

Министерство образования и науки Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

М. В. Лушникова

Финансовое право

Часть I

Учебное пособие

*Рекомендовано
Научно-методическим советом университета
для студентов, обучающихся по направлению
Юриспруденция*

Ярославль
ЯрГУ
2013

Марина Владимировна Лушникова

Финансовое право. Часть I

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=16934439

Финансовое право. Ч. I : учебное пособие:

ISBN 978-5-8397-0971-3

Аннотация

В настоящем учебном пособии рассматриваются вопросы особенной части финансового права применительно к подотрасли «Бюджетное право». Нормативный материал приведен по состоянию на 1 октября 2013 г.

Содержание

1. Бюджетное право как подотрасль финансового права	4
2. Бюджет: понятие и виды	14
3. Бюджетное устройство	20
Конец ознакомительного фрагмента.	22

М. В. Лушникова

Финансовое право. Часть I

1. Бюджетное право как подотрасль финансового права

Бюджетное право как подотрасль финансового права – это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих бюджетные отношения:

а) отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

б) отношения, возникающие в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации,

в) отношения, возникающие в процессе контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности и привлечения к ответственности за нарушения бюджетного зако-

нодательства.

Отметим, что БК РФ не дает определения бюджетных правоотношений, ограничиваясь лишь перечислением их видов (ст. 1 БК РФ).

Отличительные особенности бюджетных правоотношений: во-первых, это денежное отношение; во-вторых, одной из сторон всегда выступает государство или его уполномоченный орган, орган местного самоуправления; в-третьих, для бюджетных правоотношений характерно наличие финансового плана, т. е. бюджета, поскольку данные правоотношения складываются по поводу образования, распределения и использования централизованных денежных фондов государства и муниципального образования.

Субъекты бюджетного права. Традиционно к субъектам относят публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), характеризующиеся предметом ведения и бюджетной компетенцией, которая включает право на собственный бюджет, право на получение бюджетных доходов, обязанности по исполнению расходных обязательств и др. Они действуют в лице своих законодательных и исполнительных органов власти.

БК РФ (гл. 19.1) устанавливает особый порядок осуществления бюджетных полномочий органами государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления при введении *временной финансовой администрации*.

Целью введения временной финансовой администрации является восстановление платежеспособности субъекта РФ и муниципального образования. Подчеркнем, что этот институт применяется только к названным публично-правовым образованиям. Каких-либо правил применительно к восстановлению платежеспособности Российской Федерации в БК РФ не содержится. Введение временной финансовой администрации ограничивает бюджетную компетенцию субъектов РФ и муниципальных образований.

Временная финансовая администрация – федеральный орган исполнительной власти (исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации), уполномоченный Правительством Российской Федерации (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации) подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов Российской Федерации) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления), осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (местной администрации).

Временная финансовая администрация вводится в судебном порядке. Решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о введении в субъекте Российской Федерации временной финансовой администрации принимается в случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации превышает 30 % объема собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном финансовом году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта Российской Федерации. В отношении муниципального образования такое решение принимает арбитражный суд субъекта Российской Федерации.

Временная финансовая администрация уполномочена:

- 1) осуществлять проверку (аудит) бюджета субъекта РФ (местного бюджета);
- 2) разрабатывать проект плана восстановления платежеспособности публично-правового образования, проекты нормативно-правовых актов, направленных на восстановление платежеспособности;
- 3) контролировать исполнение плана восстановления платежеспособности субъекта РФ, муниципального образования, исполнение соответствующего бюджета;

4) давать согласие на совершение руководителем публично-правового образования заимствований, предоставление бюджетных кредитов и др.;

5) применять меры принуждения при наличии правонарушений.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели являются участниками бюджетных отношений в части получения субсидий, займов или бюджетных ссуд.

В отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц как субъектов бюджетных правоотношений вопрос в теории и практике решается неоднозначно. Зачастую утверждается, что БК РФ регулирует лишь отношения, возникающие между различными государственными и муниципальными органами, и не устанавливает непосредственно какихлибо прав и обязанностей для организаций и граждан. Организации и граждане могут участвовать в формировании бюджетов различных уровней в качестве налогоплательщиков (плательщиков сборов), быть получателями бюджетных средств и т. д., однако в перечисленных случаях они выступают субъектами налоговых, трудовых и иных социальных правоотношений, урегулированных не бюджетным законодательством, а налоговым, трудовым, социальным и другими отраслями законодательства².

² Козырин А. Н. Бюджетное законодательство Российской Федерации: научно-практический комментарий главы 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Реформы и право. 2012. № 3. (КонсультантПлюс.)

Следует отметить, что в судебной практике, в частности Верховного Суда РФ, физические лица не признаются участниками бюджетных правоотношений, соответственно, при разрешении споров с участием физических лиц нормы БК РФ не применяются. Между тем БК РФ (ст. 242.1) определяет права взыскателей (в том числе, физических лиц) при исполнении судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетной системы Российской Федерации.

Источники бюджетного права образуют систему нормативных правовых актов, построенных на принципах: иерархичной подчиненности, федерализма и самостоятельности бюджетной деятельности органов местного самоуправления:

- а) Конституция РФ;
- б) международные договоры РФ;
- в) бюджетное законодательство РФ – это БК РФ и принятые в соответствии с ним закон о федеральном бюджете, законы субъектов РФ о бюджетах, нормативно-правовые акты представительных органов местного самоуправления о бюджете и иные федеральные, региональные и местные законы, принятые в соответствии с БК РФ;
- г) подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые исполнительными органами власти на федеральном, региональном и местном уровнях.

Структура бюджетного законодательства определяется федеративным устройством России и существованием в ней

местного самоуправления. Таким образом, бюджетное законодательство включает в себя три уровня: 1) федеральное бюджетное законодательство, 2) бюджетное законодательство, формируемое на уровне субъекта Российской Федерации, 3) нормативные правовые акты муниципальных образований, регулирующие бюджетные отношения. Распределение законотворческих полномочий в бюджетной сфере между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями установлено соответствующими нормами Конституции РФ (ст. 71 и др.), БК РФ (ст. ст. 7–9 и др.) и иных федеральных законов, например Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³.

Бюджетное законодательство кодифицировано. Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает:

- общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации,
- правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, – основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации,
- порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации,

³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

– основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Особенности источников бюджетного права:

1) Общепризнанные нормы и принципы международного права не включаются в систему источников бюджетного права.

Источником признаются международные договоры РФ, которые подразделяются на международные договоры, имеющие непосредственное применение и приоритет по отношению к бюджетному законодательству РФ, и международные договоры, которые применяются только в случае издания внутригосударственного акта (ст. 4 БК РФ);

2) БК РФ имеет приоритет в системе источников бюджетного права и определение «бюджетного законодательства» как системы законов всех уровней (федерального, регионального и местного) (ст. 2 БК РФ);

3) Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения принимаются только в случаях и пределах, предусмотренных БК РФ и соответствующими законами (ст. 3 БК РФ);

4) Предусмотрен особый порядок принятия законов о бюджете, вступления их в силу и действия во времени (ст. 5 БК РФ), внесения изменений и дополнений в эти законы (ст. 212–214 БК РФ).

Закон (решение) о бюджете вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года, если иное не

предусмотрено БК РФ и (или) законом о бюджете. Закон о бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее 5 дней после его подписания в установленном порядке. Решение о бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее 10 дней после его подписания в установленном порядке.

Проект федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период рассматривается Государственной Думой во внеочередном порядке в течение 25 дней в трех чтениях. Принятый Государственной Думой федеральный закон о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете рассматривается Советом Федерации в течение 14 дней. В случае отклонения указанного федерального закона осуществляются согласительные процедуры (ст. 208 БК РФ).

Бюджетное право как подотрасль финансового права является системообразующим явлением. Это обусловлено центральным положением бюджета в финансовой системе России, с которым взаимосвязаны все иные звенья финансовой системы. Реализация норм бюджетного права непосредственно сопряжена с нормами других подотраслей и институтов финансового права⁴. Так, нормы налогового права обеспечивают реализацию норм бюджетного права о нало-

⁴ См.: Финансовое право Российской Федерации / под ред. М. В. Карасевой. М., 2012. С. 171–172.

говых доходах бюджетов. В свою очередь реализация норм бюджетного права обеспечивает реализацию норм института государственного (муниципального) кредита и т. д.

2. *Бюджет: понятие и виды*

Бюджет – слово английского происхождения, которое означает мешок, саквояж. Когда палата общин в Англии в XVI–XVII вв. утверждала субсидию королю, то перед окончанием заседания канцлер казначейства (министр финансов) открывал портфель, в котором хранилась бумага с соответствующим законопроектом. Это называлось открытием бюджета, позже название портфеля было перенесено на сам документ. С конца XVII в. бюджетом стал называться и тот документ, который заключал в себе утверждаемый парламентом план доходов и расходов государства.

В России отсчет бюджетного регулирования доходов и расходов государства идет от бюджетной реформы 1862 г., именно тогда финансовый год был привязан к календарному году и вводилась ежегодная сводная роспись государственных доходов и расходов.

В современных формах государственный бюджет сформировался к началу XIX в. Его признаки, определяющие правовой режим, следующие.

1) *Плановость росписи государственных доходов и расходов.* Бюджет – это план государственных доходов и расходов на определенный период. История финансов свидетельствует, что бюджет не является институтом, присущим государству на всех стадиях развития. Долгое время государство

не имело бюджета. Бюджет появляется тогда, когда государство в свою финансовую деятельность вводит плановое начало, т. е. составляет смету (роспись) доходов и расходов на определенный период. Таким периодом во многих государствах был избран 1 год, который получил название финансового. В РФ он совпадает с календарным, в ряде других стран – иные сроки в зависимости от времени платежеспособности налогоплательщиков (в США с 1 октября, в Японии – с 1 апреля, в Швеции – с 1 июля). Таким образом, бюджет – это план государственного хозяйства на финансовый год, представляющий предположительное исчисление всех доходов и расходов государства. Это план государственных доходов и расходов на финансовый год.

Согласно БК РФ (ст. 12) финансовый год соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря. БК РФ (ст. 6) вводит два периода: финансовый год (текущий, очередной, отчетный) и плановый период – два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период. Бюджеты субъекта Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов, местные бюджеты составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период. Этот срок устанавливается в законе субъекта

РФ и в правовом акте муниципального образования.

БК РФ (ст. 14–16) определяет бюджет (федеральный, региональный, местный) как форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения государственных (местных) расходных обязательств.

2) *Бюджет – политический акт, облакаемый в форму закона.* Тому подтверждение исторические корни происхождения бюджета. Англия была первой страной, где парламент добился от короля права утверждения всех государственных доходов и расходов на основании билля о правах 1689 г., подписанного королем Вильгельмом III. Этот билль связывают со становлением бюджетного права как права парламента утверждать и контролировать исполнение бюджета. В России точка отсчета бюджетного права связана с Правилами (от 8 марта 1906 г.) о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов Государственной Думой.

По сути, бюджет – это вопрос о разграничении полномочий законодательной и исполнительной властей в области финансов. Правительство разрабатывает бюджет, обеспечивает его исполнение, а парламент утверждает его в форме закона и осуществляет парламентский контроль за его исполнением. Правительство обязано исполнять бюджет в строгом соответствии с законом о бюджете на очередной финансовый год, внесение изменений в бюджет требует согласова-

ния и одобрения парламента. По своей природе политический акт. Утверждение бюджета парламентом является выражением доверия правительству, отклонение проекта бюджета может служить основанием отставки правительства.

БК РФ (ст. 11) устанавливает правовую форму бюджета в виде законов и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Бюджет – это план государственных (муниципальных) доходов и расходов на финансовый год (плановый период), принятый в форме закона.

Виды бюджетов . В современной экономической и юридической литературе, бюджетном законодательстве упоминаются различные виды бюджетов.

В зависимости от места в бюджетной системе различают федеральный бюджет, региональный бюджет (бюджет субъекта Федерации) и местный бюджет (бюджет муниципального образования). Федеральный и региональный бюджеты относятся к государственным бюджетам.

В зависимости от сферы действия выделяют национальные и наднациональные (межгосударственные) бюджеты. Собственный бюджет может иметь не только государство или какая-то его территория, но и Союзное государство или наднациональное образование. Так, ежегодно принимается бюджет Европейского союза. Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О

создании Союзного государства»⁵ предусмотрен бюджет Союзного государства, призванный обеспечивать финансирование программ и проектов Союзного государства, его функционирование, включая расходы на содержание его органов (ст. 32).

В зависимости от роли в бюджетной системе выделяют собственно бюджеты, утверждаемые законом, и консолидированные бюджеты. В связи с отменой в Российской Федерации с начала 1990-х гг. практики принятия высшим органом государственной власти единого государственного бюджета, который объединял все существовавшие на территории страны бюджеты и отражал в целом их средства, в бюджетной практике и бюджетном законодательстве Российской Федерации появилось понятие «консолидированный бюджет», используемое прежде всего в статистических, расчетных целях, а также для проведения экономического анализа. Данный бюджет не утверждается в форме закона или иного нормативного правового акта. Под консолидированным бюджетом понимают свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории.

Таким образом, консолидированный бюджет Российской Федерации образуют федеральный бюджет и свод бюджетов других уровней бюджетной системы страны (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами и

⁵ РГ. 2000. 29 янв. № 21.

за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов). Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации. Наконец, консолидированный бюджет муниципального района – бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

В зависимости от срока, на который принимается бюджет, различают бюджеты годовые и многолетние. Гораздо реже встречаются так называемые дробные бюджеты, принимаемые на период менее одного года (например, на квартал, полугодие). Такие бюджеты принимались в России в начале 1990-х гг., что было обусловлено в первую очередь высокими темпами инфляции и неустойчивостью российского рубля в тот период (см., например, Законы РФ от 6 февраля 1992 г. № 2296-1 «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на I квартал 1992 года»⁶ и от 26 июня 1992 г. № 3126-1 «О бюджете Федерального дорожного фонда Российской Федерации на II полугодие 1992 и 1993 год»⁷).

⁶ РГ. 1992. 28 февр. № 48.

⁷ РГ. 1992. 21 авг. № 187.

3. Бюджетное устройство

Бюджетное устройство – это организация бюджетной системы и принципы ее построения. При этом организация бюджетной системы включает в себя не только ее структуру (уровни), но и их взаимодействие (межбюджетные отношения).

Бюджетная система любого государства определяется его государственным и административно-территориальным устройством. Соответственно *бюджетная система РФ состоит из бюджетов трех уровней:*

первый уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных социально-страховых фондов (Пенсионный Фонд (ПФ), Фонд социального страхования (ФСС), Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) РФ);

второй уровень – бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных социально-страховых фондов (территориальные фонды ФОМС);

третий уровень – местные бюджеты, в том числе бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; бюджеты городских и сельских поселений.

В бюджетной системе также можно выделить правовой ре-

жим государственных и муниципальных целевых денежных фондов. Они подразделяются на два вида:

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.