

Глава 18. ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

18.1. Финансовое право как отрасль российского права

В систему российского права в качестве одной из ее отраслей входит финансовое право. Взаимосвязь между финансовым правом и финансами очевидна, поэтому изучение финансового права традиционно начинается с рассмотрения понятий финансов, финансовой системы и финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Финансы представляют собой экономическую категорию, сущность которой, закономерности развития, сфера охватываемых товарно-денежных отношений и роль в процессе общественного воспроизводства определяются экономическим строем общества, природой и функциями государства.

Государству необходимы денежные средства для выполнения им своих целей и задач, поставленных обществом. Возникновение финансовых отношений, как и их отмирание, не является результатом произвольной деятельности государства, его волеизъявлением. Финансы объективно необходимы, так как обусловлены потребностями общественного развития.

Финансы - это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства.

Финансы не тождественны деньгам, а имеют свою специфику и общественное назначение, которое выражается в выполняемых ими функциях - распределительной и контрольной.

Распределительная функция финансов заключается в том, что через распределение и перераспределение вновь созданной стоимости обеспечиваются общегосударственные потребности, формируются источники финансирования общественного сектора экономики, достигается сбалансированность бюджетов и внебюджетных фондов в рамках единой бюджетной системы Российской Федерации.

Перераспределение национального дохода происходит между производственной и непроизводственной сферами, отраслями материального производства, отдельными регионами страны, формами собственности, классами и социальными группами населения.

Контрольная функция государственных и муниципальных финансов проявляется в слежении за реальным денежным оборотом, участником которого является государство, распределением валового внутреннего продукта в ходе формирования соответствующих фондов денежных средств и расходованием их по целевому назначению.

Контрольная функция финансов всегда имеет конкретную форму проявления. Она может быть направлена на бюджет определенного уровня, внебюджетный фонд, предприятие или учреждение и т.п.

В целом же социально-экономическая сущность финансовых отношений состоит в определении источников образования фондов денежных средств государства и муниципальных образований и направлений расходования средств данных фондов, то есть в решении вопроса - за счет кого государство получает финансовые ресурсы и в чьих интересах использует эти средства.

Финансы имеют свою структуру, в которую входят несколько взаимосвязанных звеньев, каждое из которых представляет собой определенную сферу финансовых отношений (финансовый институт) и имеет свою специфику. Различные финансовые институты в своей совокупности образуют финансовую систему страны.

Другими словами, финансовая система - это система форм и методов образования, распределения и использования фондов денежных средств государства и муниципальных образований.

Как в юридической, так и в экономической литературе высказываются различные мнения о содержании финансовой системы. Наиболее распространенным является подход, при котором в финансовую систему Российской Федерации включаются:

- бюджетная система, включающая федеральный, региональные и местные бюджеты, а также государственные (федеральные, региональные) и муниципальные (местные) внебюджетные фонды;
- фонды имущественного и личного страхования;
- кредит (государственный, муниципальный и банковский);
- финансы организаций различных форм собственности, отраслей народного хозяйства.

Использование государством и муниципальными образованиями финансов происходит путем осуществления ими специфической (финансовой) деятельности. Финансовая деятельность - это процесс образования, распределения и использования государством и муниципальными образованиями финансовых ресурсов через свои денежные фонды в целях выполнения стоящих перед ними задач и реализации своих функций.

Более правильно рассматривать финансовую деятельность государства как особый вид государственной деятельности, включающий в себя и законодательную деятельность представительных органов государства в области финансов (принятие законов по финансовым вопросам, установление и введение, например, налогов и сборов, утверждение бюджетов), и управленческую деятельность органов исполнительной власти, посредством которой реализуются на практике нормативные правовые акты в сфере финансовых отношений.

При этом органы исполнительной власти следует разделить на обладающие общей компетенцией (Правительство Российской Федерации, Государственный таможенный комитет и др.) и специальной компетенцией в финансовой сфере (Министерство финансов Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, государственные внебюджетные фонды).

Особый статус имеет Банк России, который является федеральной экономической службой. Его статус, полномочия и функции как участника финансовой деятельности государства определены в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)".

Финансовая деятельность муниципальных образований осуществляется органами местного самоуправления в ходе формирования и исполнения местных бюджетов, установления местных налогов и сборов, получения финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации и т.д.

Финансовое право - публичная отрасль права, представляющая собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают и реализуются в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Финансовое право имеет свой предмет и метод правового регулирования, что и позволяет отграничить его от иных отраслей российского права.

Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования фондов денежных средств государства и муниципальных образований, необходимых для выполнения их функций и задач.

Названным отношениям присущи определенные особенности, которые:

- возникают в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления;
- представляют собой одну из разновидностей имущественных, так как возникают по поводу денежных средств;
- одной из сторон в них всегда выступают государство или орган местного самоуправления, наделенные властными полномочиями.

Основным методом финансового права является императивный, или метод властных предписаний. Использование данного метода при регулировании финансовых отношений не требует наличия между их субъектами подчинения по вертикали. Наиболее часто рассматриваемый метод используется органами, специально созданными для осуществления финансовой деятельности, - финансово-кредитными органами, которым иные участники финансовых правоотношений подчинены лишь в сфере финансовой деятельности.

В основе структуры финансового права как отрасли лежат финансово-правовые нормы. Финансово-правовую норму можно определить как установленное компетентным органом правило поведения в общественных отношениях, возникающих в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, закрепляющее юридические права и обязанности их участников и обеспеченное мерами государственного принуждения.

Финансово-правовым нормам присущи определенные особенности, обусловленные прежде всего особенностями предмета и метода финансового права в целом.

Особенностью финансово-правовых норм является их преимущественно императивный характер, то есть содержащиеся в них требования не могут быть изменены по соглашению участников общественного отношения.

Что же касается финансово-правовых санкций, то к ним относятся штраф, принудительное изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в банках, запрет на осуществление банком отдельных банковских операций и др. Особенностью в данном случае является то, что меры принудительного воздействия носят экономический (денежный) характер, поскольку направлены на денежные средства (фонды) нарушителя.

Под источниками финансового права понимаются правовые акты, содержащие нормы финансового права, издаваемые представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления.

Особенностью финансового права является отсутствие какого-либо единого источника по этой отрасли права в целом, например кодекса. Главным источником финансового права, как и большинства

иных отраслей права, является Конституция РФ, а также конституции и уставы субъектов Российской Федерации.

Данные источники устанавливают основы правовой организации финансовой деятельности Российской Федерации (ее субъектов) как в целом, так и по ее отдельным направлениям, то есть имеют прямую финансово-правовую направленность. Так, например, в статье 57 Конституции РФ закрепляется обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы. В ней также говорится, что законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Статья 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию; в ведении Российской Федерации находятся федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы. К совместному ведению Федерации и ее субъектов согласно статье 72 Конституции РФ относится установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. Часть 5 статьи 101 Конституции РФ устанавливает право Счетной палаты осуществлять контроль за исполнением федерального бюджета и т.д.

Значительную группу источников финансового права представляют законодательные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые регулируют различные виды финансовых отношений.

Наиболее же важное место в системе источников финансового права занимают кодексы, поскольку они наиболее полно регулируют определенный круг общественных отношений. К числу кодифицированных актов в области финансового права следует отнести Бюджетный кодекс Российской Федерации <1> (введен в действие с 1 января 2000 года) и Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 1 введена в действие с 1 января 1999 года, ч. 2 - с 1 января 2001 года <2>).

<1> Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

<2> Собрание законодательства РФ. Ст. 3824; 2000. N 32. Ст. 3340.

Далее в названной группе источников финансового права следует выделить федеральные законы. К ним относятся: Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 года "О валютном регулировании и валютном контроле" <3>; Федеральный закон от 11 января 1995 года "О Счетной палате Российской Федерации" <4>; Федеральный закон от 10 июля 2002 года "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"; Федеральный закон от 25 сентября 1997 года "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" <5> и др. При этом необходимо учитывать, что многие федеральные законы являются источником финансового права не полностью, а в определенной части, поскольку наряду с финансово-правовыми нормами содержат нормы других отраслей права.

<3> ВВС. 1992. N 45. Ст. 2542; Собрание законодательства РФ. 1999. N 1, N 28. Ст. 3461; 2001. N 23. Ст. 2290, N 33 Ст. 3432.

<4> Собрание законодательства РФ. 1995. N 3. Ст. 167.

<5> Собрание законодательства РФ. 1997. N 39. Ст. 4464.

За последние годы возросла нормотворческая деятельность субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, акты которых также относятся к числу источников финансового права. Так, в частности, принят ряд законов субъектов Российской Федерации о налогах, о бюджетном устройстве, бюджетном процессе, утверждены положения о внебюджетных фондах, о местных налогах и т.д.

Следующую группу источников финансового права составляют указы Президента РФ и постановления Правительства РФ в области финансов, а также акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В отдельную группу источников финансового права следует выделить нормативные правовые акты финансово-кредитных органов - Министерства финансов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и т.д. Названные органы издают в пределах своей компетенции нормативно-правовые акты (приказы, инструкции и т.д.), регулирующие ту или иную сферу финансовой деятельности. Данные акты могут издаваться названными органами как самостоятельно, так и совместно с иными федеральными органами исполнительной власти (например, Государственный таможенный комитет РФ) и должны строго соответствовать законодательству.

К числу источников финансового права относятся также акты органов государственного управления, направленные на регулирование финансовых вопросов в рамках деятельности соответствующего органа, - приказы, инструкции, положения, руководства, издаваемые министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти.

Также источниками финансового права считаются и локальные нормативные акты, содержащие финансово-правовые нормы, то есть акты, принимаемые администрацией или иными органами предприятий, организаций, учреждений по финансовым вопросам.

В качестве источника финансового права выступают международные договоры и соглашения Российской Федерации с другими странами, имеющие приоритет перед иными нормативными актами страны.

В процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований возникают разного рода общественные отношения. Ряд таких отношений не требует правовой регламентации (например, проведение государственными органами аналитической, разъяснительной и иной деятельности такого рода), большинство же возникающих в сфере финансов отношений урегулировано нормами права, именно они и выражают основное содержание финансовой деятельности.

Финансовое правоотношение - урегулированное нормами права общественное отношение, возникающее в процессе образования, распределения и использования фондов денежных средств, участники которого обладают соответствующими правами и обязанностями.

Важным для более полного рассмотрения финансового правоотношения является изучение круга его участников (субъектов). Субъект финансового правоотношения - реальный участник конкретных финансовых правоотношений.

Субъекты финансового права могут быть подразделены на следующие три группы:

- общественно-территориальные образования - Российская Федерация; субъекты Российской Федерации; муниципальные образования;

- коллективные субъекты - государственные и общественные организации (органы государственной власти и управления; органы местного самоуправления; организации, основанные на разных формах собственности);

- индивидуальные субъекты - физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства).

Объектом финансового правоотношения является то, на что направлено поведение его участников, осуществляемое в рамках их субъективных прав и обязанностей и определяемое их интересами.

В качестве объектов финансового правоотношения могут выступать финансовые ресурсы государства и муниципальных образований (бюджетные ассигнования, субсидии, дотации, налоги, штрафы и т.д.); нормативно-правовые акты, плановые акты и их проекты (законы о бюджете и их проекты, сметы бюджетных учреждений и т.д.), а также результаты деятельности субъектов финансового правоотношения (финансовый контроль).

Как уже отмечалось, одним из институтов финансового права является государственный финансовый контроль, на рассмотрении которого следует остановиться подробнее.

Финансовый контроль - урегулированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов по проверке законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования фондов денежных средств государства и муниципальных образований.

Финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности. В результате его осуществления предупреждается бесхозяйственность и расточительность, выявляются факты злоупотреблений и хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств. Его значение особенно повышается в условиях рыночной экономики.

Конституция РФ определяет принципы финансового контроля и функционирования органов государственного контроля, которые должны получить развитие и быть конкретизированы в законодательных актах.

Важным шагом в развитии правовой базы финансового контроля стало утверждение Бюджетного кодекса Российской Федерации. В сферу его действия входят в том числе правоотношения, возникающие в процессе контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (ч. 1 ст. 1 Бюджетного кодекса РФ). Вопросы контрольных органов нашли отражение в главе 18 Бюджетного кодекса РФ "Полномочия участников бюджетного процесса", а также в специальной главе 26 "Основы государственного и муниципального контроля".

18.2. Бюджетное право Российской Федерации

Как уже отмечалось, государственные и муниципальные бюджеты составляют центральное звено финансовой системы России. Бюджеты взаимосвязаны со всеми остальными звеньями финансовой системы страны и обеспечивают развитие самых различных сфер общественных отношений.

В статье 6 Бюджетного кодекса РФ установлено: "Бюджет - форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления".

С правовой же точки зрения бюджет - это основной финансовый план соответствующей территории, который утверждается в форме закона (федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации) или в форме решения представительного органа местного самоуправления. Бюджеты составляются на один финансовый год, который соответствует календарному и длится с 1 января по 31 декабря.

С принятием Бюджетного кодекса РФ сформировалась основная подотрасль финансового права - бюджетное право, которое можно определить как совокупность финансово-правовых норм, регулирующих отношения по поводу бюджетного устройства Российской Федерации, бюджетного процесса, а также отношения, возникающие в связи с установлением расходов и доходов и распределением их между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации <6>.

<6> Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2002. С. 187.

Именно эти группы общественных отношений, указанные в определении бюджетного права, и будут составлять предмет правового регулирования подотрасли.

Отношения, составляющие предмет бюджетного права, урегулированы правовыми нормами, содержащимися в различных источниках. Прежде всего это Конституция РФ, определяющая основные начала деятельности государственных органов в бюджетной сфере.

Основным источником бюджетного права является Бюджетный кодекс РФ, который регулирует всю совокупность бюджетных отношений и имеет приоритет по отношению к иным нормативным правовым актам, регулирующим бюджетные отношения.

Источниками бюджетного права являются федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, которые регулируют бюджетные отношения. Среди них Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации", ежегодно принимаемый федеральный закон о федеральном бюджете и аналогичные законы субъектов Российской Федерации. Кроме того, источниками бюджетного права являются и законы субъектов Российской Федерации, регулирующие общие вопросы бюджетного права (например, бюджетный процесс на уровне субъекта Российской Федерации). Также источниками бюджетного права являются нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные отношения.

Бюджетно-правовые нормы содержатся и в подзаконных нормативных актах: указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, а также в актах федеральных, региональных и местных органов исполнительной власти. Наиболее многочисленными в этой группе источников являются приказы и инструкции Министерства финансов Российской Федерации.

Федеративное устройство Российской Федерации, существование системы местного самоуправления объективно обуславливают достаточно сложное бюджетное устройство Российской Федерации. Бюджетный кодекс РФ не дает понятия бюджетного устройства, однако анализ основных положений Кодекса позволяет сделать вывод о том, что характеристика бюджетного устройства складывается из трех элементов:

- структуры бюджетной системы, включая внебюджетные и целевые бюджетные фонды;
- бюджетной классификации;
- принципов бюджетной системы.

Бюджетная система - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Таким образом, можно говорить о трехуровневой структуре бюджетной системы Российской Федерации: первый уровень - федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; второй - бюджеты субъектов Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; третий - местные бюджеты.

В предмет правового регулирования бюджетного права входят также общественные отношения, складывающиеся в связи с определением системы доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Доходы бюджетов формируются за счет налоговых и неналоговых поступлений, а также за счет безвозмездных перечислений (ст. 41 Бюджетного кодекса РФ).

К налоговым доходам относятся федеральные, региональные и местные налоги и сборы, предусмотренные налоговым законодательством, а также пени и штрафы, связанные с нарушением налогового законодательства.

К числу неналоговых доходов отнесены:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;

- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления;

- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности (штрафы, конфискации, компенсации, возмещение вреда Российской Федерации, субъекту Федерации, муниципальному образованию);

- финансовая помощь, полученная от бюджетов других уровней бюджетной системы, за исключением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов.

Доходы бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации в зависимости от порядка зачисления в бюджет подразделяются на собственные и регулирующие.

Собственные доходы законодательно закреплены на постоянной основе полностью или частично за определенным бюджетом (федеральным, субъекта Российской Федерации или местным). Например, к числу собственных доходов федерального бюджета относятся НДС, акцизы, таможенные сборы, таможенные платежи, госпошлина и др.

Регулирующие доходы - федеральные и региональные налоги и другие платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов и местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее трех лет) по разным видам таких доходов. Перечень ежегодно утверждается в законе о бюджете.

Структура расходов бюджетной системы значительно изменилась за последние годы в связи с экономическими преобразованиями в стране. В основу формирования расходов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации положены единые методологические основы, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности и финансовых затрат на оказание государственных услуг.

В зависимости от экономического содержания расходы бюджетов делятся на капитальные и текущие.

Капитальные расходы - часть расходов, которые обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность, расходы на проведение капитального ремонта, расширенное воспроизводство, иные расходы, в результате осуществления которых увеличивается или создается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Текущие расходы - часть расходов, обеспечивающая функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание поддержки другим бюджетам и отраслям экономики (дотации, субсидии, субвенции), то есть расходы, обеспечивающие текущее функционирование.

Следующей группой общественных отношений, входящих в состав предмета правового регулирования бюджетного права, являются отношения, возникающие в ходе бюджетного процесса. Бюджетный процесс является одним из институтов подотрасли "бюджетное право".

Понятие бюджетного процесса дает статья 6 Бюджетного кодекса РФ, определяя его как регламентированную нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджета, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и внебюджетных фондов, а также контролю за их исполнением.

В бюджетном процессе можно выделить следующие основные стадии:

- составление проектов бюджетов и государственных внебюджетных фондов;

- рассмотрение и утверждение проектов бюджетов и государственных внебюджетных фондов;

- исполнение бюджетов и государственных внебюджетных фондов;

- составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

При этом на всех стадиях бюджетного процесса осуществляется государственный финансовый контроль.

Составление проекта бюджета - первая стадия в бюджетном процессе. Правовые основы составления проектов бюджетов определены в статьях 169 - 184 Бюджетного кодекса РФ. В Российской Федерации составление проектов бюджетов входит в компетенцию исполнительных органов власти и местного самоуправления.

Составление бюджета основывается на: Бюджетном послании Президента Российской Федерации; прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год; основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год и иных программных и плановых документах.

Бюджетное послание Президента РФ направляется Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году. В Бюджетном послании Президента РФ определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год.

Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Составление проекта федерального бюджета начинается не позднее чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года.

Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 26 августа текущего года. Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 26 августа текущего года. Одновременно указанный законопроект представляется Президенту РФ.

Второй стадией бюджетного процесса является рассмотрение и утверждение проекта бюджета. Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в четырех чтениях.

Третья стадия бюджетного процесса - исполнение бюджета. Исполнить бюджет - значит своевременно получить все запланированные по бюджету доходы и вовремя произвести все запланированные по бюджету расходы.

В Российской Федерации исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами возлагаются на органы исполнительной власти. Федеральный бюджет исполняется Федеральным казначейством. В ряде случаев (при наличии заключенного соглашения) Федеральное казначейство исполняет бюджеты и субъектов Российской Федерации, и муниципальных образований. Таким образом, устанавливается казначейское исполнение бюджета.

Четвертая стадия бюджетного процесса - составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета. Ежегодно не позднее 1 июня текущего года Правительство РФ представляет в Государственную Думу и Счетную палату Российской Федерации отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в форме федерального закона.

Отчет об исполнении федерального бюджета должен быть составлен в соответствии со структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении закона о бюджете на отчетный год.

Счетная палата РФ проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год и готовит заключение по отчету Правительства РФ об исполнении федерального бюджета в течение 4,5 месяцев после представления Правительством РФ указанного отчета в Государственную Думу, используя материалы и результаты проведенных проверок.

Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета в течение 1,5 месяцев после получения заключения Счетной палаты РФ.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета и заключения Счетной палаты Российской Федерации Государственная Дума принимает одно из следующих решений:

- об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета;
- об отклонении отчета об исполнении федерального бюджета.

18.3. Налоговое право Российской Федерации

Налоговое право является подотраслью финансового права. Налоговое право и налоги являются взаимосвязанными категориями, поэтому, прежде чем рассматривать особенности налогового права и налоговых правоотношений, необходимо определить понятие налога и выделить его признаки.

Налоговый кодекс Российской Федерации определяет налог как 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 (ст. 8 Налогового кодекса РФ).

Само понятие уже содержит основные юридические признаки налога: обязательность, индивидуальность, безвозвратность и безвозмездность уплаты, легитимность, уплата производится в денежной форме, вносятся платежи в бюджет или внебюджетный фонд, абстрактность.

В отличие от налога сбор - это обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий) (ст. 8 Налогового кодекса РФ).

Данное понятие "сбор" имеет собирательное значение и дается в таком же значении, в каком оно употреблено в Конституции РФ, охватывая собственно сборы, а также пошлины. При этом налог, сбор и пошлина имеют определенные отличия. Налог представляет собой, как правило, систематический взнос, уплачиваемый без всякого встречного удовлетворения (то есть безвозмездно). Сбор - это плата государству за право пользования или право деятельности. Пошлина - это плата за совершение действий государственными органами.

Классифицировать налоги можно по различным основаниям.

По способу взимания налоги делятся на:

- прямые (подходно-поимущественные) - взимаются непосредственно с имущества или дохода налогоплательщика, окончательным плательщиком прямого налога является владелец имущества (дохода);

- косвенные (налоги на потребление) - включаются в цену товаров и услуг, окончательным плательщиком косвенных налогов является потребитель товара.

В зависимости от органа, который устанавливает и имеет право изменять и конкретизировать налоги:

- федеральные (общегосударственные) налоги устанавливаются Государственной Думой, взимаются на всей территории Российской Федерации, однако это не исключает возможности их зачисления не только в федеральный бюджет, но и в бюджеты другого уровня;

- региональные налоги устанавливаются и вводятся в действие федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, являются обязательными к уплате на территории соответствующих субъектов. Представительные органы власти субъектов Российской Федерации вправе определять дополнительные льготы, изменять ставку налога (в установленных пределах), порядок, сроки уплаты и форму отчетности. Иные элементы налогообложения устанавливаются федеральным законодательством;

- местные налоги устанавливаются и вводятся в действие федеральным законодательством и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, являются обязательными к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Налоговым кодексом РФ определены следующие виды налогов и сборов:

- федеральные налоги и сборы: налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль организаций, налог на доходы от капитала, подоходный налог с физических лиц, взносы в государственные внебюджетные фонды, государственная пошлина, таможенная пошлина и таможенные сборы, налог на пользование недрами, налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы, налог на дополнительный доход от добычи углеводородов, сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, лесной налог, водный налог, экологический налог, федеральные лицензионные сборы;

- региональные налоги и сборы: налог на имущество организаций, налог на недвижимость, дорожный налог, транспортный налог, налог с продаж, налог на игорный бизнес, региональные лицензионные сборы;

- местные налоги и сборы: земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы.

Введение на территории Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования иных налогов, не предусмотренных Налоговым кодексом РФ, не допускается.

Итак, налоговое право - это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения по установлению, введению и взиманию налогов, а также отношения, возникающие в связи с осуществлением налогового контроля, и по установлению ответственности за совершение налоговых правонарушений.

Предмет налогового права составляет:

- группу однородных отношений, возникающих между государством и налогоплательщиками (иными обязанными лицами) в связи с установлением, введением и взиманием налогов;
- отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения и иных отношений, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

Обязанность платить законно установленные налоги и сборы определена статьей 57 Конституции РФ, при этом законно установленными считаются налоги и сборы, если они установлены федеральным законом и введены в действие в соответствии с действующим законодательством <7>.

<7> Конституционный Суд РФ. Постановления. Определения. 1997 - 1998 / Отв. ред. Т.Г. Морцакова. М., 2000. С. 46.

Основным же нормативным правовым актом, лежащим в основе правового регулирования налоговых отношений, является Налоговый кодекс РФ (в двух частях). Первая часть определяет основные начала законодательства о налогах и сборах, устанавливает систему налогов и сборов в Российской Федерации, определяет круг субъектов налогового права, их права и обязанности, общие правила исполнения обязанности по уплате налогов и сборов, основы налогового контроля, регламентирует понятие и виды налоговых правонарушений, ответственность за их совершение, определяет порядок обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц.

Вторая часть Налогового кодекса РФ посвящена отдельным видам налогов. В настоящее время в нее входят основные федеральные налоги (НДС, акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых), ряд региональных налогов (налог с продаж, транспортный налог), а также устанавливаются специальные налоговые режимы.

Налоговое законодательство включает в себя также ряд федеральных законов о налогах и сборах, принятых в соответствии с Налоговым кодексом РФ, а также законы, иные нормативные акты представительных органов субъектов Российской Федерации и нормативные акты представительных органов местного самоуправления, регламентирующие налоговые отношения.

К числу источников налогового права относятся также и подзаконные акты - указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные акты органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов по отдельным вопросам в сфере налогообложения.

В ходе реализации предписаний норм налогового права его субъектами возникают налоговые правоотношения, обладающие определенными особенностями, которые:

- возникают в процессе деятельности государства и муниципальных образований по установлению и взиманию налогов;
- состоят из общих и специальных отношений. Общие возникают между налогоплательщиком и государством (муниципальным образованием) по поводу исполнения налогового обязательства и имеют денежный характер. Специальные складываются в процессе реализации налогового обязательства налогоплательщика перед государством между плательщиком налогов и налоговыми органами, банками и т.д.

С точки зрения структуры налоговые правоотношения раскрываются посредством характеристики их субъектов, объектов и содержания.

К числу субъектов налоговых правоотношений относятся:

- субъекты, обладающие частной налоговой правосубъектностью: налогоплательщики;
- субъекты, обладающие публичной налоговой правосубъектностью: налоговые органы (Министерство по налогам и сборам Российской Федерации), таможенные органы России (Государственный таможенный комитет), финансовые органы (Министерство финансов Российской Федерации, министерства финансов и финансовые управления (департаменты, отделы) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), правоохранительные органы;
- субъекты, содействующие уплате налога и (или) проведению налогового контроля: налоговые агенты, налоговые представители, банки, сборщики налогов, регистрирующие органы, участники мероприятий налогового контроля (свидетели, понятые, эксперты, специалисты).

Налогоплательщиками и плательщиками сборов признаются организации и физические лица, на которых в соответствии с налоговым законодательством возложена обязанность уплачивать соответственно налоги и (или) сборы.

Объект налогообложения - операции по реализации товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иной объект, имеющий стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога. Объект необходимо отличать от источника налога, то есть от резерва, используемого для его уплаты. В экономическом смысле существуют только два источника, за счет которых может быть уплачен налог, - доход и капитал.

Сумма налога уплачивается в установленные сроки. Сроки уплаты налогов и сборов устанавливаются применительно к каждому налогу и сбору. Изменение установленного срока уплаты налога и сбора допускается только в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом РФ. При уплате налога и сбора с нарушением срока уплаты налогоплательщик (плательщик сбора) уплачивает пени в порядке и на условиях, которые предусмотрены Налоговым кодексом РФ.

Сроки уплаты налогов и сборов 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.

18.4. Финансово-правовые основы банковской деятельности в Российской Федерации

Правовое регулирование банковской деятельности в Российской Федерации осуществляется Федеральным законом "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" <8>, Федеральным законом "О банках и банковской деятельности" <9>, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Банка России. В регулировании банковского кредитования значительное место принадлежит также деловым обычаям и банковским обычаям.

<8> Федеральный закон от 10 июля 2002 г. "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // Собрание законодательства РФ. 2002. N 32. Ст. 2843.

<9> Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. "О банках и банковской деятельности" // Собрание законодательства РФ. 1996. N 6. Ст. 492.

При этом финансовое право регулирует далеко не все общественные отношения, возникающие в процессе функционирования банковской системы, а лишь те, которые связаны с обеспечением публичных интересов и реализацией задач и функций государства. В этой связи вполне справедливым является отнесение к сфере финансово-правового регулирования следующих отношений <10>: между уполномоченными государственными органами и банковской системой в целом или отдельными ее институтами, в которых Центральный банк РФ выступает в роли государственного учреждения в банковской сфере во взаимоотношениях с кредитными организациями.

<10> Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2002. С. 526 - 530.

Финансовым правом регулируются некоторые отношения кредитных организаций и обслуживаемых юридических и физических лиц, если кредитные организации в данных отношениях наделены государством властными полномочиями.

Среди названных выше отношений, регулируемых нормами финансового права, наиболее значимыми являются отношения между Банком России, представляющим интересы государства и общества при осуществлении денежно-кредитной политики, и остальными институтами банковской системы.

Банковская система - это совокупность разных взаимосвязанных банков и других кредитных учреждений, действующих в рамках единого финансово-кредитного механизма.

В соответствии с Федеральным законом "О банках и банковской деятельности" банковская система в Российской Федерации включает в себя: Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков.

Банковский сектор экономики страны объединяет рынок депозитов (вкладов) и рынок банковских кредитов.

Банковская система как совокупность банков и других кредитных организаций, оказывающих банковские услуги в виде кредитно-денежного и расчетно-платежного обслуживания, в странах с рыночной экономикой представлена двухуровневой системой:

- центральный банк (эмиссионный или банк правительства);

- коммерческие банки.

В Российской Федерации первый уровень представляет Банк России, который является главным банком Российской Федерации и действует на основании Федерального закона от 10 июля 2002 года N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)".

В настоящий момент Банк России образует единую централизованную систему с вертикальной структурой управления, куда входят центральный аппарат, территориальные учреждения, учебные заведения и другие предприятия и организации, в том числе подразделения безопасности, необходимые для осуществления деятельности Банка России.

На территории Российской Федерации функционирует разветвленная сеть расчетно-кассовых центров, созданная в целях обеспечения эффективного, надежного и безопасного функционирования платежной системы страны.

Банк России обладает особым статусом, который отличает его от иных государственных органов. Под статусом Банка России понимается его правовое положение, характеризующееся особым порядком наделения Банка России соответствующими полномочиями, а также объемом и содержанием этих полномочий.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" его статус определяется Конституцией РФ, названным Законом и иными федеральными законами, к числу которых относятся Федеральные законы:

- О банках и банковской деятельности;
- О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций;
- О реструктуризации кредитных организаций;
- О валютном регулировании и валютном контроле;
- Бюджетный кодекс РФ и др.

В связи с тем что денежная эмиссия, находящаяся в ведении Российской Федерации, согласно части 1 статьи 75 Конституции РФ осуществляется исключительно Центральным банком РФ, можно сделать вывод: Центральный банк РФ - это орган государственной власти, выполняющий одну из исключительных федеральных функций.

В соответствии с частью 2 статьи 75 Конституции РФ защита и обеспечение устойчивости рубля - основная функция Центрального банка РФ, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

Действующее законодательство закрепляет систему целей деятельности Банка России:

- защиту и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Говоря о функциях Банка России, следует отметить, что в законодательном порядке закреплён открытый перечень функций Банка России <11>. В частности, Банк России:

<11> Статья 4 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)".

- разрабатывает и проводит во взаимодействии с Правительством РФ единую государственную денежно-кредитную политику;

- монопольно осуществляет эмиссии наличных денег и организует наличное денежное обращение;

- является кредитором последней инстанции на межбанковском кредитном рынке и организует систему рефинансирования кредитных организаций;

- устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации, а также правила осуществления банковских операций;

- обслуживает счета бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- осуществляет эффективное управление своими золотовалютными резервами;

- регистрирует и выдает лицензии на осуществление банковских операций кредитным организациям;

- осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп и другие функции.

Второй уровень банковской системы Российской Федерации образуют кредитные организации.

Кредитная организация - это юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Банка России имеет право осуществлять банковские операции. Кредитная организация образуется на основе любой формы

собственности как хозяйственное общество (ст. 1 Федерального закона "О банках и банковской деятельности").

Кредитные организации подразделяются на банки и небанковские кредитные организации, различия между ними определяются объемом и характером выполняемых ими банковских операций.

Банки - это такие кредитные организации, которые имеют исключительное право в совокупности осуществлять 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 (кредитование);
- открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Небанковские кредитные организации - это такие кредитные организации, которые имеют право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные в законодательстве. Сочетание указанных операций устанавливает Банк России.

Иностранным является банк, признанный таковым по законодательству иностранного государства, на территории которого он зарегистрирован.

При недостатке средств для осуществления кредитования клиентов и выполнения принятых на себя обязательств кредитная организация может обращаться за получением кредита в Банк России на определяемых им условиях.

Кредитные организации значительно отличаются друг от друга по кругу совершаемых банковских операций и сделок, по территории своей деятельности, по организационно-правовой форме, по источникам формирования уставного фонда и иным критериям.

Классифицируя многочисленные кредитные организации, можно выделить такие виды, как:

- универсальные (совершающие широкий круг банковских операций и других сделок), специализированные (совершающие какой-то один вид банковских услуг);
- региональные и общероссийские;
- акционерные и паевые банки.

Осуществляя банковское регулирование, Банк России в соответствии с Федеральным законом "О Центральном банке РФ (Банке России)" в целях обеспечения устойчивости кредитных организаций может устанавливать им определенные обязательные нормативы. К числу таких нормативов относятся: минимальный размер уставного капитала для вновь создаваемых кредитных организаций; минимальный размер собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций; максимальный размер риска на единого заемщика; максимальный размер крупных кредитных рисков; нормативы ликвидности кредитной организации и др.

Устанавливая подобные нормативы и контролируя их соблюдение, Банк России влияет на деятельность кредитных организаций и создает условия для их стабильного функционирования.

Как уже отмечалось, Банк России выдает лицензии кредитным организациям на осуществление банковских операций. Лицензия выдается после государственной регистрации кредитной организации без ограничения сроков ее действия.

Вновь созданной кредитной организации могут быть выданы следующие виды лицензий:

- лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях (без права привлечения во вклады средств физических лиц);
- лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте (без права привлечения во вклады средств физических лиц);
- лицензия на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов (лицензия выдается Центральным банком РФ по согласованию с Министерством финансов РФ).

В статье 16 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" определены основания и порядок отказа в государственной регистрации кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций. Этот перечень носит исчерпывающий характер и не может быть расширен по усмотрению Банка России. Отказ допускается на основании несоответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к предлагаемым кандидатам на должности руководителей исполнительных органов и (или) главного бухгалтера, что включает в себя:

- неудовлетворительное финансовое положение учредителей кредитной организации или невыполнение ими своих обязанностей перед бюджетом за последние три года;
- несоответствие документов, поданных для государственной регистрации кредитной организации и получения лицензии, требованиям федеральных законов и др.

Отказ в государственной регистрации и выдаче лицензии, непринятие Банком России в установленный срок соответствующего решения могут быть обжалованы в арбитражный суд.

Статья 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности в Российской Федерации" предусматривает основания для отзыва лицензии Банком России у кредитной организации на осуществление банковских операций в случае:

- установления недостоверности сведений, на основании которых выдана лицензия;
- задержки начала осуществления банковских операций, предусмотренных лицензией, более чем на год со дня ее выдачи;
- установления фактов недостоверности отчетных данных;
- задержки более чем на 15 дней представления ежемесячной отчетности (отчетной документации);
- осуществления, в том числе однократного, банковских операций, не предусмотренных лицензией Банка России;
- неисполнения требований законодательства, нормативных актов Банка России, если в течение года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные Федеральным законом "О Центральном банке РФ (Банке России)";
- наличия ходатайства временной администрации, если к моменту окончания срока ее деятельности, установленного Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций", имеются основания для ее назначения, предусмотренные указанным Законом;
- неоднократного в течение года виновного неисполнения содержащихся в исполнительных документах судов, арбитражных судов требований о взыскании денежных средств со счетов (вкладов) клиентов кредитной организации при наличии денежных средств на счете (во вкладе) указанных лиц.

В завершение следует остановиться несколько подробнее на вопросе осуществления Банком России функции валютного регулирования и контроля. Данную функцию Банк России реализует как косвенно (экономическими средствами), так и путем издания нормативных актов. В них, в частности, регламентируются следующие вопросы:

- определение сферы и порядка обращения на территории Российской Федерации иностранной валюты, ценных бумаг в иностранной валюте;
- установление правил проведения резидентами и нерезидентами в Российской Федерации операций с иностранной валютой и ценными бумагами в иностранной валюте;
- установление порядка обязательного перевода, ввоза и пересылки в Российской Федерации иностранной валюты и ценных бумаг в иностранной валюте, принадлежащих резидентам, а также случаев и условий, при которых резиденты могут иметь счета в иностранной валюте в банках за пределами Российской Федерации;
- установление общих правил выдачи кредитным организациям лицензий на осуществление валютных операций в рамках осуществляемой ими банковской деятельности и выдача таких лицензий;
- установление единых форм учета, отчетности, документации и статистического учета валютных операций, в том числе уполномоченными банками, а также порядка и сроков их представления;
- определение перечня и характера операций с природными драгоценными камнями, которые могут совершать специально уполномоченные банки.

Кроме того, Центральный банк РФ самостоятельно осуществляет все виды валютных операций.

С юридической точки зрения доминирующая роль в валютном регулировании принадлежит валютным ограничениям, которые представляют собой различного рода нормативно закрепленные ограничения прав резидентов и нерезидентов (в форме запрещения или лимитирования) при осуществлении ими валютных операций на территории государства и/или прав резидентов при осуществлении ими валютных операций за рубежом.

Одним из главных инструментов реализации валютных ограничений является лицензирование валютных операций, то есть получение предварительного разрешения органов валютного контроля (Центрального банка РФ) на совершение сделок или операций с валютными ценностями.

Такого рода лицензии могут быть разовыми, срочными, постоянными; специальными, видовыми, генеральными.

Под валютным контролем понимается комплекс нормативно закрепленных административных (правоприменительных) и организационных мер, осуществляемых специально уполномоченными государственными органами или иными организациями и направленных на реализацию порядка совершения валютных операций и сделок в части валютных ограничений, а также мер по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений этого порядка.

Целью валютного контроля является обеспечение соблюдения валютного законодательства при осуществлении валютных операций. Основными направлениями валютного контроля являются:

- определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий и разрешений;

- проверка выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством, а также обязательств по продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Российской Федерации;

- проверка обоснованности платежей в иностранной валюте;

- проверка полноты и объективности учета и отчетности по валютным операциям, а также по операциям нерезидентов в валюте Российской Федерации.

Валютный контроль в Российской Федерации осуществляется органами валютного контроля и их агентами.

Органами валютного контроля в Российской Федерации, помимо Центрального банка Российской Федерации (Департамента валютного контроля Банка России), являются Правительство Российской Федерации в соответствии с законами Российской Федерации, ГК России, Минфин России и Минэкономразвития и торговли России, МЧС России, Счетная палата РФ.

Агентами валютного контроля являются организации, которые в соответствии с законодательными актами Российской Федерации могут осуществлять функции валютного контроля. Агенты валютного контроля подотчетны соответствующим органам валютного контроля.

В частности, если Банк России является органом валютного контроля, то уполномоченные банки (банки, имеющие лицензию на совершение валютных операций) являются агентами валютного контроля, подотчетными Центральному банку РФ.

Контрольные вопросы

1. Финансовое право как отрасль российского права. В чем особенности его предмета и метода правового регулирования?

2. Определите понятие финансово-правовой нормы, в чем ее особенности?

3. Назовите виды финансово-правовых норм.

4. Источники финансового права.

5. Система финансового права как отрасли российского права.

6. Бюджетное право: понятие и основные источники.

7. Определите понятие "налог", раскройте его основные юридические признаки. Чем налог отличается от сбора?

8. Банковская система Российской Федерации.