

Глава 1

Отрасль финансового права в системе российского права

§ 1. Понятие финансового права

Финансовое право является самостоятельной отраслью права, что определяется в первую очередь особенностями его предмета и метода правового регулирования и наличием системы финансового права.

Финансовое право — это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования денежных средств государства и органов местного самоуправления, необходимых для реализации их задач и функций, вытекающих из политики социально-экономического развития страны.

К предмету финансового права относится структура финансовой системы, распределение полномочий в данной отрасли между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в процессе финансовой деятельности государства на основе законодательства.

Предмет финансового права — это общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности государства по планомерному образованию, распределению и использованию денежных средств с целью выполнения его задач.

Основной **метод финансово-правового регулирования** — императивный, носящий характер, выражающийся в обязательных пред-

писаниях участникам финансовых отношений. Такой метод свойственен и другим публичным отраслям права: административному, конституционному, но они отличаются по предмету права и кругу уполномоченных органов.

Финансовое право как правовая наука изучает нормы, регулирующие общественные отношения в области финансовой деятельности, изучает практику их применения, закономерности развития финансового права как отрасли российского права.

Итак, отрасль российского финансового права — это объективно обусловленное общественными финансовыми отношениями внутреннее ее строение, единство и взаимосвязь правовых норм, расположение их в определенной последовательности; эти нормы группируются в соответствующие правовые подотрасли (бюджетное и налоговое право) и институты (доходы, расходы, кредиты, страхование, контроль и т.д.).

§ 2. Финансовое право в системе российского права

Одним из необходимых признаков права является его системность.

Система российского права отражает взаимосвязь между действующими в государстве правовыми нормами, а также разделение норм права на относительно самостоятельные группы — отрасли, т.е. их специализацию.

В связи с тем что финансовое право распространяется на одну из областей деятельности государства, его особенности раскрываются полнее всего при сопоставлении с другими отраслями права: конституционным, административным, гражданским и т.д.

Конституционное право — это ведущая отрасль в системе права, закрепляющая основы общественного строя и политики Российской Федерации, правового положения личности, принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Административное право регулирует общественные отношения в деятельности органов исполнительной власти также с методом властных предписаний и неравенством субъектов правоотношений, однако в отличие от финансового права, административное право не регулирует финансовые отношения.

Финансовое право распространяется на эти два вида государственной деятельности, так как финансовая деятельность может осуществляться и теми и другими органами власти.

Связь финансового права с гражданским правом заключается в предмете последнего, где среди имущественных отношений имеются и денежные. Отличительный признак финансового права проявляется в наличии государственно-властных полномочий, а не в равенстве сторон, как в гражданско-правовых отношениях.

Таким образом, финансовое право — это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности по созданию, распределению и использованию денежных средств государства и органов местного самоуправления, необходимых для реализации их задач и функций.

Правовые нормы, регулирующие финансовую деятельность государства, группируются внутри отрасли финансового права в определенные правовые институты и составляют две части — общую и особенную.

Так, *общая часть* финансового права включает в себя институты, регулирующие правовые формы и методы финансовой деятельности государства, их общие принципы, а также правовое положение всех субъектов — участников финансовых правоотношений и вопросы регулирования финансового контроля.

К *особенной части* финансового права относятся следующие институты и подотрасли: бюджетное и налоговое право, правовое регулирование доходов и расходов, страхование и кредитование, деньги и денежное обращение, а также валютное законодательство.

Финансово-правовым нормам свойственны все общие черты правовой нормы. Вместе с тем им присущи характерные особенности данной отрасли:

- содержание финансово-правовых норм;
- предписания, указанные в них;
- меры ответственности за правонарушения;
- характер защиты прав участников финансовых отношений.

Содержание финансово-правовых норм — это правила поведения, выраженные в осуществлении юридических прав и обязанностей участников общественных отношений в процессе финансовой деятельности государства для обеспечения планомерного образова-

ния и использования денежных фондов (доходов) органов государства и местного самоуправления по исполнению их задач.

Классификация финансово-правовых норм.

1. В зависимости от степени воздействия на участников финансово-правовых отношений эти нормы подразделяются на следующие виды:

- *обязывающие*, т.е. устанавливающие права и обязанности субъектов и требующие определенных их действий (например, уплата налогов);
- *запрещающие* совершение определенных действий (например, финансовая деятельность без лицензии);
- *уполномочивающие*, т.е. устанавливающие права участников на совершение действий в рамках законодательства.

2. В зависимости от содержания эти нормы могут быть:

- *материальные*, которые закрепляют объем и виды денежных обязательств физических и юридических лиц перед государством; расходы, включаемые в бюджеты и внебюджетные фонды, а также источники образования кредитных ресурсов банка;
- *процессуальные*, которые определяют порядок деятельности в области образования и использования денежных фондов государства, а также защиту прав и обязанностей субъектов.

Структура нормы финансового права состоит из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции.

Гипотеза определяет условия действия нормы (например, если предприниматель имеет от своей деятельности доход, он уплачивает налог на прибыль).

Диспозиция устанавливает содержание предписывающих правил поведения участников (например, дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов этого бюджета, без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений — ст. 92¹ БК РФ).

Санкция определяет меры ответственности финансовых правонарушителей в виде пени, принудительного взыскания невнесенных платежей, штрафных санкций и т.д.

Конструкция нормы, в которой отсутствует хотя бы один элемент, юридической нормой не является.

§ 3. Финансовые правоотношения

Финансовые правоотношения — это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей, реализуя их предписания по образованию, распределению и использованию государственных денежных средств.

Каждое государство в процессе финансовой деятельности по собиранию и использованию денежных фондов предоставляет участникам (субъектам) финансовых правоотношений юридические права и обязанности. В России эти отношения урегулированы нормами финансового права. Перечислим некоторые особенности финансовых правоотношений, которые выражаются в следующем:

- одним из субъектов всегда является управомоченный орган государства, кредитные и финансовые учреждения либо высший или местный орган власти;
- возникают в процессе финансовой деятельности государства;
- устанавливаются по поводу денежного платежа (объект финансового права) в доход и расход государства;
- имеют два правовых элемента: государственно-властный и имущественный.

Субъектами финансового права являются физические, юридические лица и государственные образования. Основным признаком их правосубъектности в финансовых правоотношениях является наличие самостоятельного источника дохода (заработка или имущества на территории Российской Федерации). Дополнительными признаками, особенно в налоговых правоотношениях, служат возраст, гражданское состояние, гражданство. В зависимости от характера правоотношения определяются права и обязанности гражданина как его субъекта.

Государство, как субъект финансового права, выступает самостоятельно или через специальные управомоченные финансовые органы (кредитные учреждения), представляющие интересы государства.

Особенностью методов правовой защиты прав и законных интересов субъектов финансового права является:

- метод убеждения, который излагается в различных формах (для разъяснительной работы), в основном субъекты исполняют правила добровольно;
- метод принуждения, выраженный в применении запретительных и карательных мер финансовыми и правоохранительными органами.

Для защиты прав и законных интересов участников финансово-правовых отношений применяются следующие виды защиты:

- административный порядок, который в основном применяется в случае государственного принуждения к государственным и муниципальным органам, предприятиям, а также к гражданам в виде властных решений, при вынесении их соответствующими государственными органами;
- судебный порядок защиты прав и свобод граждан, изложенный в ст. 46 Конституции РФ. Так, решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений могут быть обжалованы в суде.

По мнению Н.И. Химичевой¹, участники финансовых отношений, которым адресованы данные предписания (различные органы государственного управления, организации и т.д.), находятся во взаимосвязи с этими органами и в зависимости от них лишь по линии функций финансовой деятельности. У них нет подчинения по всем направлениям, как при отраслевом управлении «по вертикали» (министерство — «вверх» и подведомственные ему организации — «внизу»). Однако это не означает, что финансово-правовое регулирование методом властных предписаний не распространяется на отношения «вертикального» подчинения. Властные предписания, касающиеся финансовой деятельности предприятий, организаций и учреждений, направляются и со стороны их вышестоящих органов. Но для финансово-правового регулирования наиболее характерно использование этого метода именно в функциональных взаимосвязях с финансово-кредитными органами.

Неравное положение субъектов в финансовом правоотношении продиктовано функциональным подчинением в сфере осуществ-

¹ См.: Рукавишникова И.В. Некоторые особенности метода правового регулирования финансовых отношений // Журнал российского права. 2003. № 10.

вления финансовой деятельности государства (или муниципального образования). Признак функционального подчинения одного из участников финансового правоотношения в сфере собирания, распределения и использования денежных средств государством (муниципальным образованием) является основным не только для определения характера взаимоотношений субъектов, но и для характеристики финансово-правового метода в целом.

Отличительная особенность метода финансового права — возможность «перенесения» части властных полномочий на юридических и физических лиц, не являющихся соответственно государственными органами и должностными лицами.

При защите прав государства в финансовых правоотношениях с гражданами также применяется судебный порядок (например, взыскание с них налогов, наложение финансовых санкций о платежах по обязательному государственному страхованию и самообложению сельского населения).

Если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, гражданин вправе обратиться в международные органы по защите прав.

Также необходимо различать такие понятия, как «субъект финансового права», т.е. лицо, обладающее правосубъектностью и потенциально способное быть участником финансового правоотношения, и понятие «субъект финансовых правоотношений», который является реальным физическим или юридическим лицом (это гражданин, организация или государство в целом).

Финансовое правоотношение не может возникнуть между участниками — физическими и (или) юридическими лицами, у которых организационно-правовая форма базируется на частной собственности сторон.

Субъектный состав финансового правоотношения определяется видом финансового правоотношения.

Отношения финансового права классифицируются по следующим основаниям.

1. По субъектам между:

- органами государственной власти и (или) управления общей компетенции;
- вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления, а также с финансово-кредитными органами;

- государственными финансовыми органами с предприятиями, организациями и гражданами.

2. По материальной форме, в зависимости от подотрасли и (или) институтов финансового права на правоотношения: бюджетные, налоговые, неналоговые, кредита, страхования, государственных доходов, расходов, банковской деятельности, в области денежного обращения и расчетов, валютные.

В основе правоотношений, т.е. субъективных прав и обязанностей, являющихся их содержанием, лежат юридические факты. Без юридических фактов правоотношения невозможны.

Юридические факты содержатся в гипотезе правовой нормы.

Наиболее распространенными юридическими фактами, способствующими динамике регулятивных финансовых правоотношений, безусловно, являются юридические акты, включающие в себя нормативно-правовые предписания и правовые акты индивидуального регулирования¹.

Основанием возникновения финансовых правоотношений является правовой акт представительного органа (Закон о федеральном бюджете, который принимается ежегодно) или индивидуальный правовой акт в виде извещения финансового органа об уплате налога.

Изменение финансово-правовых отношений не может производиться по изъявлению воли их участников, а только на основе правового акта с учетом изменения указанных в нем жизненных обстоятельств (например, факт увеличения или уменьшения размера бюджетных ассигнований ведет к изменению данного правоотношения).

Прекращение финансовых правоотношений наступает наиболее часто в случаях:

- выполнения задания по государственным доходам по бюджету или внебюджетным фондам;
- погашения финансового обязательства в результате уплаты суммы в срок или взыскания недоимки (просроченного платежа);

¹ См.: *Рукавишникова И.В.* Некоторые особенности метода правового регулирования финансовых отношений.

- достижения определенного возраста, согласно законодательству (в связи с призывом в армию, с выходом на пенсию и т.д.);
- использования выданных бюджетных ассигнований по назначению.

§ 4. Источники финансового права

Источниками финансового права Российской Федерации являются правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, в которых содержатся нормы финансового права.

В России, как и в других странах, основным источником финансового права является Конституция, обладающая высшей юридической силой.

Нормы финансового права содержатся в принимаемых Федеральным Собранием РФ различных законах (конституционных, федеральных, в том числе НК РФ), а также в законах субъектов Федерации. Среди источников финансового права имеются и такие, которые содержат нормы и других отраслей права: конституционного, административного, гражданского и т.д. К ним относятся законы о местном самоуправлении, банках, предприятиях и предпринимательской деятельности и др.

Основополагающими в финансово-правовой деятельности государства считаются нормативные акты — Бюджетный и Налоговый кодексы РФ.

Нормы финансового права содержатся и в подзаконных правовых актах — в указах Президента РФ, а также в постановлениях Правительства РФ (Положение о Минфине РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329), приказах, инструкциях финансово-кредитных органов — Министерства финансов РФ, Центрального банка РФ, Федеральной налоговой службы и др.

Финансово-правовые нормы могут содержаться в актах органов государственного управления (министерств, ведомств и местной администрации), регулирующих вопросы финансов в пределах соответствующей отрасли или сферы управления, а также в локальных

актах трудовых коллективов, администраций организаций и предприятий.

Кроме того, правовыми актами являются соглашения между финансово-кредитными организациями по вопросам ценных бумаг и на финансовом рынке.

Совокупность нормативных актов, содержащих нормы финансового права, принято определять как финансовое законодательство.

Функции формы права может выполнять не любая форма выражения правовых норм, а только обладающая свойством официальности. Нормативно-правовой акт — это официальный документ правового творческого органа, где содержатся нормы права.

§ 5. Финансовое право как наука и учебная дисциплина

Финансовое право Российской Федерации рассматривается в общественной жизни в разных аспектах, а именно: как отрасль права, как отрасль юридической науки и как учебная дисциплина.

Как отмечалось выше, финансовое право как отрасль права регулирует общественные отношения в процессе финансовой деятельности государства по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств.

Отечественная наука финансового права возникла в первой половине XIX века в Петербургском университете на кафедре государственных податей. На основе знаний, идей и анализа ученых-практиков, изучающих общественные отношения и применяющих систему норм финансового права и других отраслей, и развивается данная наука. Наука финансового права исследует эти нормы, классифицирует их и объединяет в правовые институты и определенную систему.

Финансовое право как учебная дисциплина помогает изучить систему правовых норм, из которых состоит финансовое право, правильно излагать и применять их на практике.

Финансовое право как отрасль права в корне изменилось и обновилось во время вступления России в период рыночной экономики, выдвинулось в число самых актуальных частей права и продолжает бурно развиваться.