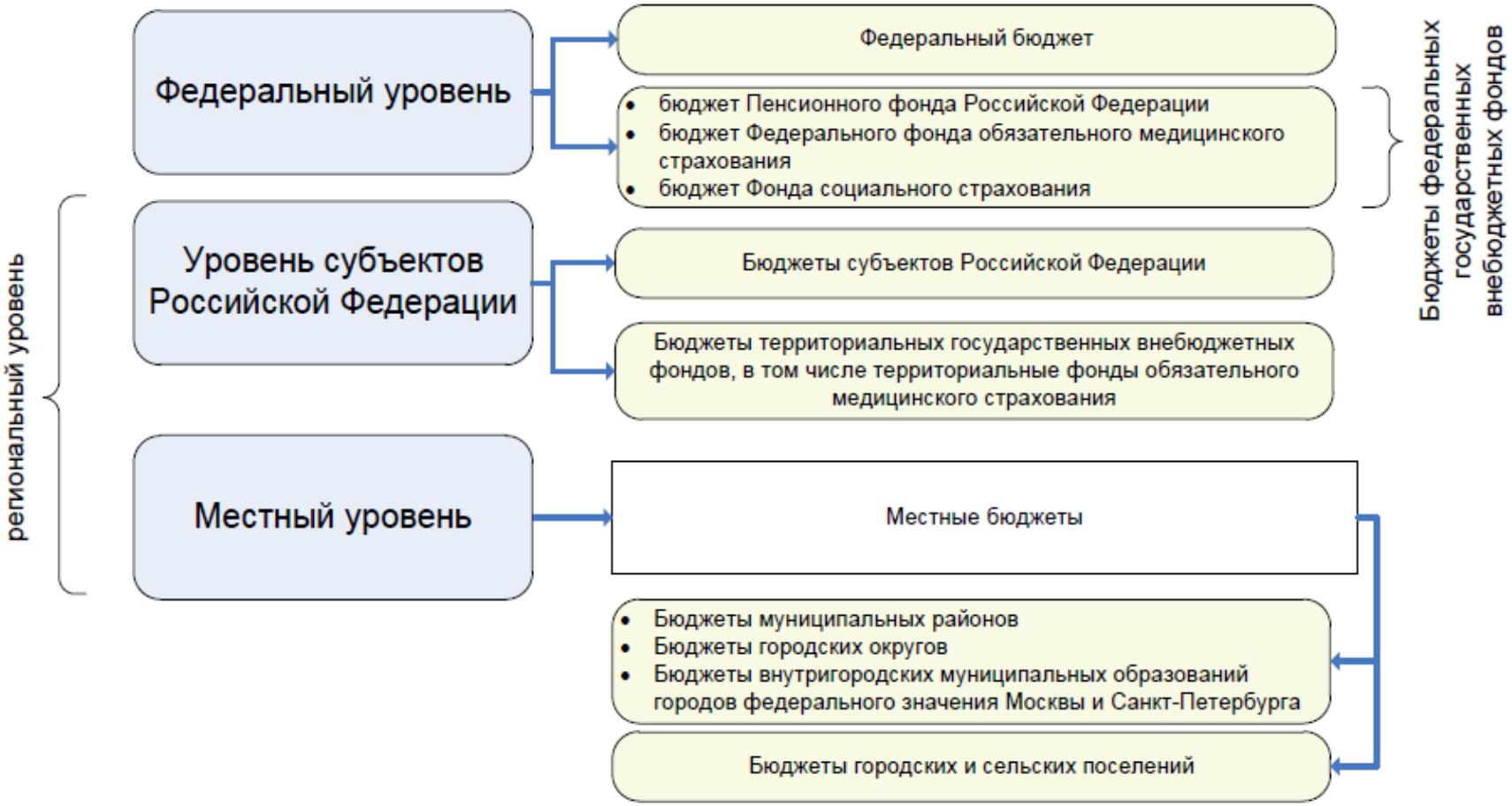


Схема 2.

Классификации расходов бюджета (1)
Функциональная
Внутренние расходы
Внешние расходы
Экономическая
Капитальные
Текущие
Инвестиции
Возвратные
Невозвратные (потребительские)
Ведомственная (по управлению)
По полезности (необходимости)*
Необходимые
Полезные
Избыточные
Излишние
Бесполезные

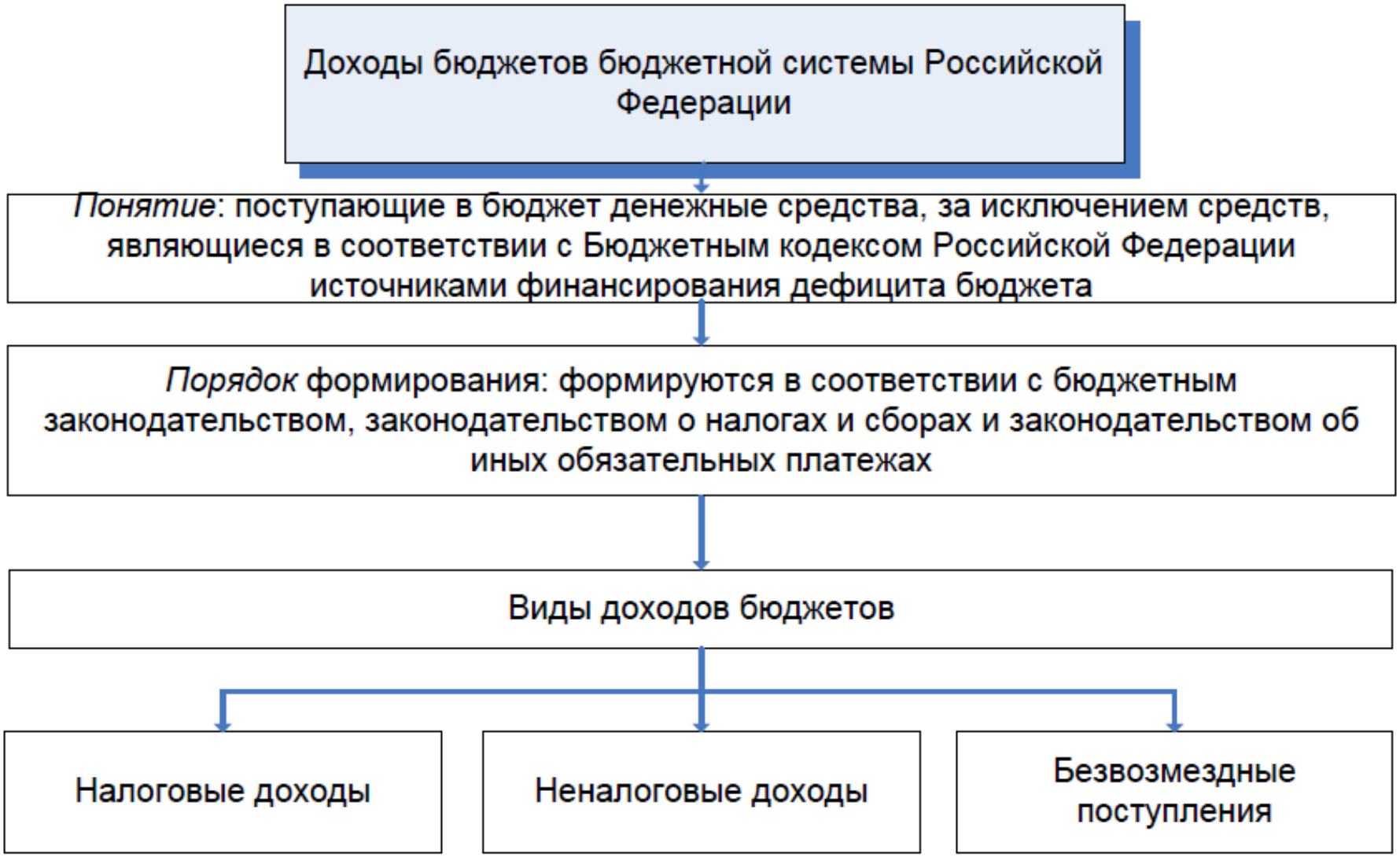

Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
Понятие: поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющиеся в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации источниками финансирования дефицита бюджета
Порядок формирования: формируются в соответствии с бюджетным законодательством, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах
Виды доходов бюджетов
Налоговые доходы
Неналоговые доходы
Безвозмездные поступления

Схема 2

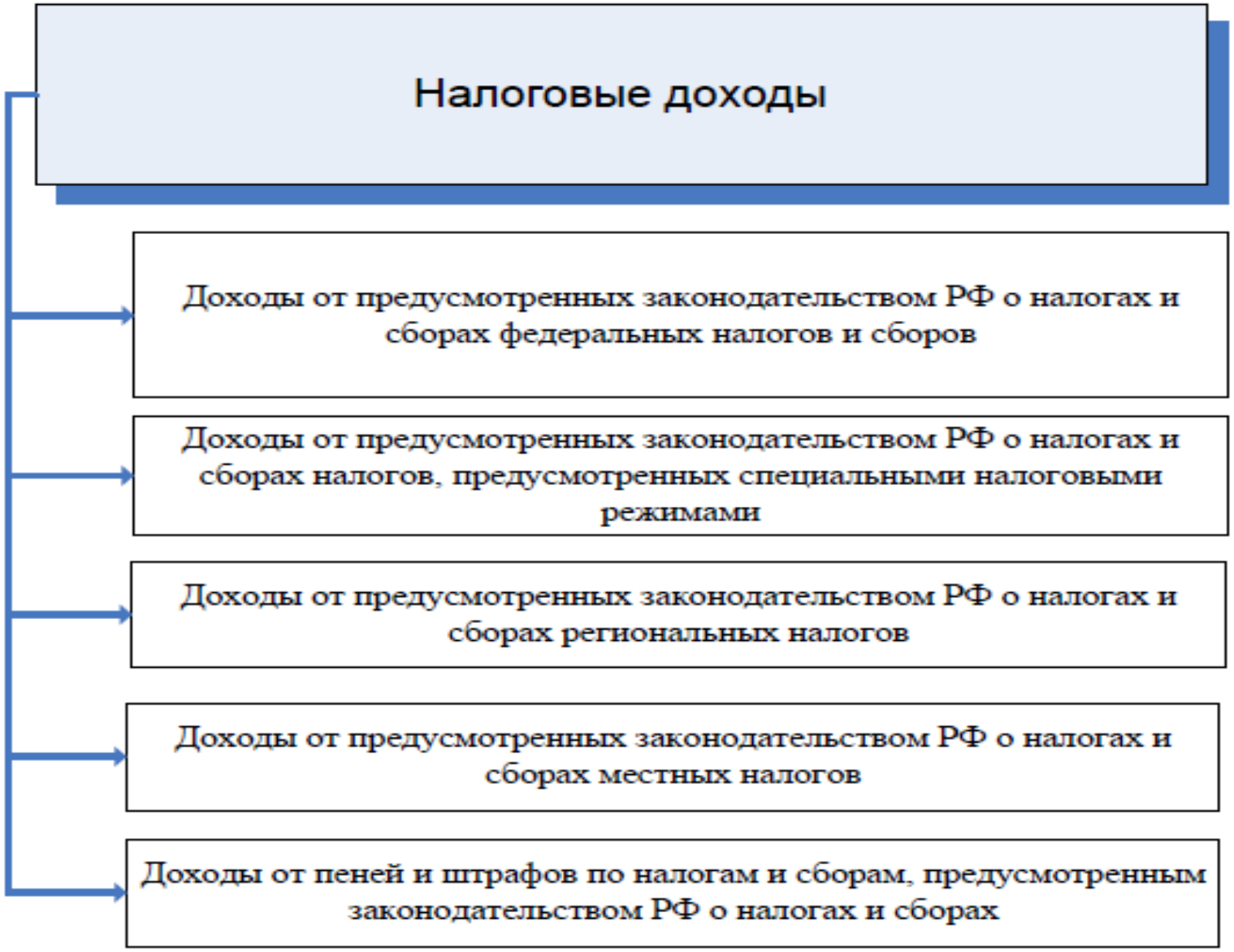
Классификации доходов бюджета (1)

По источнику (ст. 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации)

- Налоговые
- Неналоговые: доходы от использования и продажи имущества; от оказания платных услуг; от применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности; средства самообложения; от реализации бесхозяйного имущества и др.
- Безвозмездные поступления: межбюджетные трансферты, иные безвозмездные поступления

По способу получения и источникам (комплексная)

- Обыкновенные
  - Частно-правовые или добровольные: использование государственного имущества (домен), промыслы, отдельные виды пошлин
  - Публично-правовые или обязательные: регалии, пошлины (за исключением отдельных видов), налоги
- Чрезвычайные: займы, продажа государственного имущества, конфискация


Налоговые доходы
Доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов и сборов
Доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами
Доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах региональных налогов
Доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах местных налогов
Доходы от пеней и штрафов по налогам и сборам, предусмотренным законодательством РФ о налогах и сборах

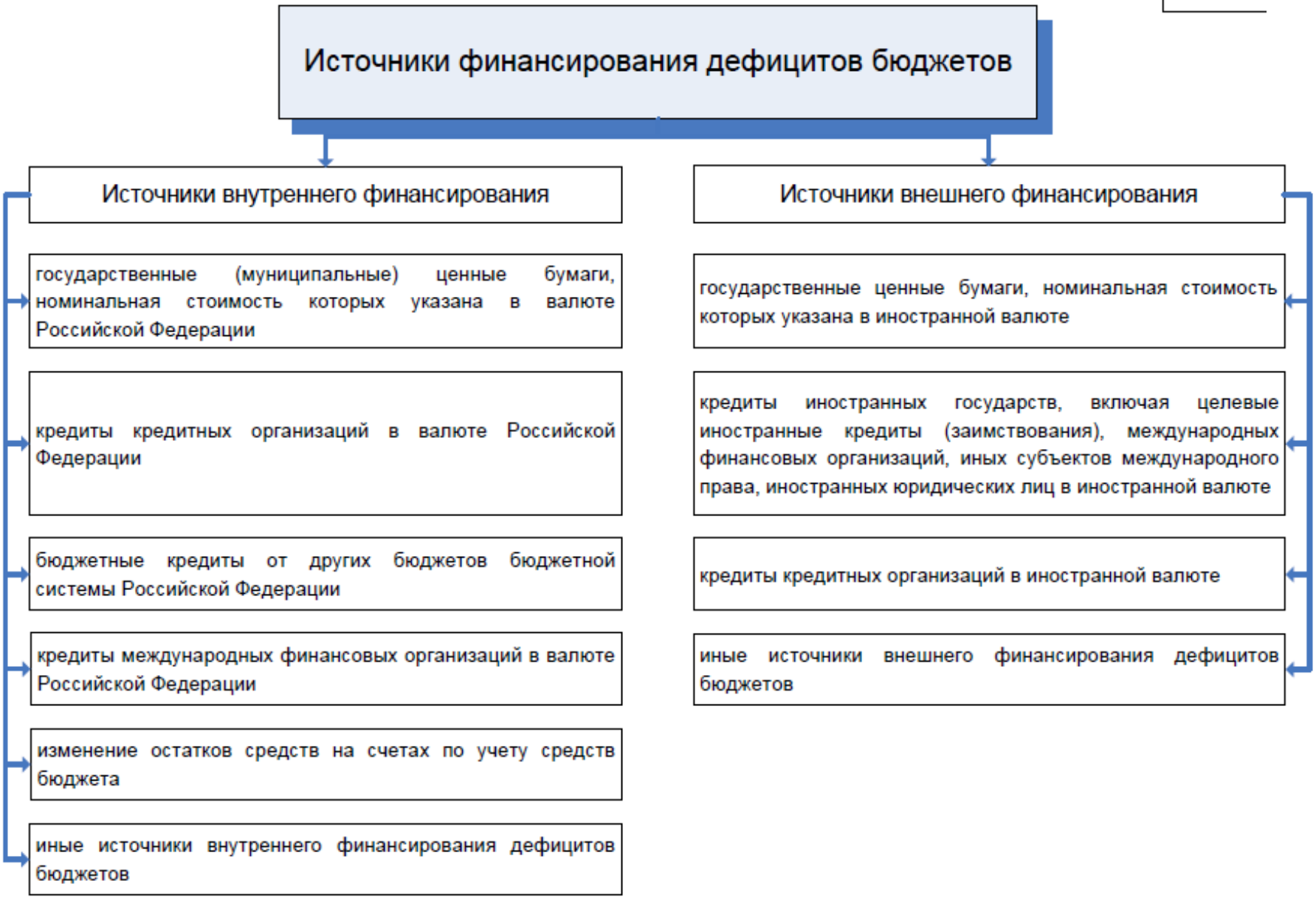
Неналоговые доходы

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных предприятий
- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных
- доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия
- средства самообложения граждан
- иные неналоговые доходы

Безвозмездные поступления

- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии)
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Схема 2


Источники финансирования дефицитов бюджетов
Источники внутреннего финансирования
государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации
кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации
бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
кредиты международных финансовых организаций в валюте Российской Федерации
изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета
иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов
Источники внешнего финансирования
государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте
кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте
кредиты кредитных организаций в иностранной валюте
иные источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов

Бюджетное устройство
Бюджетная система
Принципы построения бюджетной системы
Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов
Бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов
Местные бюджеты
Бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга
Бюджеты городских и сельских поселений

Схема 3.2

Уровни бюджетной системы Российской Федерации
Федеральный уровень
Уровень субъектов Российской Федерации
Местный уровень
региональный уровень
Федеральный бюджет
бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации
бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования
бюджет Фонда социального страхования
Бюджеты субъектов Российской Федерации
Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов, в том числе территориальные фонды обязательного медицинского страхования
Бюджеты федеральных государственных внебюджетных фондов
Местные бюджеты
Бюджеты муниципальных районов
Бюджеты городских округов
Бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга
Бюджеты городских и сельских поселений