

Л. Г. Вострикова

серия образование

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Учебник для вузов

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Людмила Вострикова
Финансовое право

«Юстицинформ»

2009

Вострикова Л. Г.

Финансовое право / Л. Г. Вострикова — «Юстицинформ», 2009

ISBN 978-5-7205-0975-0

В учебнике рассматриваются с учетом последних изменений в финансовом законодательстве Российской Федерации основные институты финансового права: финансовая деятельность государства, финансовый контроль, бюджетное и налоговое право, правовые основы государственного кредита, страхование, государственные расходы, банковское право, денежная система, валютное законодательство и валютный контроль. Приложения, иллюстрирующие учебный материал в форме схем, облегчают его усвоение. Учебник рекомендован для студентов, аспирантов, преподавателей юридических и экономических вузов, а также для всех читателей, интересующихся вопросами финансового права.

ISBN 978-5-7205-0975-0

© Вострикова Л. Г., 2009

© Юстицинформ, 2009

Содержание

Предисловие	5
Принятые сокращения	6
Общая часть	7
Тема 1 Финансовая деятельность государства и муниципальных образований	7
1.1. Финансы и финансовые отношения	7
1.2. Финансовая система Российской Федерации	8
1.3. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований	11
1.4. Органы государственной власти, осуществляющие финансовую деятельность	14
Тема 2 Финансовое право Российской Федерации	21
2.1. Финансовое право Российской Федерации как отрасль российского права	21
Конец ознакомительного фрагмента.	22

Людмила Геннадьевна Вострикова

Финансовое право

Предисловие

Финансовое право Российской Федерации – наука и отрасль в современных условиях становления рыночной экономики, замены прежнего механизма управления экономическими методами хозяйствования. Финансовое право выдвигается в число ведущих отраслей отечественного права, играя все более значительную роль в реализации экономической, социальной, национальной политики государства.

Финансовые отношения выступают неотъемлемой частью рыночных отношений и одновременно являются важным инструментом в механизме их регулирования государством. Развитие финансового права сопровождается расширением сферы финансовой деятельности государства: формируются новые специализированные государственные органы и государственно-кредитные учреждения с отдельными властными полномочиями (Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования и др.), обновляются методы финансовой деятельности, появляются новые виды финансовых отношений; растет массив финансового законодательства и потребность в специалистах с высоким уровнем компетентности в этой сфере. Этим определяется значение изучения дисциплины финансового права.

Дисциплина финансового права преподается в РЭА имени Г.В. Плеханова с целью: ознакомления с основами финансовой политики государства, нормами и методами ее реализации;

содержанием и организацией финансовой деятельности государства;
понятием, системой финансового права и содержанием основных его институтов;
формирования знаний основных категорий и понятий финансового права и основных положений действующего федерального финансового законодательства;
развития у студентов навыков работы с финансово-правовыми актами.

Трудности усвоения учебной дисциплины определяются нестабильностью, значительной изменчивостью финансового законодательства Российской Федерации, отставанием учебников от изменений, вносимых в содержание основных институтов финансового права; учебный материал необходимо корректировать в свете актов, принятых после выхода учебников.

Данное учебное пособие было разработано с целью успешного изучения и усвоения учебного материала по финансовому праву

Принятые сокращения

АПК РФ – Административно-процессуальный кодекс РФ

БК РФ – Бюджетный кодекс РФ

ГК РФ – Гражданский кодекс РФ

НК РФ – Налоговый кодекс РФ

НПА – нормативный правовой акт

ТК РФ – Таможенный кодекс РФ

УК РФ – Уголовный кодекс РФ

ФНС – Федеральная налоговая служба России

ЦБ РФ – Центральный банк РФ (Банк России)

Общая часть

Тема 1 Финансовая деятельность государства и муниципальных образований

1.1. Финансы и финансовые отношения

Финансы – одна из экономических категорий, развитие которой связано с товарно-денежными отношениями и существованием государства, использующего эту категорию для выполнения своих задач.

В современных государствах с различным общественно-политическим строем используются и другие экономические категории – деньги, прибыль, себестоимость и др. Каждая из них выполняет свои функции, в которых выражаются сущность и значение этих категорий в развитии общества. Финансы отличаются от других экономических категорий своими специфическими функциями.

Так, **финансы** и **деньги** – различные экономические категории. Несмотря на их близость и определенное сходство внешнего выражения, они имеют различия в функциях и выполняемой роли в общественной жизни. Если деньги выступают как средство платежа и обращения, мера стоимости и т. д., то финансы выполняют распределительную и контрольную функции. Финансы не охватывают всех денежных отношений (например, денежных отношений возникающих в связи с куплей – продажей, оплатой труда и др., носящих главным образом эквивалентный характер).

Необходимость функционирования финансов связана с существованием государства и его потребностями в финансовых ресурсах.

Процесс общественного воспроизводства включает четыре основные стадии: производство, обмен, распределение и потребление.

Финансовые отношения, появляясь на стадии обмена, приобретают свое подлинное значение при распределении. При настоящем уровне развития товарно-денежных отношений финансы являются наиболее совершенным средством общественного перераспределения, так как позволяют отделить процессы распределения и перераспределения от реального товара и оперировать только его стоимостью, выраженной в денежной форме.

Таким образом, финансовые отношения охватывают две основные сферы:

экономические денежные отношения, связанные с формированием и использованием централизованных денежных фондов государства, аккумулируемых в бюджетной системе и во внебюджетных фондах;

экономические отношения, опосредствующие кругооборот децентрализованных денежных фондов предприятий и отраслей хозяйственного комплекса.

В общей совокупности финансовых отношений принято выделять финансы хозяйствующих субъектов и граждан (частные финансы), а также финансы государства и муниципальных образований (публичные финансы).

Средствами связи между отдельными институтами публичных и частных финансов являются кредит и страхование, а необходимым условием существования финансовых отношений вообще – развитое денежное обращение.

Кредит и страхование как связующие звенья финансовых отношений служат для перераспределения денежных средств в направлении от лиц, имеющих их относительный излишек, к

тем, кто испытывает в них острую потребность. При этом страхование имеет специальную цель: обеспечить имущественные потребности хозяйствующих субъектов и населения, связанные с наступлением случайных, но вероятных событий. Оно осуществляется на условиях замкнутого перераспределения денежных средств между лицами, участвующими в создании страхового фонда.

В экономической и правовой литературе понятие «финансы» рассматривается в двух аспекта 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.

Сущность и назначение финансов раскрывается в их *функциях*.

Распределительная функция проявляется при формировании финансовых ресурсов в процессе материального производства и распределении общественного продукта и национального дохода. Распределение национального дохода осуществляется в стоимостной форме и составляет основное содержание финансовых отношений.

Контрольная функция финансов проявляется при их использовании в качестве одного из средств, позволяющих осуществлять эффективный контроль за финансово-хозяйственной деятельностью государственных и муниципальных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, а также граждан. Контрольная функция финансов основывается на действии закона стоимости и состоит в обеспечении правомерного, обоснованного, целенаправленного и целесообразного создания, распределения и использования фондов денежных средств.

Финансовые ресурсы — это фонды денежных средств, формирующихся в распоряжении государства, субъектов федерации, муниципалитетов, хозяйствующих субъектов и населения, образуемые в процессе распределения и перераспределения части стоимости валового внутреннего продукта.

Финансовые ресурсы являются материальным содержанием финансов, которое выражается в аккумулировании целевых фондов денежных средств государства, субъектов федерации, муниципалитетов, субъектов хозяйствования.

1.2. Финансовая система Российской Федерации

Разнообразие финансов обусловило возможность объединить их в различные группы, получившие в литературе название «финансовые институты».

Финансовым институтом называют совокупность денежных отношений однородных и взаимосвязанных между собой по формам и методам мобилизации или использования денежных средств в различных фондах, необходимых для обеспечения выполнения задач и функций государства, местного самоуправления, хозяйствующих субъектов.

Взаимозависимость и взаимообусловленность финансовых институтов позволили объединить их в понятие «финансовая система».

Финансовая система Российской Федерации в литературе рассматривается в двух аспектах:

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

как совокупность специальных органов исполнительной власти государства и местного самоуправления, основной целью создания и существования которых является управление

финансами для создания необходимых условий функционирования государства и местного самоуправления, для решения различных вопросов развития общества, в котором действуют товарно-денежные отношения.

В первом аспекте финансовая система рассматривается как экономическая категория; во втором – как категория управленческая, раскрывающая отношения, возникающие между органами государства, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами при осуществлении действий, направленных на создание, распределение и использование денежных фондов, необходимость существования которых обусловлена объективными потребностями общества.

Финансовая система, как экономическая категория, представляет совокупность финансовых институтов.

В экономической и юридической литературе состав финансовой системы (ее структура) определяются по-разному.

В *экономической литературе* некоторые авторы при определении состава финансовой системы за основу принимают роль, участие субъекта денежных отношений, возникающих при создании, распределении и использовании фондов денежных средств, в общественном производстве, поскольку общественное производство является первоосновой возникновения финансов. Исходя из указанной точки зрения, предлагается следующий состав финансовой системы:

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

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

государство в условиях рынка призвано, в основном, осуществлять регулирование общественного производства, поэтому оно становится участником денежных отношений, образующих в своей совокупности финансовый институт «государственные финансы».

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

финансов предприятий, организаций; страхования;

государственных финансов.

В свою очередь, *финансы предприятий, организаций* подразделяются на финансы коммерческих организаций, некоммерческих организаций и общественных объединений; *страхование* подразделяется на социальное страхование, личное, имущественное, страхование ответственности, страхование предпринимательских рисков; *государственные финансы* включают государственный бюджет, внебюджетные фонды, государственный кредит.

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

Е.Ю. Грачева включает в финансовую систему следующие финансовые институты (группы экономических отношений) (**Приложение 1**):

государственные финансы;

финансы предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности; кредитование; страхование; местные финансы.

При этом государственные финансы объединяют бюджет страны, внебюджетные фонды, государственный кредит, а институт кредитования образует отношения, возникающие между вкладчиками и коммерческими банками, иными кредитными учреждениями по поводу привлечения денежных средств, а также предоставления банковских ссуд.

Финансовую систему Е.Ю. Грачева определяет как совокупность финансовых и кредитных институтов, при помощи которых государство собирает, распределяет и расходует денежные средства¹.

Н.И. Химичева, отмечая изменения, произошедшие в финансовой системе в связи с новыми экономическими и политическими условиями общественного развития в стране, выделяет следующие звенья (институты):

бюджетную систему, с входящими в нее государственными (федеральным, республиканскими, краевыми, областными) и местными бюджетами;

внебюджетные целевые фонды;

финансы предприятий, объединений, организаций, учреждений, отраслей народного хозяйства;

имущественное и личное страхование;

кредит (государственный, муниципальный и банковский)².

О. Н. Горбунова характеризует финансовую систему как совокупность финансовых институтов, отражающую особенности развития государства в условиях перехода к рынку и включающую следующие звенья: бюджетную систему, состоящую из федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации и бюджетов органов местного самоуправления (муниципалитетов);

государственные внебюджетные фонды;

фонды, консолидированные в бюджете; внебюджетные децентрализованные фонды; фонды страхования;

кредит (государственный и банковский); финансы хозяйствующих субъектов и отраслей³.

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

Своеобразную точку зрения по этому вопросу высказала М.В. Карасева. Она считает, что в настоящее время финансовая система Российской Федерации состоит из следующих относительно самостоятельных звеньев:

бюджетных фондов;

внебюджетных фондов;

государственного и муниципального кредита;

страховых фондов;

финансов предприятий и организаций.

М.В. Карасева не включает в финансовую систему фонд банковского кредитования, поскольку «Центральный банк РФ независим от органов исполнительной власти и подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Более того, финансовая и кредитная системы Российской Федерации относительно автономны». Из чего делается вывод, что «банковская система кредитования не входит в финансовую систему Российской Федерации»⁴.

Высказанная точка зрения не является бесспорной по следующим основаниям. Кредитная система, как и финансовая, может рассматриваться в двух аспектах: как совокупность общественных (денежных) отношений, возникающих при создании кредитными организациями фондов денежных средств (ссудного капитала), и как совокупность кредитных организаций, осуществляющих кредитование.

¹ Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пенелеев С.Г. Финансовое право России: Учебник. – М.: Теис, 2007.

² Финансовое право: Учебник / Отв. ред. проф. Н.И. Химичева. – М.: Юрист, 2006.

³ Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юрист, 2000.

⁴ Финансовое право Российской Федерации: Учебник/Отв. ред. М.В. Карасева. – М.: Юрист, 2002.

Если можно согласиться с мнением о наличии определенной автономии кредитной системы как совокупности кредитных организаций, то исключить фонды денежных средств кредитных организаций из финансовой системы как совокупности определенных денежных отношений, возникающих при создании, распределении (перераспределении) и использовании государством и местным самоуправлением фондов денежных средств, вряд ли возможно.

Фонды кредитных организаций можно включить в категорию «финансы хозяйствующих субъектов», поскольку наблюдается процесс сращивания банковского капитала с производственным, и нельзя недооценивать тот факт, что фонды кредитных организаций обеспечивают сбалансированность движения соответствующих денежных потоков в процессе воспроизводства общественного продукта, без привлечения ссудного капитала кредитных организаций немислимо функционирование общественного производства.

1.3. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований

Существование государственных и муниципальных финансов объясняет необходимость осуществления государством и местным самоуправлением специального вида деятельности, а именно финансовой. Она состоит в планомерном и целенаправленном образовании и распределении централизованных и децентрализованных денежных фондов, а также в использовании их средств в целях реализации функций государства и местного самоуправления и выполнения стоящих перед ними задач.

Итак, под *финансовой деятельностью государства и муниципальных образований* понимают процесс планомерного образования, распределения и использования государством и местным самоуправлением финансовых ресурсов через специальные централизованные и децентрализованные фонды денежных средств для реализации возложенных на них функций и выполнения стоящих перед ними задач.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований осуществляется по двум неразрывно связанным и взаимодействующим направлениям (финансовом обеспечении и финансовом регулировании).

С одной стороны, государство и муниципальные образования создают фонды собственных средств путем взимания налогов и сборов, получения иных доходов, а также привлечения заемных средств, т. е. путем мобилизации финансовых ресурсов, которые в дальнейшем используются для финансового обеспечения выполнения задач, стоящих перед ними.

С другой стороны, органы государственной власти и местного самоуправления переходят от непосредственной реализации своих властных полномочий к воздействию на экономические отношения, способному направить деятельность граждан и организаций на реализацию функций государства и местного самоуправления.

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

Принцип законности означает необходимость строгого соблюдения требований финансово-правовых норм всеми участниками отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности, включая государственные органы власти, органы местного самоуправления, предприятия, организации, учреждения и граждан.

Принцип федерализма, согласно которому в финансовой деятельности должны сочетаться федеральные интересы с интересами субъектов Российской Федерации, обеспечиваться необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения функций, имеющих общее значение

для Российской Федерации в целом, а также жизнедеятельности и самостоятельности субъектов Российской Федерации (в рамках Конституции Российской Федерации).

Принцип социальной направленности финансовой деятельности в Российской Федерации вытекает из положений Конституции Российской Федерации, характеризующих Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Это положение Конституции Российской Федерации должно учитываться при формировании и исполнении бюджетов всех уровней, внебюджетных государственных и муниципальных денежных фондов, в финансово-правовых нормах, регулирующих эти процессы, в финансовой политике государства.

Принцип гласности. Основы его установлены нормами Конституции Российской Федерации, требующими официального опубликования законов, что непосредственно относится и к законам, регулирующим финансовую деятельность. Любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15).

Принцип плановости выражается в том, что деятельность государства и муниципальных образований по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов осуществляется на основе финансовых планов, разрабатываемых в соответствии с государственными и местными планами и программами, а также планами предприятий, организаций и учреждений.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований облекается в определенную форму – *финансово-правовые и финансово-плановые акты*.

Финансово-правовые акты — это принятые в предусмотренной форме и имеющие юридические последствия решения государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам финансовой деятельности, входящим в их компетенцию.

Финансово-правовые акты можно классифицировать по юридическим свойствам, юридической природе, органам, издающим их, и другим основаниям.

По юридическим свойствам финансово-правовые акты подразделяются на *нормативные и индивидуальные*. К *нормативным* относятся акты, которые регулируют группу однородных финансовых отношений и содержат общие правила поведения их участников, т. е. правовые нормы. *Нормативные финансово-правовые акты* устанавливают виды финансовых обязательств (налогов и других платежей) предприятий и граждан перед государством, порядок исчисления установленных платежей, типичные признаки плательщиков, порядок расходования государственных денежных средств, порядок проведения финансового контроля и т. д.

По юридической природе финансово-правовые акты делятся на:

а) законодательные, к которым относятся законы, принимаемые Государственной Думой РФ, законы субъектов федерации по вопросам финансовой деятельности государства;

б) подзаконные.

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

К финансово-плановым актам относятся:

основной финансовый план государства – федеральный бюджет Российской Федерации, государственные бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;

финансовые планы государственных и муниципальных целевых фондов;

финансово-кредитные и кассовые планы банков;

финансовые планы страховых организаций;

финансовые планы и сметы министерств, ведомств, других органов государственного управления;

финансовые планы (балансы доходов и расходов) предприятий и объединений;
сметы учреждений, организаций, состоящих на государственном и местном бюджете.

Финансово-плановые акты получают свое юридическое оформление в актах соответствующих государственных органов. Так, федеральный бюджет утверждается законом Российской Федерации, смета учреждения – министерством, которому это учреждение подчинено. Утвержденный в установленном порядке финансово-плановый акт регулирует финансовые отношения и вызывает юридические последствия как любой финансово-правовой акт.

Методы осуществления финансовой деятельности. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований осуществляется различными методами. Под *методами финансовой деятельности* понимается совокупность средств, приемов и способов, используемых при мобилизации и расходовании денежных средств. В юридической литературе принято все методы осуществления финансовой деятельности подразделять на две группы: *методы собирания (мобилизации) денежных средств* и *методы распределения и использования денежных средств*.

Важнейшим методом собирания денежных средств в государственные (федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации) и местные бюджеты является *налоговый метод* — метод установления налогов. С его помощью изымаются в той или иной форме, в обязательном порядке, в установленные сроки и в установленном размере денежные средства для зачисления их в бюджеты определенного уровня. Аналогичный метод собирания денежных средств применяется при формировании государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования). Налоговым кодексом РФ установлен единый социальный налог (взносы), с помощью которого и создаются названные фонды.

В отличие от налогового метода, имеющего принудительный (обязательный) характер изъятия денежных средств, применяется и *метод добровольных взносов* — покупка государственных и муниципальных ценных бумаг, пожертвования, вклады в кредитных организациях и т. д.

При распределении и использовании государственных денежных средств, а также средств местного бюджета применяются два важнейших метода: **метод финансирования** и **метод кредитования**. *Финансирование* выражается в безвозмездном и безвозвратном предоставлении денежных средств. *Кредитование* означает выделение (предоставление) денежных средств на условиях, как правило, возмездности (платности) и возвратности. Финансирование применяется в отношении государственных, основанных на федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации и местных (основанных на муниципальной собственности) организаций, метод кредитования – как в отношении государственных, местных организаций, так и иных организаций, действующих на праве частной собственности. Бюджетным законодательством предусмотрена возможность выделения средств из бюджета государства на условиях возвратности и возмездности: бюджетный кредит и бюджетная ссуда.

Выбор методов финансовой деятельности зависит от ряда факторов: функций государства и местного самоуправления; стоящих перед ними задач; финансовых ресурсов, находящихся в их распоряжении; целей использования денежных средств; соотношения объема финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении государства и местного самоуправления и существующих потребностей в денежных средствах; от состояния экономики страны; приоритетности мероприятий и др.

1.4. Органы государственной власти, осуществляющие финансовую деятельность

Система и правовое положение органов власти, осуществляющих финансовую деятельность государства. Существует система органов управления, для которых сама финансовая деятельность – основная, определяющая содержание их компетенции. Эта система финансово-кредитных органов, специально созданных для управления финансами и осуществления контроля в этой сфере как его неотъемлемой функции. Данные органы охватывают своим воздействием все звенья финансовой системы – бюджет, целевые внебюджетные фонды, кредит, страхование, финансы предприятий, организаций, учреждений.

В единую систему органов государственного управления финансами в Российской Федерации входят Министерство финансов РФ, министерства финансов республик, финансовые управления в других субъектах федерации и органы федерального казначейства. Кроме того, в системе органов местного самоуправления административно-территориальных единиц (районов и городов) образуются финансовые отделы.

Особенностью финансовой деятельности – то, что ее осуществляют все органы государственной власти в зависимости от установленной компетенции.

Так, в соответствии с Конституцией Российской Федерации **Государственная Дума** обсуждает и принимает федеральные законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии. Федеральные законы, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации и Президентом РФ.

Президент Российской Федерации как глава государства обеспечивает в области финансов согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти исходя из положений Конституции Российской Федерации 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 (ст. 80, 84 Конституции Российской Федерации).

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

Правительство Российской Федерации осуществляет свои полномочия в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, определенные ст. 114 Конституции Российской Федерации. В частности, Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение и т. д.

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

Органы государственного управления Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, выполняя свои основные задачи в определенной сфере деятельности, осуществляют одновременно и финансовую деятельность, которая обеспечивает выполнение ими своих основных задач и функций.

Для осуществления финансовой деятельности, в качестве основной своей задачи, были созданы специальные органы государственного управления:

Министерство финансов РФ (в структуру, которого входят: Федеральная налоговая служба; Федеральная служба страхового надзора; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральное казначейство (федеральная служба)).

Центральный банк РФ (Банк России).

Министерство финансов РФ действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329⁵. Министерство финансов РФ является федеральным органом исполнительной власти и обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в Российской Федерации, координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти (**Приложение 2**).

Для осуществления своей компетенции Министерство финансов РФ (далее – Министерство) может создавать в установленном порядке свои территориальные органы. Министерство осуществляет свою деятельность во взаимодействии не только с другими федеральными органами исполнительной власти, но и с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Основными задачами Министерства являются: совершенствование бюджетной системы Российской Федерации, развитие бюджетного федерализма;

разработка и реализация единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в Российской Федерации;

концепция финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации;

разработка проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения; составление отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;

осуществление в пределах своей компетенции государственного финансового контроля; разработка и реализация единой политики в сфере развития финансовых рынков в Российской Федерации;

участие в разработке и проведении единой политики в сфере формирования и использования государственных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней;

разработка программ и государственных заимствований и их реализация в установленном порядке от имени Российской Федерации, управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;

разработка единой методологии составления бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении;

обеспечение методологического руководства бухгалтерским учетом и отчетностью (кроме бухгалтерского учета и отчетности в Банке России и кредитных организациях), а также аудитов в Российской Федерации.

Министерство участвует в разработке единой политики в области аудита, проводит аттестацию аудиторов и лицензирование аудиторской деятельности, организует контроль за качеством проведенных аудиторских проверок.

Министерство выполняет функции в области проведения государственного финансового контроля. По заданиям правоохранительных органов Министерство проводит документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций, организует ревизии и финансовые проверки в организациях по обращениям органов государственной власти, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Министерство выполняет функции по лицензированию деятельности страховых организаций и осуществлению надзора за их деятельностью, ведению единого государственного

⁵ СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3258.

реестра страховщиков и объединений страховщиков, а также реестра страховых брокеров, по осуществлению контроля за обеспечением платежеспособности страховщиков.

Министерство выполняет функции в области регулирования валютных, кредитных, таможенных отношений, в осуществлении по поручению Правительства РФ сотрудничества с международными финансовыми организациями.

Министерство обладает определенными полномочиями в бюджетном процессе (ст. 165 БК РФ) и несет ответственность за нарушения бюджетного законодательства (ст. 167 БК РФ).

Министерство, выполняя свои функции, вправе применять такие финансовые санкции, как ограничение, приостановление, прекращение финансирования из федерального бюджета организаций при нецелевом использовании им в установленные сроки необходимой отчетности.

Федеральная налоговая служба. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 единая централизованная система Федеральной налоговой службы состоит из:

Федерального органа исполнительной власти – *Федеральной налоговой службы (ФНС России)*;

территориальных органов Федеральной налоговой службы, включающих управление службы по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции службы, инспекции службы по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции службы межрайонного уровня (далее – налоговые органы).

ФНС России находится в ведении Министерства финансов РФ. Служба и ее территориальные органы в установленной сфере деятельности являются *правопреемниками* Министерства РФ по налогам и сборам, а также Федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству по всем правоотношениям, связанным с представлением интересов Российской Федерации в процедурах банкротства.

ФНС России является федеральным органом исполнительной власти, *осуществляющим функции*:

по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах;

за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей;

за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукцией;

за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации в пределах компетенции налоговых органов.

ФНС России так же, как уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляет государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств и обеспечивает представление в делах о банкротстве требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

Права, обязанности налоговых органов и их должностных лиц установлены в ст. 30–32 НК РФ.

Федеральное казначейство РФ – находится в ведении Министерства финансов РФ и осуществляет свою деятельность на основании

Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703⁶. Казначейство РФ является федеральным органом исполнительной власти (федераль-

⁶ СЗ РФ. – 2004. – № 49. – Ст. 4908.

ной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Федеральное казначейство РФ:

доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;

ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;

открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;

открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;

составляет и представляет в Министерство финансов РФ оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и др.

В соответствии с Положением о Федеральном казначействе РФ органы казначейства являются юридическими лицами, наделяются специальной правосубъектностью для участия в гражданском обороте. Федеральное казначейство подчиняется министру финансов РФ, который в соответствии с Положением о Министерстве финансов РФ руководит деятельностью Федерального казначейства. Органы казначейства подчиняются вышестоящему органу и руководителю казначейства – начальнику Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов РФ.

Органы казначейства взаимодействуют с органами государственного управления субъектов федерации в процессе зачисления доходов и взаимодействуют между бюджетами, а также координации работы по созданию информационной базы о состоянии бюджетной системы Российской Федерации.

Федеральное казначейство информирует законодательные и исполнительные органы государственной власти Российской Федерации о результатах исполнения федерального бюджета, иных финансовых операциях Правительства РФ, а также о состоянии государственных (федеральных) внебюджетных фондов и бюджетной системы Российской Федерации.

Органы казначейства осуществляют контрольные функции во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти, налоговыми, правоохранительными органами и кредитными организациями; материалы по фактам нарушения, за которые предусмотрена уголовная ответственность, передают правоохранительным органам. В определенных случаях органы казначейства предъявляют иски в суд и в арбитражный суд.

Для реализации возложенных на Федеральное казначейство РФ задач и выполнение им своих функций ему предоставляются определенные права и возлагаются обязанности. Органы казначейства вправе открывать в Центральном банке РФ, его учреждениях на местах, кредитных организациях банковские счета для зачисления и выдачи средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов. По соглашению с субъектами Российской Федерации

казначейство вправе осуществлять в соответствии с Бюджетным кодексом РФ исполнение их бюджетов, а также местных бюджетов.

Органы казначейства **имеют право:**

производить в министерствах, ведомствах, иных органах исполнительной власти, в хозяйствующих субъектах, использующих средства федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, проверки денежных документов, регистров бухгалтерского учета, отчетов, планов, смет доходов и расходов, связанных с зачислением, перечислением и использованием федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов;

требовать устранения выявленных нарушений порядка исполнения федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов;

приостанавливать операции по банковским счетам организаций (по лицевым счетам бюджетных организаций в органах Федерального казначейства) в случаях непредставления (или отказа предъявить) органам казначейства бухгалтерских, финансовых документов, связанных с использованием указанных средств;

выдавать обязательные для исполнения предписания о взыскании с организаций в бесспорном порядке (инкассовое поручение) средств, выданных из федерального бюджета и используемых не по целевому назначению с применением к ним соответствующих санкций;

налагать на кредитные организации штрафы в случае несвоевременного зачисления им средств, поступающих в федеральный бюджет, в государственные внебюджетные фонды, либо несвоевременного перечисления средств из федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов на счета получателей этих средств;

вносить в Банк России представления о лишении соответствующих кредитных организаций лицензий на совершение банковских операций.

Бюджетным кодексом РФ установлена ответственность за нарушение бюджетного законодательства органами Федерального казначейства за:

правильность исполнения федерального бюджета, ведение счетов и управление бюджетными средствами;

финансирование расходов, связанных с предоставлением бюджетных ссуд, бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций, государственных гарантий с нарушением порядка, установленного Бюджетным кодексом РФ;

полноту и своевременность перечисления бюджетных средств получателям бюджетных средств, своевременность предоставления отчетов и других сведений, связанных с исполнением бюджета;

своевременность доведения уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитов обязательств бюджета до получателей бюджетных средств;

финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись; финансирование расходов сверх утвержденных лимитов обязательств бюджета.

Федеральное казначейство несет ответственность за осуществление контроля за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, а также кредитными организациями. Бюджетный кодекс РФ специально предусматривает ответственность Федерального казначейства за исполнение предписаний Счетной палаты Российской Федерации и решений актов судебных органов о компенсации (возмещении) ущерба, нанесенного финансовыми органами, получателями бюджетных средств.

В соответствии с Федеральным законом от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» в целях управления местными финансами представительные органы местного самоуправления вправе создавать органы местного казначейства.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации и осуществляет свою деятельность на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет контроль и надзор: за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;

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

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

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

Основные права:

проверять денежные документы, регистры бухгалтерского учета, отчеты, планы, сметы и иные документы, фактическое наличие, сохранность и правильность использования денежных средств, ценных бумаг, материальных ценностей, а также получать необходимые письменные объяснения должностных лиц, материально ответственных и иных лиц, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе ревизий и проверок, и заверенные копии документов, необходимых для проведения контрольных и надзорных мероприятий;

проводить в организациях любых форм собственности, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, сличение записей, документов и данных с соответствующими записями, документами и данными проверяемой организации (встречная проверка);

направлять в проверенные организации, их вышестоящие органы обязательные для рассмотрения представления или обязательные к исполнению предписания по устранению выявленных нарушений;

осуществлять контроль над своевременностью и полнотой устранения проверяемыми организациями и (или) их вышестоящими органами нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере, в том числе путем добровольного возмещения средств.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России). Особое положение среди федеральных органов исполнительной власти осуществляющих финансовую деятельность, призванных оперативно управлять финансами, занимает Центральный банк Российской Федерации (Банк России), который действует в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁷. Центральный банк

Российской Федерации (Банк России) является юридическим лицом и не будучи государственным органом. Банк России является проводником финансовой политики государства в области денежного обращения, валютного регулирования, банковского надзора.

⁷ СЗ РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

Цели деятельности Банка России: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;

обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Банк России выполняет 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;

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;

осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

осуществляет иные функции.

Важную роль выполняет Банк России в проведении анализа и прогнозирования состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам страны, участвует в разработке экономической политики Правительства РФ.

С целью совершенствования денежно-кредитной системы Российской Федерации при Банке России создан Национальный банковский совет, компетенция которого установлена в ст. 13 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ.

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

Тема 2 Финансовое право Российской Федерации

2.1. Финансовое право Российской Федерации как отрасль российского права

Финансовое право представляет собой самостоятельную отрасль российского права. Традиционно российской юридической наукой самостоятельной отрасль права признается только при наличии собственного предмета и метода.

Предмет финансового права. 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 закрепляет структуру финансовой системы, распределение компетенции в данной области между Российской Федерацией и ее субъектами, местным самоуправлением в лице соответствующих органов, а на основе этих исходных норм регулирует отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, от лица которых выступают соответствующие государственные или муниципальные органы. Данные отношения и составляют предмет финансового права.

В финансовых отношениях, являющихся предметом финансового права, можно выделить следующие группы:

между Российской Федерацией, ее субъектами и местными административно-территориальными единицами в лице органов государственной власти по поводу распределения финансовых ресурсов страны;

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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