Финансовое право: Учебник / Под ред. М.В. Карасевой, 2023. Извлечение. Главы из Общей части. Автор глав – д.ю.н. Карасева М.В.

§ 2. Предмет финансового права.

§ 1. Понятие предмета финансового права

Финансовое право — одна из отраслей российского права, которая, как и всякая другая, имеет свой *предмет, т.е. круг общественных отношений, регулируемых нормами этой отрасли права.*

Вопрос о предмете финансового права имеет непосредственно практическое значение. Особенно явно это проявляется в судебной деятелоьности, ибо суд в процессе рассмотрения дела должен определить: из какого отраслевого правоотношения возник спор и, соответственно, нормы какой отрасли права подлежат применению при разрешении дела.

Предметом финансового права являются *публичные финансы. Это денежные отношения, возникающие в ходе собирания, распределения и использования публичных фондов денежных средств, направляемых на обеспечение публичных нужд.*  Публичные денежные фонды подразделяются на три группы:

* Государственные денежные фонды
* Муниципальные денежные фонды
* Негосударственные денежные фонды субъектов, выполняющих возложенные на них зааконом или указами Президента РФ публичные функции.

*К государственным денежным фондам* относятся централизованные и децентрализованные денежные фонды. В числе первых – Федеральные бюджет и бюджеты субъектов РФ; государственные внебюджетные фонды – Социальный фонд и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, а также территориальные фонды обязательного медицинсеого страхования. К государственым децентрализованным денежным фондам относятся финансовые фонды.эээээээээээээ государственых унитарных предприятий.

*К числу муниципальных денежных фондов* относятся местные бюджеты, Они являются централизованными денежными фондами. К муниципальным децентрализованным денежным фондам отногсятся финансы муниципальных унитарных предприятия.

Что касается *негосударственных денежных фондов, субъекты которых обременены осуществлением публичной функции,* то к их числу сегодня следует относить финансы государственных корпораций и публично-правовых компаний. В их числе, в частности, финансы госкорпораций « Росатом», « Роскосмос», « Агенство по страхованию вкладов» и т.д, а также финансы публично-правовых компаний - « Роскадастр», «Фонд развития территорий», « Единый заказчик в сфере строительства», « Военно-строительная компания» **[[1]](#footnote-1)**

С учетом отмеченного, в состав публичных финансов включаются государственные финансы, муниципальные финансы, а также негосударственные финансы субъектов, обремененых осуществлением публичной функции в силу закона и Указов Президента РФ.

Движение публичных финансов, опосредующее вышеназванные денежные фонды, осуществляется благодаря публичной финансовой деятельности, которая включает: а)финансовую деяятельность государства б) финансовую деятельность муниципальных образований ит в себя и в)финансовую деятельность субъектов, выполняющих возложенные на них публичные функции через негосударственные денежные фонды.

Основное место в системе движения публичных финансов отводится *финансовой деятельности государства*, ибо благодаря ей собираются , распределеются и используются финансовые ресурсы через государственные денежные фонды. Эти денежные фонды самые большие по объему и за счет них обеспечивается выполнение всех государственных задач и функций.[[2]](#footnote-2) Вместе с тем, движение публичных финансов обеспечивает и *финансовая деятельность муниципальных облразований.* Именно благодаря этой деятельности происходит процесс собирания, распределения и использования муниципальных фондов денежных средств. Фактически, за счет *финансовой деятельности государства и муниципальных образований* обеспечивается развитие большей части отношений, составляющих предмет финансового права.

Кроме того, в современных условиях собирание, распределение и использование финансовых ресурсов на публичные нужды осуществляют и *негогсударственные субъекты, обремененные осуществлением ипубличной функции.* Одна из главных причин этого явления заключается в том, что государство стало все чаще передавать решение своих задач негосударственным субъектам, наделяя их в силу закона и Указов Президента РФ соответствующими финансовыми ресурсами. Деятельность этих субъектов, поскольку она финансово направлена на обеспечение публичного интереса, также следует рассматривать *как публичную финансовую деятельность.*

1. *Финансовая деятельность государства и муниципальных образований* — это категория, выработанная финансово-правовой наукой для определения финансовых отношений, которые «замыкаются» на государственные и муниципальные фонды денежных средств. Таким образом, финансовая денятельность государства и муниципальных образований охватывает финансовые отношения. возникающие в ходе образования. распределения и использования государственных и муниципальных фондов денежных средств.

Отношения сферы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, составляющие предмет финансового права, *подразделяются в зависимости от функций финансовой деятельности* на следующие группы отношений:

а) отношения мобилизации денежных средств в государственные и муниципальные денежные фонды;

б) отношения распределения финансовых ресурсов государства;

в) отношения использования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований;

г) отношения государственного и муниципального финансового контроля за движением финансовых ресурсов государства и муниципальных образований.;

д) отношения эмиссии денежных знаков.

В первую группу включаются отношения по взиманию в бюджеты налогов и сборов; неналоговых доходов, страховых взносов и др. Во вторую группу включаются, в частности, межбюджетные отношения, т.е. отношения по выделению дотаций, субвенций, субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, а из последнего — бюджетам муниципальных образований и т.д. В третью группу включаются отношения по государственным и муниципальным расходам, т.е. по выделению денежных средств из бюджетов публично-правовых образований и некоторые иные В четвертую группу входят отношения по осуществлению бюджетного и налогового контроля, финансового контроля за использованием средств государственных внебюджетиных фондов, финансов государственных унитарных предприятий. В пятую группу включаются все отношения в связи с эмиссией денежных знаков.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований осуществляется государством и муниципальными образованиями непосредственно или через уполномоченные органы пеубличной власти .

Государство непосредственно, те. как субъект финансового права осуществляет финансовую деятельность через законодательные органы публичной власти . Финансовая деятельность составляет часть их компетенции (ст. 104, 106 Конституции РФ). Оно устанавливает и взимает налоги и сборы, рассматривает и утверждает бюджеты, а также рассматривает и утверждает отчеты об их исполнении. Иначе говоря, через органы законодательной власти государство реализует свои суверенные право в области финансов.

*К числу уполномоченных органов публичной власти, реализующих финансовую деятельность государства относятся* исполнительные органы публичной власти. Они осуществляют финансовую деятельность как часть своей компетенции или в качестве специальной компетенции. Финансовая деятельность является *частью компетенции* Правительства РФ, органов исполнительной власти общей компетенции на уровне субъектов РФ, Так, Правительство РФ разрабатывает федеральный бюджет, а органы исполнительной власти субъектов РФ — соответствующие бюджеты субъектов РФ. К органам исполнительной власти *специальной компетенции*, осуществляющим финансовую деятельность, относятся Министерство финансов РФ и находящиеся в его ведении Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство; финансовые органы субъектов Федерации, Так, Министерство финансов РФ и финансовые органы субъектов РФ составляют проекты бюджетов и отчетов об их исполнении, а Федеральное казначейство, подведомственное Министерству финансов РФ, осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета. Кроме того, Федеральное казначейство реализует исполнение федерального бюджета. Осуществление государственными внебюджетными фондами финансовой деятельности государства выражается в том, что они мобилизуют и выделяют финансовые ресурсы для решения социально-экономических задач государства,.

Муниципальные образования осуществляют финансовую деятельность через представительные и исполнительные органы муниципальных образований. Так, представительные органы муниципальных образований утверждают местный бюджет, а исполнительные органы формируют и исполняют местный бюджет. Представительные органы, кроме того, вводят местные налоги. ( ст. 132 Конституции РФ). Кроме того, органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований, получают межбюджетные трансферты в различных формах из бюджетов субъектов РФ и т.д. (ст. 100 БК РФ).

2.Что касается отношений, возникающие в ходе публичной финансовой деятельности негосударственных субъектов, обремененных осуществлением публичной функции в силу задач, возложенных на них государством то это отношения:

а) отношения, опосредующие формирование и в ряде случаев использование денежных фондов государственных корпораций б) отношения. возникающие в ходе проведения обязательного аудита

Что касается первой группы отношений, то сегодня государство возлагает публичные задачи на госкорпорации, которые созданы в силу федеральных законов. К примеру, госкорпорация по космической деятельности « Роскосмос» создана в соответствии с ФЗ РФ « О государственной корпорации по космической деятельности « Роскосмос» от 1 июля 2015 года.[[3]](#footnote-3) А госкорпоорация « Росатом» создана в соответствии с ФЗ РФ « О государственной корпорации по атомной энергии» « Росатом» от 13 ноября 2007 года. [[4]](#footnote-4) Равным образом, сегодня существует госкорпорация развития « ВЭБ.РФ», госкорпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции « Ростех», госкорпорация « Агентство по страхованию вкладов» и др.

Госкорпорации, являясь некоммерческими организациями, созданы Российской Федерацией для реализации публичных задач. Им даны полномочия по управлению имуществом, в том числе финансовыми ресурсами, а некоторые из них даже являются иорганами государственногот управления (« Роскосмос».) Не случайно в современном праве госкорпорация рассматривается как юридическое лицо публичного права.[[5]](#footnote-5)

Обремененность госкорпораций публичной функцией в области финансов выражается, во-первых, в том, что все их финансовые ресурсы являются публичными по существу, ибо не могут использоваться иначе как на публичные цели, ради которых они созданы. Это имеет место как в отношении тех средств, которые поступают в госкорпорации из бюджета, от прибыли государственных унитарных предприятий, так и тогда, когда они образуются за счет собственных доходов госкорпораций. Во-вторых, во многих случаях, обладая властными полномочиями, госкорпорации, реализуя в отношении финансов подчиненных субъектов – государственных унитарных предприятий, казенных учреждений идр. Субъектов. Например, госкорпорации « Роскосмос», « Росатом» обладают правом устанавливать нормативы отчислений от прибыли унитарных предприятий в доход госкорпорации.[[6]](#footnote-6)

Что касается отношений по обязательному аудиту, то, как известно, согласно ФЗ от 30.12.2008 ( в ред. от 24.07.2023) « Об аудиторской деятельности» [[7]](#footnote-7) последняя представляет собой деятельность аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, которая является предпринимательской (ст.6 закона). Аудит не осуществляется государственными или муниципальными органами, однако он носит не частный, а публично-правовой характер. Это выражается в том, что обязательный аудит: а) осуществляется аудиторской организацией по уполномочию государства, б) является для аудируемого лица обязанностью, обременением публично-правового характера, в) базируется на публично-правовом интересе и аудиторская организация выполняет публичную функцию, г) направлен на защиту публичных интересов и имеет публично-правовой характер.[[8]](#footnote-8) В этом случае возникают финансовые правоотношения между субъектом , осуществляющим обязательный аудит и аудируемой организацией.

С учетом отмеченного, обязательный аудит, учитывая его осуществление коммерческой организацией, но ради обеспечения публичных интересов в силу задач, возложенных государством, следует относить к публичной финансовой деятельности.

Все отношения, составляющие публичные финансы и входящие в предмет финансового могут быть подразделены на *имущественные и неимущественные*.

*В число имущественных отношений,* составляющих предмет финансового права, входят отношения по уплате в бюджет и государственные внебюджетные фонды налогов, сборов, неналоговых платежей,; отношения по перемещению денежных средств из бюджета и государственных внебюджетных фондов получателям этих средств, и др. С юридической точки зрения эти отношения являются имущественными, т.к связаны с перемещением материальных благ в денежной форме.

Вместе с тем целый ряд отношений, составляющих предмет финансового права, не опосредуют наличие и перемещение денежных средств, т.е. являются *неимущественными.* Это отношения по составлению проектов бюджетов, их рассмотрению и утверждению и т.д.; отношения, опосредующие порядок взыскания налогов, применение мер налоговой ответственности в рамках налогового права и т.д.

С учетом отмеченного, *предметом финансового права являются имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, возникающие в сфере публичных финансов, т.е. в ходе собирания, распределения и использования публичных фондов денежных средств.*

§ 2. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований

Глава 3. Метод, принципы и система финансового права

§ 3. Метод финансового права

§ 1. Метод финансового права

Отрасли права отграничиваются одна от другой в системе права по предмету правового регулирования. Однако этот критерий не всегда является достаточным. Нередко отношения, составляющие предмет одной отрасли права, переплетаются с отношениями, составляющими предмет другой отрасли права. Это наиболее наглядно проявляется на примере финансового права. Здесь в сфере отношений, охватываемых публичной финансовой деятельностью могут возникать (и в последние годы все чаще появляются) отношения, составляющие традиционно предмет гражданского права. Уже на первый взгляд очевидно, что как финансово-правовые не могут рассматриваться отношения, связанные с продажей принадлежащих государству или муниципальному образованию квартир, транспортных средств, акций приватизированных предприятий; отношения, возникающие в связи с добровольными пожертвованиями в казну, и т.д., хотя они и возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Поэтому в качестве дополнительного критерия отграничения одной отрасли права от другой и, в частности, финансового права от всех других отраслей права, выступает метод правового регулирования.

Основным методом финансово-правового регулирования является метод *властных предписаний.* Это вполне естественно для финансового, как и иных отраслей публичного права, ибо обеспечить публичные интересы, которые являются в определенной мере удаленными от каждого конкретного субъекта (абстрактными) можно не иначе как только в принудительном порядке, т.е. используя императивный метод. *Его суть состоит в том, что решение любого вопроса осуществляется волей одной стороны.[[9]](#footnote-9)*.

Метод властных предписаний, используемый в финансовом праве, *имеет две формы* проявления.

*Первая форма* проявления этого метода сводится к тому, что *властные предписания дает государство в законах, подзаконных актах, а стороны финансового правоотношения, в том числе и уполномоченный государством орган, организация строго следуют этим предписаниям*. В подавляющем большинстве случаев метод властных предписаний в такой форме имеет место в налоговом праве как подотрасли финансового права. Например, правоотношения по уплате налога, по взысканию налога за счет денежных средств налогоплательщика в банке и другие практически не предполагают каких-либо властных предписаний налоговых органов, не построены на их усмотрении. Здесь и налоговый орган, и налогоплательщик подчиняются только воле законодателя, выраженной в законе.[[10]](#footnote-10). В такой форме метод властных предписаний весьма часто проявляется и в бюджетном праве, а также в иных институтах финансового права.

*Вторая форма* проявления метода властных предписаний сводится к тому, что властные предписания дает одна сторона финансового правоотношения, а другая лишь следует им. Например**, глава временной финансовой администрации имеет право запретить главным распорядителям средств бюджета субъекта РФ изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах бюджетоной сметы ( п.3 ст. 168-6 БК РФ).** Соответственно, главные распорядители бюджетных средств обязаны следовать этим предписаниям, ибо в противном случае они не смогут выполнить стоящие перед ними задачи. В данном случае *метод властных предписаний проявляется через управленческие решения, принимаемые одной стороной правоотношения в отношении другой*.

Надо иметь в виду, что соотношение форм проявления метода властных предписаний применительно к различным подотраслям и институтам права также различно.

*Властность как суть метода финансово-правового регулирования, выраженная и в нормативных актах, и в управленческих решениях уполномоченных органов, имеет свои проявления, которые служат характеристиками этого метода.*

Во-первых, властность финансово-правового регулирования естественно приводит к преобладанию в таком регулировании *позитивных обязываний,* а не дозволений, как то имеет место в гражданском праве, или запретов, что характерно для уголовного права. Государство, «выдавая» властные предписания, обязывает субъектов к их исполнению. Отсюда обязывание — характерная черта финансово-правового метода, в отличие, например, от правонаделения, что существенно для гражданско-правового метода. Причем наиболее наглядно это прослеживается в структуре финансового правоотношения. Здесь сторона правоотношения, противоположная государству или муниципальному образованию, всегда наделяется прежде всего обязанностью, для законной, эффективной реализации которой ей определены некоторые права.

Во-вторых, метод властных предписаний может быть охарактеризован как *императивный* (в противовес диспозитивному). Это означает, что субъекты финансового права, как правило, т.е. в подавляющем большинстве случаев, не могут по своему усмотрению приобретать финансовые права и обязанности, определять в известных пределах их содержание, распоряжаться ими. Они выполняют свои обязанности строго в соответствии с законами, подзаконными актами и т.д. Притом права их вторичны, производны от обязанностей. Причем это касается как субъектов, издающих властные предписания, так и следующих им. Например, налогоплательщик не может не может договориться с налоговым органом об уменьшении налоговой ставки, мер финансовой ответственности и т.д. Надо иметь в виду, что государственные органы, уполномоченные давать властные предписания, сами «связаны» в этом отношении императивными требованиями финансовых законов и иных актов. Например, налоговый орган при осуществлении финансового контроля дает властные предписания, однако его свобода воли в данном случае практически равна нулю. Государством в законах четко определены требования к такого рода предписаниям. Однако следует заметить, что в последнее время возникли ситуации, когда субъекты финансового правоотношения могут самостоятельно устанавливать финансовые обязанности и определять в некоторых пределах их содержание. Это становится возможным, поскольку в современных условиях публичное право все плотнее сопрягается с частным, что проявляется в самых различных пластах правовой материи. Как результат этого явления — метод властных предписаний в качестве метода финансово-правового регулирования становится все более «лояльным» и в него все чаще встраиваются гражданско-правовые «вкрапления[[11]](#footnote-11)». Например, в процессе финансово-правового регулирования используются преобразованные формы договорных отношений, допускается некоторая инициативность субъектов и т.д. Конкретно это проявляется в финансовых правоотношениях по предоставлению инвестиционного налогового кредита (ст. 67 НК РФ) и т.д. Здесь право установления налоговой обязанности и определения ее содержания в рамках закона предоставлено налоговым органам Российской Федерации.Так, из ст. 67 НК РФ следует, что налоговый орган самостоятельно решает вопрос о сроке предоставления кредита, порядке погашения суммы задолженности и начисленных процентов. Однако все это делается в рамках, установленных НК РФ.

Кроме вышеотмеченного, метод властных предписаний может быть охарактеризован как *конформистский.* Конформизм финансово-правового метода является противоположностью правовой инициативы как характерной черты гражданско-правового метода. Он означает, что субъекты финансового права вступают в финансовые правоотношения не по своей воле, не по своей инициативе, а лишь следуют предписаниям соответствующих нормативных актов. Так, при наличии юридических фактов, являющихся основанием возникновения финансового правоотношения, субъект финансового права обязан вступить в это правоотношение. Он не имеет свободы выбора, а строго следует предписаниям закона. В противоположность этому субъект гражданского права при наличии юридических фактов, являющихся основанием возникновения гражданских правоотношений, не лишается свободы воли. Он может выбирать, вступать ему в правоотношение или нет. Однако нельзя не заметить, что в сложных финансовых правоотношениях имеют место ситуации, когда субъекты, в частности налогоплательщики, в каком-то звене сами могут инициировать правоотношения: например, могут обращаться в налоговые органы за предоставлением рассрочек, отсрочек по налогам и т.д.

Наконец, характерным признаком финансово-правового метода является *юридическое* *неравенство субъектов финансового права.* Оно имеет много моментов проявления на уровне правоспособности, содержания и структуры прав и обязанностей субъектов финансового права. Однако в целом данный признак метода финансово-правового регулирования проявляется в том, что одни субъекты обладают юридически-властными полномочиями в отношении других субъектов, а последние — нет. В частности, это имеет место в силу того, что в финансовом правоотношении стороны реализуют не однопорядковую, а разную правоспособность. Государство или уполномоченный орган реализуют в финансовом правоотношении свою компетенцию, что дает им властные способности. А другая сторона финансового правоотношения реализует правоспособность иного рода: правоспособность физического, юридического лица, что не дает ей властных способностей. Или же она реализует свою компетенцию, которая по содержанию направлена, производна, подчинена реализации компетенции властной стороны финансового правоотношения. Между тем важнейшим проявлением равенства как гражданско-правового метода регулирования общественных отношений является как раз то, что стороны имеют однотипную правоспособность.

В последние годы в финансово-правовом регулировании стал весьма активно использоваться и *диспозитивный метод*. Его суть состоит в том, что решение вопроса осуществляется согласованной волей сторон правоотношения.

Этот метод проявляется при заключении и прекращении государством финансово-правовых договоров с налогоплательщиком при представлении инвестиционного налогового кредита (ст. 67 НК РФ); при решении бюджетно-правовых вопросов в рамках согласительных процедур, предусмотренных в БК РФ (ст. 202,203, 210); **в ходе предоставления бюджетных кредитов ( ст. 93-2 БК РФ) и др.**

Диспозитивный метод, применяемый в финансовом праве, не равен диспозитивному методу, испоользуемому в частноправовом регулировании. Он представляет собой симбиоз императивно-диспозитивных начал. Диспозитивный метод используется в финансово-правовом регулировании фрагментарно. Он не создает «фон» финансово-правового регулирования. Поэтому в целом финансово-правовые отношения характеризуются как властеотношения.[[12]](#footnote-12) (см. ст. 3 и др. НК РФ).

Анализ отношений, возникающих в сфере публичных финансов

с точки зрения вышеуказанных методов финансово-правового регулирования позволяет разобраться в сложной природе этих отношений и определить, какие из них составляют предмет финансового права, а какие — нет.

§ 4. Система финансового права

§ 3. Система финансового права

Отношения, составляющие предмет финансового права, весьма обширны и неоднородны. Среди них выделяются группы общественных отношений, выражающие ту или сторону публичной финансовой деятельности. Соответственно, неоднородны и нормы финансового права. Они объективно подразделяются на отдельные группы в рамках предмета финансового права, которые тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены.

*Совокупность достаточно обособленных, но взаимообусловленных групп финансово-правовых норм, существующих и развивающихся в рамках финансового права как отрасли права, образуют систему этой отрасли права.*

Группы финансово-правовых норм, объективно выделяющиеся в рамках финансового права, представляют собой подотрасли финансового права и финансово-правовые институты.

*Под финансово-правовым институтом следует понимать законодательно обособленную совокупность правовых норм, обеспечивающих комплексное регулирование определенной группы общественных отношений.[[13]](#footnote-13)*. *Подотрасль финансового права характеризуется наличием в ее составе нескольких правовых институтов с одновременным выделением некоторых «общих положений»,[[14]](#footnote-14) свойственных всем входящим в подотрасль институтам.*

Говоря о системе финансового права следует различать понятия система финансового права как отрасли права и система финансового права как науки и учебной дисциплины.

В науке финансового права выделяют Общую и Особенную части. Однако Общая часть не является элементом системы финансового права как отрасли права, ибо не включает в себя нормы права, непосредственно регулирующие те или иные отношения. В этом смысле она принципиально отличается от общей части в уголовном и гражданском праве. Общая часть финансового права включает научные выводы о понятии финансового права, системе права, особенностях финансово-правовых норм и отношений, и имеет, таким образом, пропедевтический характер,[[15]](#footnote-15) т.е. является вводным курсом в финансовое право как учебную дисциплину и науку.[[16]](#footnote-16)

*В системе финансового права как отрасли права выделяются следующие подотрасли права и правовые институты*.

1. *Бюджетное право* является подотраслью финансового права, во-первых, потому, что включает в себя огромный массив финансово-правовых норм. Большая часть этих норм содержится в БК РФ, в ежегодно принимаемом федеральном законе о федеральном бюджете на текущий год, других законах и подзаконных актах, а также решениях органов местного самоуправления, касающихся бюджетной сферы. Во-вторых, бюджетное право регулирует разнообразные общественные отношения, которые объединяются в различные правовые институты. Среди них: правовой институт структуры бюджета и его сбалансированности; институт бюджетного процесса, институт межбюджетных отношений, институт расходов бюджетов. Институт расходов бюджета в течение многих лет в системе финансового права выводился за границы бюджетного права. В настоящее время появилось несколько причин, требующих введения этого института в систему бюджетного права как подотрасли права финансового. Главная из них та, что институт расходов бюджета, являясь материально-правовым институтом, реализуется с помощью бюджетно-процессуальных норм, устанавливающих исполнение бюджета по расходам. Как известно, бюджетно-процессуальные нормы составляют институт бюджетного процесса, который традиционно входит в систему бюджетного права. Эти нормы в современном бюджетном законодательстве получили развитие. В связи с этим, разброс материальных и обеспечивающих их процессуальных норм по различным подразделениям системы финансового права не логичен, не обеспечивает стройность как самой системы финансового права, так и эффективности ее исследования. Кроме того, нельзя упускать из поля зрения того, что в широком понимании расходы бюджета представляют собой и межбюджетные трансферты в виде дотаций, субвенций, субсидий и др., выделяемые из одного бюджета в другой ( ст. 69 БК РФ). Учитывая, что отношения межбюджетных трансфертов входят в правовой институт межбюджетных отношений, являющийся составной частью бюджетного права как подотрасли права финансового, нет никаких оснований к тому, чтобы выделять иные расходы бюджетов за пределы бюджетного права. Все вышеназванные доводы в пользу введения института бюджетных расходов в подотрасль финансового права усиливаются некатегоричным местом этого института в системе финансового права, на что обращали внимание еще советские ученые.[[17]](#footnote-17)

*Институт государственных внебюджетных фондов* тесно примыкает к бюджетному праву. Этот институт появился в системе финансового права сравнительно недавно в связи с образованием в финансовой системе РФ государственных внебюджетных фондов и их правовым регулированием. К их числу прежде всего относятся: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ. Институт государственных внебюджетных фондов включает в себя нормы, регулирующие порядок формирования и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов. Этот институт пересекается с подотраслью «бюджетное право» через финансово-правовой институт бюджетного процесса.[[18]](#footnote-18).

2. *Налоговое право* образовало подотрасль финансового права совсем недавно, в конце 90-х гг. XX в. Экономически это было обусловлено переходом России к рыночной экономике и, соответственно, акцентированием налогового метода в государственном регулировании экономики.

Налоговое право представляет собой подотрасль финансового права, во-первых, потому, что включает в себя целый массив финансово-правовых норм, часть которых содержится в НК РФ. Кроме того, нормы налогового права содержатся в федеральных законах и законах субъектов РФ по вопросам налогообложения, в подзаконных нормативных актах, а также в постановлениях представительных органов муниципальных образований. Во-вторых, совокупность правовых норм, составляющих налоговое право, относительно неоднородна. Она подразделяется на ряд финансово-правовых институтов, среди которых могут быть выделены: институт налогового контроля, институт федеральных налогов, институт региональных налогов, институт местных налогов и др. В-третьих, в налоговом праве выделяется целый ряд норм, представляющих собой «общие положения» и реализующихся в равной мере во всех налогово-правовых институтах. Это нормы, устанавливающие основные начала законодательства о налогах и сборах, участников налоговых правоотношений, определяющие понятие налога и сбора и т.д.

*Институт неналоговых доходов бюджетов* очень тесно примыкает к налоговому праву как подотрасли финансового права, ибо так же как и эта подотрасль, регулирует отношения по обеспечению государства и муниципальных образований доходами.

Наконец, в последние годы в связи с расширяющимся появлением в прссийской финансовой системе парафискальных сборов, стало возможным говорить о парафискальных сборах как финансово-правовом институте.

3. Помимо всего отмеченного, в финансовом праве выделяются  *правовые институты, опоследующие децентрализованные публичные финансы .В их числе:*

*институт финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий*, являющийся комплексным. Он включает в себя часть норм, которые одновременно входят в иные финансово-правовые институты (подотрасли), а именно: институт неналоговых доходов, подотрасль «бюджетное право», подотрасль «налоговое право» и т.д.

Принципиально новыми в этом разделе являются финансово-правовые институты: а) *финансов государственных корпораций*, а также *б)институт финансов публично-правовых компаний.* , имеющие комплексную природу

*Институт государственного и муниципального кредита,* который является комплексным межотраслевым правовым институтом. Те нормы права, которые регулируют в рамках данного института отношения, входящие в предмет финансового права, составляют одноименный финансово-правовой институт. Финансовые ресурсы, полученные государством и муниципальными образованиями по государственному и муниципальному кредиту, являются источниками финансирования дефицита бюджетов (ст. 94—96 БК РФ).

В последние годы в системе финансового права стала выделяться подотрасль государственного и муниципального финансового контроля. Е.Ю. Грачева выделяет в этой подотрасли Общую и Особенную части.[[19]](#footnote-19) В Общую часть включаются нормы, устанавливающие систему, виды государственного и муниципального финансового контроля, методы его проведения и т.д. В Особенную часть подотрасли входят нормы, регулирующие условия и порядок его проведения в отдельных сферах финансово-правового регулирования: бюджетной, налоговой, валютных операций и т.д. В современных условиях, как правило, общая часть подотрасли государственного и муниципального финансового контроля в учебных целях выносится в Общую часть курса финансового права.

Финансовая система РФ очень тесно связана с банковской системой РФ. В связи с этим многие отношения в сфере банковской деятельности, расчетов, денежного обращения так или иначе связаны с отношениями, составляющими предмет финансового права, и регулируются финансовым правом. Благодаря этому в финансовом праве традиционно выделяются: *финансово-правовой институт банковской деятельности, финансово-правовой институт денежного обращения и расчетов, финансово-правовой институт валютного регулирования и валютного контроля*.

§ 5. Отграничение финансового права  
от смежных отраслей права

§ 4. Отграничение финансового права от смежных отраслей права

Финансовое право — это самостоятельная отрасль российского права, которая отграничивается в системе права от всякой другой по предмету и методу правового регулирования. По этим критериям происходит совершенно четкое размежевание финансового права с трудовым, семейным, уголовным, земельным и другими отраслями права.

Помимо отмеченного, финансовое право относится к праву публичному, т.е. оно регулирует отношения, имеющие ярко выраженный общественный интерес. Кроме финансового права, к публичному относятся конституционное и административное право. Финансовое право, в отличие от конституционного и административного, появилось значительно позже, так как выделилось из этих отраслей в самостоятельную отрасль «в связи со спецификой объекта правового регулирования и его общественным значением[[20]](#footnote-20). Причем такой процесс происходил и в других странах континентальной системы права, но, естественно, в разное время.[[21]](#footnote-21). Однако следует подчеркнуть, что выделение финансового права в самостоятельную отрасль было обосновано финансово-правовой наукой, которая, в свою очередь, выделилась из финансовой науки. С учетом отмеченного можно утверждать, что *в системе российского права взаимосвязь финансового права с конституционным и административным является наиболее жесткой.* В связи с этим в ряде случаев для отграничения финансового права от конституционного и административного необходимо руководствоваться не просто критерием предмета и метода правового регулирования, но принимать в расчет и некоторые иные особенности системы права.

Конституционное право является ведущей отраслью в системе права. Это значит, что его нормы являются определяющими для регулирования общественных отношений всеми отраслями права, в том числе и финансовым. Так, нормы конституционного права устанавливают обязанность Правительства РФ разрабатывать и представлять Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивать его исполнение, а также представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета (ст. 114 Конституции РФ). Кроме того, они устанавливают обязанность Совета Федерации рассматривать принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов (ст. 106 Конституции РФ). На основе этих норм в нормах финансового права устанавливается подробный порядок прохождения федерального бюджета в Правительстве РФ и Федеральном Собрании РФ. Норма ст. 57 Конституции РФ, закрепившая обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы, является базовой для конкретизации в нормах финансового права прав и обязанностей налогоплательщика.

Учитывая все сказанное, надо иметь в виду, что конституционно-правовые нормы, будучи базовыми для финансового права, остаются в рамках права конституционного и возникающие на их основе правоотношения являются только конституционно-правовыми со всеми присущими им особенностями.[[22]](#footnote-22). Таким образом, конституционное и финансовое право являются смежными, но не пересекающимися отраслями в системе права. Иначе говоря, финансовое право является совершенно самостоятельной отраслью в системе права, в которую включаются исключительно финансово-правовые нормы.

*Тесная связь административного и финансового права проявляется через «пересечение» предметов правового регулирования этих отраслей права.* Предметом административного права являются общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти.[[23]](#footnote-23). А предметом права финансового — отношения, возникающие в процессе публичной финансовой деятельности. Последние также в большинстве случаев реализуются в ходе деятельности исполнительной власти. Так, в частности, Правительство РФ составляет проект федерального бюджета, Федеральная налоговая служба осуществляет контроль за налогообложением и т.д. Таким образом, существует некоторая сложность в разграничении административного и финансового права по предмету правового регулирования. Метод правового регулирования, т.е. дополнительный критерий разграничения отраслей права административного и финансового, также один и тот же. Это метод властных предписаний (императивный метод). А значит, он не может выступать в качестве критерия при разграничении этих двух отраслей права. В связи с этим *в основу разграничения весьма тесно взаимосвязанных административного и финансового права все же должен быть положен предмет правового регулирования,* но с учетом специфики его проявления в этих отраслях права.

Специфика предмета финансового права в сравнении с административным заключается в том, что в сферу финансово-правового регулирования включаются только те отношения с участием *органов исполнительной власти,* через которые непосредственно реализуется функция финансового обеспечения государства м муниципальных образований . Иначе говоря, это имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, непосредственно обеспечивающие образование, распределение и использование государственных и муниципальных денежных фондов. Предметом же административного права являются, главным образом, неимущественные отношения, возникающие в связи с реализацией исполнительной власти. Это отношения, обеспечивающие осуществление таких функций государства, как национальная безопасность, природоохранная, социальная и т.д. Например, предметом административного права являются самые различные отношения между Министерством обороны РФ, Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ и воинскими подразделениями в связи с оперативным управлением войсками Вооруженных Сил РФ и т.д. Предметом административного права являются и некоторые отношения с участием финансовых органов, т.е. с участием Министерства финансов РФ и *находящихся в его ведении федеральных служб (Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства,* ***Федеральной службы по финансовому мониторингу****)*, которые также относятся к органам исполнительной власти. Однако это лишь отношения внутриорганизационные, внутрисистемные, связанные: а) с формированием управленческих структур в системе финансовых органов; б) с определением основ взаимодействия между этими структурами; в) с распределением обязанностей, прав и ответственности между работниками финансовых органов и т.д. Таким образом, надо иметь в виду, что *все внутриорганизационные отношения финансовых органов являются предметом административного права, а все иные отношения с участием этих органов, обеспечивающие образование, распределение и использование публичных денежных фондов, являются предметом финансового права.* В начале 90-х гг. ХХ в. в российской правовой системе появилась новая отрасль права — муниципальное право. В ее предмет включаются и отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности муниципальных образований. Они урегулированы в Законе об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. К этим отношениям относятся три группы, а именно: а) по формированию и исполнению местных бюджетов; б) по установлению и взиманию местных налогов; в) по организации муниципальных займов. Однако *отграничить финансовые отношения, составляющие предмет муниципального права, от отношений, составляющих предмет финансового права, несложно.* Муниципальное право — комплексная отрасль права, а это значит, что отношения, составляющие его предмет, одновременно выступают и как составляющие предмета иных отраслей права, в том числе финансового. Таким образом, вышеназванные группы отношений всегда являются составляющими предмета финансового права.

*Финансовое право тесно связано с гражданским правом.* Эта связь основана на том, что большинство отношений, возникающих в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т.е. в той сфере, которая очерчивает предмет финансового права, входят, как уже отмечалось, в число имущественных. А как известно, предметом гражданского права как раз и являются имущественные и личные неимущественные отношения. Таким образом, на практике нередко возникает вопрос: какой отраслью права регулируются те или иные имущественные отношения? Отсюда следует, что *для отграничения гражданского права от финансового следует использовать критерий метода правового регулирования.* Если основным для финансово-правового регулирования является метод властных предписаний, то гражданско-правовое регулирование построено по методу юридического равенства сторон гражданского правоотношения. Используя критерий метода правового регулирования, можно установить, что в современных условиях в сфере публичной финансовой деятельности к гражданско-правовым должны быть отнесены возникающие между различными субъектами и государством отношения в связи с добровольными пожертвованиями денежных средств в бюджет и государственные внебюджетные фонды; между государством и различными субъектами в связи с продажей государством принадлежащих ему пакетов акций приватизированных предприятий в целях пополнения доходов казны и т.д.

Контрольные вопросы и задания

1. Все ли денежные отношения, существующие в обществе, охватываются понятием «финансы»?

2. Перечислите специфические признаки финансов.

3. Какие функции выполняют финансы?

4. Что такое финансовая система России и какие элементы включаются в нее?

5. Какие отношения составляют предмет финансового права?

6. Какие органы реализуют финансовую деятельность государства и муниципальных образований?

7. Назовите объект финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

8. Охарактеризуйте отношения, составляющие предмет финансового права.

9. В чем заключается основной метод финансово-правового регулирования?

10. Укажите критерии отграничения финансового права от конституционного, административного, муниципального, гражданского права.

11. Охарактеризуйте систему финансового права.

Глава 2. Нормы финансового права и финансовые правоотношения.

Глава 5. Нормы и источники финансового права

§ 1. Понятие и особенности финансово-правовых норм

§ 1. Понятие и особенности финансово-правовых норм

Финансовое право как отрасль права имеет свои первичные, исходные элементы, которыми являются финансово-правовые нормы.

*Финансово-правовая норма — это установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения правило поведения в отношениях, возникающих в процессе образования, распределения и использования публичных денежных фондов .* Финансово-правовые нормы содержат признаки, как общие для любых правовых норм, так и специфические, характерные только для норм финансового права. К *общим признакам финансово-правовой нормы* относятся следующие:

норма устанавливается государством, а поэтому ее исполнение обеспечивается его принудительной силой;

норма есть правило поведения общего характера, обращенное ко всем участникам регулируемых ею общественных отношений;

норма возлагает на участников отношений юридические обязанности и предоставляет им субъективные права;

норма всегда выражена в каком-либо правовом нормативном акте — законе, указе, постановлении, приказе, инструкции, принятом компетентным государственным органом или органом местного самоуправления.

Специфические *признаки финансово-правовой нормы обусловлены в конечном итоге особенностями предмета и метода финансово-правового регулирования.*

Прежде всего финансово-правовые нормы отличаются от всех иных норм российского права *по своему непосредственно целевому назначению*, которое определяется предметом финансово-правового регулирования, т.е. отношениями, возникающими в процессе публичной финансовой деятельности по регулированию образования, распределения и использования публичных фондов денежных средств.

С точки зрения происхождения финансово-правовых норм их особенность заключается в том, что *они редко возникают как фактические*, т.е. в общественной жизни редко складываются правила поведения, являющиеся прототипом финансово-правовой нормы. Действительно, в силу особенностей предмета финансового права финансовые, т.е. денежные, отношения не существуют и не возникают сами по себе, в чистом виде. Будучи объективно обусловлены общественными потребностями, которые детерминированы уровнем развития товарно-денежных отношений, масштабами государственной деятельности, социальными задачами на данном этапе и т.д., эти отношения проявляются не иначе как в формах, определенных государством (и муниципальным образованием). Следовательно, государство придает объективно нарождающимся финансовым отношениям адекватные формы проявления: устанавливает конкретные виды платежей, порядок поступления их в государственные фонды, определяет направления использования финансовых ресурсов, их распределения и т.д. Все это делается с помощью финансово-правовых норм, модель которых создается государством и муниципальными образованиями. В противном случае финансовые отношения с государством не возникли бы вообще, а если бы и возникли, то не в той форме, которая требуется государству, чтобы обеспечить выполнение его задач на том или ином этапе развития. Однако нельзя забывать, что в процессе публичной финансовой деятельности возникают и такие отношения, которые с экономической точки зрения не признаются финансовыми, ибо в рамках этих отношений не осуществляется движение денежных средств, что является главным признаком финансов, например, отношения по бюджетному процессу, по установлению налогов, сборов, пошлин, по государственному финансовому контролю и т.д. Практика показывает, что в этой группе отношения иногда возникают как организационные, а лишь затем приобретают правовое оформление. А значит, сначала создается фактическая модель поведения, а затем она оформляется нормой права. Так, на уровне субъектов Федерации порядок предоставления налоговых льгот, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, долгое время существовал фактически и лишь затем был закреплен в праве.[[24]](#footnote-24). Таким образом, как правило, финансово-правовые нормы не имеют своего прототипа в общественной жизни. Однако в редких случаях такие ситуации встречаются.

Особенность финансово правовых норм заключается и в том, что *они являются средством реализации общественных, т.е. публичных, а не частных интересов*. Это обусловлено принадлежностью финансового права к праву публичному, а в конечном итоге, опять-таки особенностями предмета финансово-правового регулирования. Публичная финансовая деятельность, будучи объективно обусловлена экономическим строем общества, производственными отношениями и т.д., детерминирована насущными потребностями и интересами больших масс людей — классов, социальных групп, общества в целом. Это интерес к оптимальному регулированию экономической жизни, к оказанию помощи социально незащищенным гражданам, к наличию боеспособной армии, сильной милиции и т.д. При этом интерес к финансовому обеспечению государства, к получению от него финансовой помощи, существующий на уровне больших социальных общностей, сочетается с интересом самого государства к поддержанию своего собственного существования. Это естественно, так как финансовые ресурсы необходимы государству не только для того, чтобы реализовать социальные интересы, воплощающиеся в его задачах и функциях, но и для того, чтобы содержать свой аппарат, государственные структуры, которые непосредственно обеспечивают реализацию социальных интересов. Отсюда мобилизация государством денежных средств для того, чтобы израсходовать их на социально значимые мероприятия. В связи с этим финансово-правовые нормы являются средством реализации интересов всего общества, различных классов, социальных групп и т.д., а также интересов самого государства. Этим они отличаются от норм частного права (гражданского, семейного, трудового и т.д.), являющихся средством реализации интересов отдельных субъектов хозяйствования, физических лиц и др.

Финансово-правовые нормы отличаются от других норм в cистеме права *нестабильностью,* что обусловлено двумя причинами. Во-первых, отношения, возникающие в процессе публичной финансовой деятельности являются в своей основе экономическими, а значит, подвержены различным экономическим колебаниям, которые определяются влиянием политики на экономику, структурными перестройками в системе управления, миграционными процессами в различных регионах и проч. Нестабильность отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования, приводит, в принципе, к нестабильности самого финансово-правового регулирования и прежде всего к отмене устаревших и появлению новых финансово-правовых норм. Причем в условиях экономической нестабильности в государстве, финансовых кризисов эти процессы ускоряются. Во-вторых, бюджетно-правовые отношения, охватываемые сферой финансовой деятельности государства и муниципальных образований, нестабильны изначально. Они существуют в рамках правовых актов о бюджете, которые действуют только в течение финансового года. Таким образом, бюджетно-правовые нормы как часть финансово-правовых периодически вступают в силу с принятием соответствующих законов о бюджете и утрачивают свою силу с окончанием финансового года.

Особенность финансово-правовых норм заключается и в том, что *реализация большинства из них политически направлена.* Иначе говоря, реализация многих норм финансового права, в частности, бюджетно-правовых, валютно-правовых и др., призвана обеспечить фактические интересы субъектов только в русле государственной финансовой политики. Прежде всего такой вывод вытекает из понимания того, что публичная финансовая деятельность— это политически зависимая деятельность. Соответственно, финансовое право, регулирующее эту деятельность, является «политически напряженной» отраслью права.[[25]](#footnote-25). Кроме того, данный вывод непосредственно следует из анализа ст. 71 (п. «е», «ж»), ст. 114 (п. «б» ч. 1) Конституции РФ. В этих статьях сказано, что к ведению Российской Федерации относится, в частности, установление правовых основ финансового, валютного регулирования, денежной эмиссии, реализация которых должна осуществляться в рамках единой финансовой и денежной политики. На эту особенность финансово-правовых норм указал Конституционный Суд РФ, отметив, что «нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле.[[26]](#footnote-26)

Специфика финансово-правовых норм и в том, что « принимающий их субъект – государство или муниципальное образование в тоже время является субъектом финансового правоотношения ( выступает в целом или в лице своего органа). В результате получается, что издавая финансово-прпавовые нормы, государство регулирует поведение не только своего контрагента, но и свое собственное, наделяя самого себя как правами, так и обязанностями»[[27]](#footnote-27)

Особенности отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования, обусловливают наличие в системе финансово-правовых норм весьма редкой разновидности норм, а именно: *норм-расчетов*, которые представляют собой «показатели, содержащие выраженные в количественном измерении объемы деятельности и уровни развития.[[28]](#footnote-28). Это связано с денежным характером финансов, а значит, с требованием счета и фиксации. Примером норм-расчетов являются нормы ежегодно принимаемых законов о бюджетах, содержащие числовые показатели доходов и расходов бюджетов, государственного долга и т.д.

*Финансово-правовые нормы имеют ряд особенностей, обусловленных методом финансово-правового регулирования, в качестве которого выступает метод властных предписаний.*

Прежде всего финансово-правовые нормы в подавляющем большинстве являются *обязывающими* (или императивными), т.е. ими устанавливаются обязанности самых различных субъектов финансового права. Это вполне естественно, ибо метод властных предписаний, доминирующий в финансовом праве, предполагает, что решение любого вопроса осуществляется волей одной стороны, а именно: государства или муниципального образования. Государство устанавливает в законах, а муниципальное образование — в постановлениях конкретные правила поведения, обязывая субъектов к их исполнению. Например, государство, установив налоги и сборы, не оставляет субъектам никакой самостоятельности, а только обязывает к их уплате в точном соответствии со своими требованиями. Императивность финансово-правовых норм распространяется как на субъектов, издающих властные предписания, так и на субъектов, следующих им. Государственные органы, уполномоченные давать властные предписания, сами связаны требованиями финансово-правовых норм. Так, налоговый орган по результатам налоговой проверки дает властные предписания к уплате недоимок, пеней в бюджет и т.д. При этом в Налоговом кодексе РФ определены требования к такого рода предписаниям, и свобода воли налогового органа очень мала.

Кроме того, значительную часть финансово-правовых норм составляют *компетенционные* нормы, т.е. такие, которыми устанавливается компетенция государственных органов и органов местного самоуправления в области финансов. Примером могут являться нормы ст. 7, 8, 9 БК РФ, установившие компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений. В законодательстве компетенционные нормы чаще всего даются в нейтральной формулировке или формулируются через права соответствующих субъектов. Например, в норме ст. 31 НК РФ компетенция налоговых органов определена через их права. Однако компетенционные нормы нельзя рассматривать как исключительно управомочивающие, так как для государственного органа и органа местного самоуправления все права, вытекающие из его задач и функций, не есть права в классическом понимании, т.е. такие, которые «орган может использовать и не использовать исключительно по собственному свободному усмотрению, а служение государству, т.е. в широком плане — выполнение обязанностей перед ним.[[29]](#footnote-29). Иначе говоря, это такие права, которые государственный орган или орган местного самоуправления обязан реализовать при соответствующих обстоятельствах. В связи с этим в науке принято считать, что компетенционная норма устанавливает полномочие государственного органа или органа местного самоуправления, которое отражает неразрывность прав и обязанностей этого органа.

Наконец, в финансовом праве имеют место правовые нормы, устанавливающие права субъектов финансового права в классическом их понимании, т.е. *не обремененные признаком обязательности*. Однако число таких норм относительно обязывающих (императивных) и компетенционных относительно невелико. Это опять-таки обусловлено методом властных предписаний, доминирующим в финансовом праве, для которого в целом не характерно предоставление субъектам права широкой свободы усмотрения, возможности выбора поведения.[[30]](#footnote-30) Примером управомочивающей нормы, не обремененной признаком обязательности является норма ст. 21 НК РФ, закрепляющая права налогоплательщиков (плательщиков сборов), которые налогоплательщик может реализовать или не реализовать в зависимости от его усмотрения. Среди них право: на использование налоговых льгот; на своевременный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных налогов; на получение отсрочки, рассрочки, налогового кредита или инвестиционного налогового кредита и т.д. Особенность *управомочивающих* финансово-правовых норм состоит в том, что они в большинстве случаев производны, вторичны от обязывающих. Они как бы «привязаны» к обязывающей (императивной) финансово-правовой норме, образуя с ней целый комплекс норм. Например, все управомочивающие нормы ст. 21 НК РФ производны от нормы п. 1 ст. 23 НК РФ, закрепляющей обязанность уплаты налога и сбора. Без этой нормы управомочивающие нормы не имели бы никакого смысла и у субъектов финансового права не возникало бы потребности в их реализации.

Преобладание в системе финансово-правовых норм обязывающих (императивных), компетенционных норм, а также специфика управомочивающих финансово-правовых норм позволяет констатировать, что в целом *они имеют императивный характер*.

Финансово-правовые нормы, как и все иные, имеют структуру. Под структурой финансово-правовой нормы понимается ее внутреннее строение, ее составные части. В структуре финансово-правовой нормы выделяются: гипотеза, диспозиция, санкция.

*Гипотеза —* это первая часть финансово-правовой нормы. В ней указывается на те условия, при наличии которых субъекту следует руководствоваться данной нормой. Гипотеза имеет место во всякой финансово-правовой норме. Обычно она формулируется с использованием слова «если» и гораздо реже — с использованием слова «в случае». Если же эти слова отсутствуют, то они подразумеваются. Например, норма п. 1 ст. 74 НК РФ сформулирована так: «В случае изменения сроков исполнения обязанностей по уплате налогов обязанность по уплате налогов и в иных случаяхю предусмотренных настоящим кодексом может быть обеспечена поручительством». Гипотеза в этой норме выражена фразой: «В случае изменения сроков исполнения обязанностей по уплате налогов...».

*Диспозиция —* часть правовой нормы, указывающая на поведение, которое должно иметь место при наличии обстоятельств, предусмотренных гипотезой. Диспозиции финансово-правовых норм чаще всего объективируются через обязанности, которые должны исполнять соответствующие субъекты при наличии соответствующих условий, и гораздо реже — через права.

*Санкция* финансово-правовой нормы — ее часть, указывающая на меры государственного принуждения, которые могут быть применены к субъектам, нарушающим диспозицию данной финансово-правовой нормы. Особенности финансово-правовой нормы проявляются главным образом через ее санкции. Во-первых, санкции финансово-правовой нормы имеют, как правило, денежный характер. Ими предусматривается пеня, штраф. Во-вторых, финансово-правовые санкции имеют правовосстановительный и карательный (штрафной) характер. К правовосстановительным санкциям относятся пени, к карательным (штрафным) санкциям — штраф. Чаще всего при нарушении финансово-правовых норм применяются одновременно правовосстановительные и карательные (штрафные) санкции. В-третьих, денежные средства, получаемые в результате применения санкций финансово-правовых норм, зачисляются в государственные и муниципальные денежные фонды: бюджеты, государственные и муниципальные внебюджетные фонды.

*Финансово-правовая норма не тождественна статье финансово-правового акта*. Как правило, все элементы, из которых состоит финансово-правовая норма, не содержатся в одной статье финансово-правового акта, а обычно размещаются в разных статьях. Например, ч. 1 ст. 83 НК РФ содержит гипотезу (которая в формулировке опущена, но подразумевается) и диспозицию финансово-правовой нормы, определяющую порядок учета налогоплательщиков, а в ст. 116 НК РФ содержится санкция этой финансово-правовой нормы, так как в ней предусматривается ответственность за нарушения сроков постановки на учет в налоговом органе.

**$3. Финансовое правоотношение**

§ 1. Понятие финансового правоотношения и его субъекты

Субъекты финансового права исполняют финансовые обязанности и осуществляют финансовые права, вступая в конкретные финансовые правоотношения.

Финансовое правоотношение является разновидностью правового отношения, поэтому ему присущи все те существенные признаки, которые характерны для правоотношения вообще. Во-первых, финансовое правовоотношение возникает на основе финансово-правовой нормы, а значит, оно есть результат действия правовой нормы или «форма ее реализации». Во-вторых, финансовое правоотношение имеет волевой характер. Этот признак подчеркивает, что правоотношение в своей сущности обусловлено государственной волей, интересами государства.

Кроме того, финансовое правоотношение имеет особые характеристики, обусловленные спецификой предмета и метода финансово-правового регулирования. И эти характеритики имеют весьма важное практическое значение, так как позволяют во многих случаях идентифицировать финансовое праавотношение, отделяя его от гражданско-правового, а в ряде случаев и от административно-правового. А такая потребность на практике встречается, ибо как финансовое так и гражданское право регулируют, прежде всего, имущественные отношения. Иногда возникает практическая необходимость и отделять финансовое правоотношения от административно-правового.

Во-первых*,* финансовое правовоотношение возникает и развивается исключительно в сфере публичной финансовой деятельности, , в сфере публичных финансов, которую осуществляет государство, муниципальные образования и негосударственные субъекты, обремененные осуществлением публичной функции в сфере финансов.

Во-вторых, финансовое правоотношение проявляется как имущественное и связанное с ним неимущественное. Иначе говоря, существует два вида финансовых правоотношений – имущественное и неимущественное, но связанное с первым, производное от него. И здесь важно подчеркнуть, что ведущим финансовым правоотношением сегда является имущественное финансовое правоотношение. В качестве имущественных благ в финансовых правоотношениях выступают денежные средства (финансовые ресурсы), в наличной и безналичной формах. А неимущественное финансовое правоотношение, если имеет место, то всегда производно, зависимо от имущественного. И как совершенно самостоятельное, не зависимое от имущественногог, неимущественное правоотношение в финансовом праве никогда не существует. К примеру, правоотношение по уплате налога является имущественным финансовым правоотношением, поскольку в его рамках осуществляется перемещение денежных средств от налогоплательщика к государству. . Именно это имущественное правоотношение объективно рождает целую группу неимущественных финансовых правоотношений, которые без первого никогда бы не появились. Например, неимущественное правоотношение в связи с проведением налоговой проверки уплаченных налогов, правоотношение в связи с подаачей налогоплательщиком налоговой декларации в налоговый орган. В связи с осуществлением обязательного аудита и т.д. К имущественным относятся те правоотношения, в рамках которых происходит непосредственная передача денежных средств от одних субъектов в распоряжение других. Неимущественными являются отношения, которые возникают в процессе установления форм мобилизации денежных средств, порядка их распределения, контроля за их использованием и т.д. К числу последних относятся, в частности, налоговые процедурные-процессуальные отношения, отношения финансового контроля, обязательного аудита и др.

В-третьих, финансовое правоотношение является властеотношением, в том смысле, что построено оно по методу властных предписаний, который используется в финансово-правовом регулировании.

В-четвертых, одной из сторон финансового правоотношения всегда является властный субъект, непосредственно осуществдяющий публичную финансовую деятельностть, т.е. собирание, распределение и использование публичных фондов денежных средств. Им является – Российская Федерация, субъекты РФ, федеральная территория « Сириус», муниципальные образования, уполномоченные государством и муниципальными образованиями органы публичной власти. Кроме того, к категории властных субъектов финансового правоотношения следует относить государственные корпорации. Эти субъекты выступают, в качестве таковых при формировании своих финансов во взаимоотношениях с переданными им унитарными предприятиями и прочими субъектами либо от имени Российской Федерации ( госкорпорация «Роскосмос»), либо, в любом случае, взаимодействуют с ними, властно определяя нормативы передачи их прибыли при формировании своих финансов как с подчиненными субъектами. Властной стороной финансового праоотношения является и субъект, осуществляющий обязательный аудит в силу закона.

Перечисленных **четырех признаков, взятых вместе,** достаточно для идентификации правоотношения как финансового тогда, когда его необходимо отделить от имущественного гражданского правоотношения.

Властно-имущественный характер финансового правоотношения служит критерием для отграничения его от гражданско-правового отношения. Последнее нередко возникает в сфере публичной финансовой деятельности и имеет имущественный характер, но не властно-имущественный, что и отличает его от финансового правоотношения. Например, уплата ряда неналоговых платежей как доходов бюджета в целом ряде случаев осуществляется в бюджет не во властном, а в доброрвольном порядке. Добровольном в том смысле, что субъект сам решает, заключать ли ему договор, по которому придется платить платеж. Являющийся джоходом бюджета.

Главным же критерием отграничения административно-правового отношения от финансово-правового служит то, что первое возникает в сфере организации исполнительными органами публичной власти публичной финансово деятельности власти, а второе — в сфере реализации этой деятельности в отношениях с субъектами, не наделенными, главным образом, властными полномочиями.

Помимо всего отмеченного, *финансовое правоотношение имеет и иные характеристики,* которые имеют важное значение для его полного описания, осознания и осмысления.

Так*,* финансовое правоотношение является формой реализации публичных интересов, в связи с чем оно должно рассматриваться как публично-правовое отношение. Это определено тем, что финансовое правовоогношение возникает на основе нормы финансового права, которая, как уже отмечалось, является средством реализации интересов всего общества, различных классов, социальных групп и т.д., а также интересов самого государства.

Кроме того,*,* финансовое право является, в сущности, отношением экономическим. Е.А. Ровинский отмечал: «Важнейшая особенность финансовых правоотношений заключается в том, что они являются юридической формой выражения и закрепления финансовых отношений, которые сами, в свою очередь, являются формой определенных экономических отношений».[[31]](#footnote-31)

С учетом отмеченного, *квалифицирующими признаками финансового правоотношения, отграничивающими его от любого другого правоотношения, являются следующие четыре признака (в комплексе):*

*а) возникновение и развитие в сфере публичной финансовой деятельности, а потому - обеспечение публичного интерса.*

*б) властный характер правоотношения в связи с чем:*

*в) одной из сторон правоотношения всегда является властный субъект - Российская Федерация, субъект РФ, федеральная территория « Сириус», муниципальное образование, уполномоченный государством или муниципальным образованием орган публичной властин, а также негосударственные субъекты, обремененные осуществлением публичной функции - госкорпорации и субъекты, осуществляющие обязательный аудит.*

*г) имущественный характер финансового правоотношени, а также неимущественное финансовое правоотношение, но обусловленное и производное от имущественного.*

В итоге следует заключить, что *финансовое правоотношение есть, возникающее на основе финансово-правовой нормы общественное отношение в сфере публичной финансовой деятельности, являющееся властно-имущественным, или связанным с ним неимущественным, и выражающим публичные интересы*.

Глава 3. СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Глава 6. Субъекты финансового права

§ 1. Понятие субъекта финансового права

§ 1. Понятие субъекта финансового права

Понятие субъекта права является ключевым для всякой правовой науки. Ведь субъект права — это потенциальный субъект правоотношения, который непосредственно реализует предоставленные законом права и обязанности. В связи с этим важно знать, кто может быть субъектом правоотношения, какие его характеристики должны быть зафиксированы в законодательстве и т.д.

*Субъект финансового права обладает финансовой правосубъектностью и может благодаря этому участвовать в конкретном финансовом правоотношении.*

Хотя понятие «субъект финансового права» тесно связано с понятием «субъект финансового правоотношения», это все же разные понятия. Субъект финансового правоотношения — это лицо, участвующее в конкретном финансовом правоотношении и таким образом реализующее принадлежащие ему субъективные обязанности и права. Субъект финансового права не является участником конкретного финансового правоотношения, он не обладает конкретными субъективными финансовыми правами и обязанностями. Субъект финансового права обладает качеством финансовой правосубъектности, которое дает ему возможность быть субъектом финансового правоотношения. Понятие «финансовая правосубъектность» включает в себя понятие «финансовая правоспособность» и «финансовая дееспособность». Составной частью последней является финансовая деликтоспособность. Финансовая правоспособность — это способность иметь финансовые права и обязанности, предусмотренные в законе. Финансовая дееспособность (и деликтоспособность) — это способность лица самостоятельно либо через законных представителей приобретать, осуществлять, изменять и прекращать финансовые права и обязанности, а также отвечать за их неисполнение и неправомерную реализацию. В большинстве случаев лицо, являющееся финансово-дееспособным, одновременно является и финансово-деликтоспособным, т.е. способным отвечать за неисполнение финансовых обязанностей и неправомерную реализацию финансовых прав. Поэтому, в сущности, финансовая деликтоспособность представляет собой одну из сторон финансовой дееспособности. Однако существуют ситуации, когда структурные элементы правосубъектности распределяются между двумя лицами. Например, малолетний обладает финансовой правоспособностью с момента рождения. Однако в ситуациях возникновения финансового правоотношения недостающая у него финансовая дееспособность (до достижения 16 лет) реализуется через его законного представителя.

Различие между правоспособностью и дееспособностью важно для характеристики финансовой правосубъектности физических лиц как субъектов финансового права, поскольку способность приобретать финансовые права и исполнять финансовые обязанности возникает у физических лиц лишь по достижении определенного возраста.

У таких субъектов финансового права как организации ( органы публичной власти и прочие организации - предприятия, учреждения и т.д.), правосубъектность представляет собой правоспособность и дееспособность одновременно, т.е. «право-дееспособность».

*Субъекты финансового права весьма многообразны. Они подразделяются на три группы: а) публично-правовые образования; б) коллективные субъекты; в) индивидуальные субъекты. К  публично-правовым образованиям относятся: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, а также федеральная территория « Сириус». К коллективным субъектам — организации, в числе которые органы публичной власти и проие организациич. Индивидуальными субъектами финансового права являются физические лица.*

§ 2. Публично-правовые образования как субъекты финансового права.

а) Российская Федерация и субъекты РФ

§ 2. Государство (РФ и субъекты РФ) как субъект финансового права

Российская Федерация и субъекты РФ являются преобладающими в ряду субъектов финансового права. По классификации субъектов финансового права они относятся к публично-правовым образованиям. Российская Федерация в целом и субъекты РФ представляют собой государство. Поэтому их общие характеристики в качестве субъектов финансового права в значительной мере производны от характеристик государства. В связи с этим *государство* можно рассматривать как *обобщенный субъект финансового права.*

*Государство (Российская Федерация в целом и субъекты РФ) является субъектом финансового права, обладая компетенцией в области публичных финансов,, которая закреплена в Конституции РФ, НК РФ, БК РФ, в конституциях и уставах субъектов РФ и других нормативных правовых актах.*

Компетенция государства в области публичных финансов выражается чаще всего в его суверенных правах в этой области, к которым, в частности, относятся: право на установление налогов, утверждение бюджетов (федерального и субъектов Федерации), эмиссии денежных знаков . Следовательно, государство, будучи субъектом финансового права, чаще всего выступает как властвующий субъект, т.е. суверен. Однако не редко государство выступает в сфере публичных финансов и в качестве государства-собственника, т.е. казны.[[32]](#footnote-32).

*К числу суверенных прав Российской Федерации относятся прежде всего ее материальные бюджетные права.* Это следует из ст. 71 Конституции РФ, которая относит к ведению Российской Федерации федеральный бюджет, а также из ряда статьей БК РФ, перечисляющих права Российской Федерации на федеральный бюджет. К материальным бюджетным правам Российской Федерации относятся: а) право на собственный бюджет; б) право на получение бюджетных доходов и зачисление их в данный бюджет; в) право на использование бюджетных средств; г) право на распределение бюджетных доходов между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами; д) право на образование и использование в рамках бюджета специальных фондов.[[33]](#footnote-33). Эти права зафиксированы в ст. **84,69, 96-6, 96-10, 131-133. БК РФ** и др. Суверенные права Российской Федерации на собственный бюджет есть одновременно и право государственной собственности, ибо согласно ст. 214 ГК РФ средства соответствующего бюджета составляют государственную казну.

Поэтому Российская Федерация, являясь субъектом материальных бюджетных прав, выступает одновременно как государство-суверен и государство-казна.[[34]](#footnote-34)

*Исходя из ст. 71 Конституции РФ к суверенным правам Российской Федерации в сфере публичных финансов следует относить не только материальные, но и не материальные бюджетные права,.* Эти права неразрывны между собой. Права Российской Федерации на получение, распределение, использование бюджетных доходов определены, ограничены и т.д. ежегодно принимаемым законом о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год, который и является результатом реализации не материальных бюджетных прав Российской Федерации на рассмотрение, утверждение федерального бюджета. P.O. Халфина и А.В. Мицкевич , занимавшиеся проблемами государства как субъекта права, подчеркивали, что в праве на утверждение бюджета и отчета о его исполнении находит выражение государственный суверенитет. В связи с этим Российская Федерация в целом является субъектом права на рассмотрение и утверждение федерального бюджета, а также отчета о его исполнении.

Помимо отмеченного, *Российская Федерация в целом должна признаваться субъектом финансового права в отношении права на установление федеральных налогов и сборов.* В этих случаях она реализует свои суверенные права, что следует из ст. 71 и 72 Конституции РФ, которая относит к ведению Российской Федерации федеральные налоги и сборы.

*Российская Федерация в целом должна рассматриваться как субъект финансового права и в случае взимания федеральных налогов и сборов.* Право государства на взимание налогов и сборов не зафиксировано в Конституции РФ. О его существовании можно сделать вывод из анализа ст. 1 и 2 НК РФ, указывающих, что «настоящий Кодекс устанавливает систему налогов и сборов, взимаемых в федеральный бюджет...» (п. 2 ст. 1), а «законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации...» (п. 1 ст. 2). Под взиманием федеральных налогов и сборов следует понимать право Российской Федерации требовать их уплаты от субъектов, обязанных их уплачивать. Это право государства проявляется в налоговом обязательстве, где у налогоплательщика существует обязанность уплатить налог, а у государства право требовать его уплаты. Право Российской Федерации на взимание налогов и сборов производно от ее суверенного права на их установление и также является суверенным.[[35]](#footnote-35)

Помимо всего отмеченного *Российская Федерация в целом является субъектом финансового права в отношении права денежной эмиссии.* Денежная эмиссия согласно ст. 71 Конституции РФ — суверенное право РФ. Кроме того, денежная эмиссия — составная часть финансовой деятельности государства, ибо последняя опирается на денежную систему (рис. 1).

*Российская Федерация в целом является субъектом финансового права и в других случаях, не связанных с реализацией ее суверенных прав, прежде всего, в сфере государственного кредита..* Это непосредственно следует из ст**.  97 БК РФ.** К финансовым правам РФ следует отнести, по крайней мере, ее право на выпуск государственных ценных бумаг и определение порядка их выпуска, обращения и погашения; право на производство затрат по размещению, выплате доходов и погашению долговых обязательств за счет средств федерального бюджета. При этом названные права Российской Федерации не являются ее суверенными правами, ибо право РФ на выпуск государственных ценных бумаг не представляет ничего исключительного и может быть сравнимо с любым другим правом субъекта гражданского оборота.

Субъектом финансового права *является не только Российская Федераци в целом, но и субъекты РФ*, которые наделены компетенцией в сфере публичных финансов, Они реализуют суверенные права государства в этой сфере и за которыми согласно ст. 214 ГК РФ закреплено право государственной собственности на бюджетные средства.[[36]](#footnote-36) Аналогично федеральному уровню субъекты РФ являются субъектами финансового права в отношении материальных бюджетных прав, а также прав на рассмотрение и утверждение бюджета. Кроме того, субъекты РФ являются субъектами финансового права в межбюджетных отношениях, т.е. в отношениях с муниципальными образованиями (ст. 135 БК РФ). Это отношения по предоставлению и получению дотаций, субвенций, субсидий, и т.д. Наконец, субъекты РФ являются субъектами финансового права в отношении прав на установление региональных налогов и сборов, а также ряда прав в сфере государственного кредита, аналогичных правам Российской Федерации.

Такой вывод явно следует из НК РФ, конституций и уставов субъектов РФ, а также иного финансового законодательства. Так, в конституциях и уставах субъектов РФ закрепляется право субъектов РФ на собственный бюджет; в конституциях и уставах субъектов РФ, а также в ст. 12 НК РФ — право субъектов РФ на установление региональных налогов и сборов. Кроме того, в соответствии со ст. 99 БК РФ субъекты РФ имеют право на выпуск долговых обязательств, которые обеспечиваются казной субъекта РФ.

**Субъекты РФ являются субъектами финансового права также при излишнем взыскании налогов и сборов. В этом случае они несут финансово-правовую ответственность своей казной в виде процентов на сумму излишне взысканного налога согласно п. 4 ст. 79 НК РФ.**

Российская Федерация и субъекты РФ, будучи субъектами финансового права, вступают в конкретные финансовые правоотношения. В этом случае они становятся субъектами соответствующих финансовых правоотношений и выступают в лице определенных государственных органов.

**б) Федеральная территория « Сириус» как субъект финансового права.**

Новой формой публично-правового образования является « федеральная территория « Сириус». Ее правовой статус определен ФЗ « О федеральной территории « Сириус» от 22.12.2020 г.

Публично-правовое образование федеральная территория « Сириус» создано в целях комплексного обеспечения развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности привлекательности, а также сохранения спортивного, природного, культурного наследия и т.д.

ППО Федеральная территория « Сириус» является субъектом финансового права, обладая финансовой правосубъектностью:

а) утверэждать бюджет территории на очередной финансовый год и плановый пенриод, а также отчет о его исполнении

б) устанавливать региональные и вводить местные налоги

в)получать межбюджетные трансферты из федерального бюджета, бюджета Краснодарского края и бюджета муниципального образования город-курорт « Сочи».-

г) получать добровольные отчисления и пожертвования юридических и физических лиц.

д) привлекать в бюджет иные средства, установленные законодательством РФ.

е) создавать резервный фонд администрации федеральной территории « Сириус».

При этом, органы публичной власти федеральной территории « Сириус» составляют и исполняют проект бюджета территории, а также осуществляют контроль за его исполнением.

Надо иметь ввиду, что утверждание бюджета и отчета о его исполнении, установление региональных и введение местных налогов и сборов осуществляется федеральной территорией « Сириус» в лице представительного органа территории.

Составление и исполнение бюджета федеральной территории « Сириус», а также осуществление контроля за их исполнением осуществляется органами исполнительной власти территории и контрольно-счетным органом территории.

**в). Муниципальные образования как субъекты финансового права**

§ 3. Муниципальные образования и прочие территориальные образования...

Помимо Российской Федерации и субъектов РФ, в качестве субъектов финансового права в классификационный ряд «публично-правовые образования» включаются муниципальные образования, действующие в соответствии с **Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также закрытые административно-территориальные образования**.

Понятие муниципального образования дано в ст. 2 Федерального закона «**Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской** Федерации», от 6.10.2003., из которого следует, что муниципальное образование — это определенная территория (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения), в пределах которой население осуществляет местное самоуправление. В связи с этим, когда говорят о муниципальном образовании как о субъекте финансового права, это, по существу, означает, что говорится о населении той территории, на которой осуществляется местное самоуправление.

Исходя из ст. 52, 57 и 64 вышеназванного Закона, а также ст. 13 НК РФ муниципальное образование является субъектом финансового права в отношении прав: формирования и исполнения местного бюджета; введения местных налогов и сборов; выпуска муниципальных займов, а также взаимосвязанных с этим обязанностей и прав.

Кроме того, согласно ст. 135 БК РФ, а также ст. 60—63 Федерального закона «**Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету выделяются:

а) дотации; б) субсидии, в) субвенции .Соответственно, муниципальное образование является субъектом финансового права в отношении прав на получение вышеназванных финансовых ресурсов (рис. 2).

Во всех вышеперечисленных случаях муниципальные образования как субъекты финансового права выступают в финансовых правоотношениях в лице представительных органов муниципального образования, **а иногда и исполнительных органов власти.**

§ 3. Коллективные субъекты финансового права

§ 4. Коллективные субъекты финансового права

Значительный круг субъектов финансового права составляют коллективные субъекты. Под коллективными субъектами права понимают организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, наделенные правами выступать в отношениях с другими субъектами персонифицированно, как единое целое. С учетом этого, *под коллективными субъектами финансового права следует понимать организации, обладающие финансовой правосубъектностью в отношении определенных прав и обязанностей в сфере публичных финансов.*

Исходя из анализа финансового законодательства в числе этих организаций целесообразно выделять :

- органы публичной власти

- прочие организации, обладающие финансовой пправосубъектностью.

1/Органы публичной власти как коллективные субъекты финансового права подразделяются на две группы;

*а) органы публичной власти общей компетенцим*, обладающие, в частности, компетенцией в сфере публичных финансов – Правительство РФ, администрации субъектов РФ, администрации муниципальных образований. А кроме того, отраслевые органы исполнительной власти федерального уровня и уровня субъектов РФ, обладающие, в частности. компетенцией вступать в финансовые правоотношения в качестве главных распорядителей и располрядителей бюджетных средств, а также в качестве главных администраторов и администраторов доходов бюджетов.

Органы исполнительной власти общей компетенции ответственны за составление проектов бюджетов, являются участниками бюджетого процесса, организуя предварительное чтение проекта бюджета, а также участвуя в работе соглавительной комиссии по первому чтению проекта бюджета.

б)*органы публичной власти специальной уомпетенции* в области публичных финансов. В их числе – Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба РФ, Счетная палата РФ, финансовые органы субъектов РФ, контрольно-счетные палаты в субъектах РФ, финансовые органы муниципальных образований.

*Органы публичной власти, будучи коллективными субъектами финансового права, выступают в качестве уполномоченных государством органов*. Наделенные государством компетенцией в сфере его финансовой деятельности, они находятся в постоянно длящихся отношениях с государством, где уполномочены выражать государственную волю в установленных им пределах.

2) К числе прочих организаций, являющихся коллективными субъектами финансового права, относятся:

а) *организации-бюджетополучатели:*

- казенные учреждения

-государственные корпорации. Среди них - госкорпорации « Росатом», « Роскосмос», « Агенство по страхованию вкладов» и т.д,

-публично-правовые компании. Среди них - Публично-правовые компании Роскадастр», «Фонд развития территорий», « Единый заказчик в сфере строительства», « Военно-строительная компания» и др.

-государственные и муниципальные унитарные предприятия. В частности, ФГУП « Издательство « Известия». ФГУП « Русские ремесла» и т.д.

Все эти оргпнизации в соответствии с законодательством получают средства из бюджета как при их создании, так и в ходе текущей деятельности.[[37]](#footnote-37)

б) *организации, выступающие в качеситве налогоплательщиков и плательщиков сборов, а также неналоговых платежей и парафискалитетов.*

В их числе – хозяйствующие субъекты, учреждения, а также вышеназванные организации – бюджетополучатели.

в) *организации, выступающие в качестве налоговых агентов и плательщиков страховых взносов*.

Это самая большая группа организаций, к ним относются как органы публичной власти, так и иные организации.. Причина этого в том, что все организации нанимают людей на работу, а значит являются налоговыми агентами по НДФЛ, а также плательщиками страховых взносов в государственные внебюджетные фонды.

Согласно п. 2 ст. 9, 24 НК РФ налоговыми агентами признаются организации, на которые возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд) налогов. Финансовая правосубъектность организаций как налоговых агентов существует в отношении их обязанностей, зафиксированных в п. 2 ст. 24 НК РФ, а также прав, аналогичных тем, которые имеют налогоплательщики (ст. 21 НК РФ).

г) *организации, обязанные представлять информацию в налоговые органы, а также наделенные правом выполнять отдельные функции в сфере публичных финансов.* Перечень этих организаций дан, прежде всего, в ст. 85 НК РФ. Так, информировать налоговые органы обязаны: 1) органы, регистрирующие организации и физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; 2) органы, регистрирующие физических лиц по месту жительства либо рождения и смерти; 3) органы, регистрирующие недвижимое имущество, являющееся объектом налогообложения; 4) органы опеки и попечительства, воспитательные, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения и проч., которые осуществляют опеку, попечительство или управление имуществом подопечного; 5) органы, уполномоченные совершать нотариальные действия в отношении нотариального удостоверения права на наследство и договоров дарения; 6) органы, выдающие лицензии, свидетельства и иные подобные документы физическим лицам, осуществляющим на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение дохода от оказания платных услуг.

Отдельные функции в сфере публичных финансов выполняют органы судебной власти. Они осуществляют контроль за уплатой госпошлины при подаче заявлений в суд, а также предоставляют отсрочки по уплате госпошлины (ст. 63 НК РФ).

**Следует иметь ввиду, что органы публичной власти как коллективные субъекты финансового права всегда выступают как уполномоченные государством органы. Таковыми органами являются органы исполнительной власти.** Органы исполнительной власти специальной компетенции являются коллективными субъектами финансового права в отношении самых различных правомочий в области финансовой деятельности государства, составляющих их компетенцию. В числе этих органов: Минфин России и непосредственно федеральные государственные службы, входящие в его состав: Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, **Федеральная служба по финансовому мониторингу**. Кроме того, в систему этих органов следует включать Федеральную таможенную службу, финансовые органы субъектов РФ, органы государственных внебюджетных фондов, главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств и др. Например, Минфин России, финансовые органы субъектов РФ правосубъектны в отношении прав на непосредственное составление проектов бюджетов (171 БК РФ) и т.д.; Федеральная налоговая служба правомочна осуществлять контроль за налогообложением, принимать решения об изменении сроков уплаты налогов и сборов (ст. 63 НК РФ); Федеральное казначейство осуществляет исполнение бюджетов и т.д. Федеральная таможенная служба осуществляет взимание таможенных пошлин, налогов, контролирует правильность их исчисления и уплаты, при пересечении товаров через таможенную границу, принимает меры к их принудительному взысканию.[[38]](#footnote-38).

Органы публичной власти ( исполнительные органы) выполняют возложенные на них задачи и функции, выступая в финансовом праоотношении от своего имени, а не от имени государства. И в этом смысле органы исполнительной власти как коллективные субъекты финансового права отличаются от органов законодательной власти, выступающих от имени Российской Федерации и субъектиов РФ как публично-правовых образований, вступающих в качестве субъектов финансового права.[[39]](#footnote-39)

§4.Индивидуальные субъекты финансового права

§ 5. Индивидуальные субъекты финансового права

К индивидуальным субъектам финансового права относятся физические лица. Они являются субъектами *налогового права*, а также субъектами *права на получение государственных финансовых ресурсов.*

В число физических лиц как субъектов налогового права входят граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Кроме того, к категории физических лиц как субъектов налогового права относятся индивидуальные предприниматели, главы крестьянских( фермерских) хозяйств. (ст. 11 НК РФ).

*Финансовая правосубъектность физического лица определяется его правоспособностью и дееспособностью.* Сущность финансовой правоспособности физического лица, как отмечают ученые, состоит в государственной воле.[[40]](#footnote-40) т.е. государство признает лицо правоспособным, а это значит — вводит его в сферу отношений, регулируемых правом, в качестве активной единицы, т.е. такой, которая способна иметь юридические права и обязанности в отношении определенных объектов. Финансовая правоспособность физических лиц, как и их правоспособность в других отраслях права, возникает с момента рождения и является общей, абстрактной предпосылкой правообладания.

Если сущность правоспособности физического лица составляет государственная воля, то ее содержание раскрывается в круге тех прав и обязанностей, которые способно иметь лицо. Государство признает лицо не просто правоспособным, а правоспособным в определенных границах, которые определены государством.

*Финансовая правоспособность физического лица характеризуется прежде всего через его юридические обязанности.* Это объясняется особенностями финансово-правового регулирования. Государство, устанавливая финансово-правовые нормы, заинтересовано в их четком исполнении всеми субъектами, которым они адресованы. Причем степень государственной заинтересованности в исполнении этих норм столь велика, что в ходе финансово-правового регулирования государство использует метод властных предписаний. Он проявляется, в частности, в том, что государство призывает субъектов к соблюдению финансово-правовых норм преимущественно через установление позитивных обязываний. Содержание финансовой правоспособности физического лица раскрывается и через его права, закрепленные в законодательстве. Однако, как правило, финансовые права физического лица носят производный от обязанностей характер.

Обязанности и права физического лица, через которые раскрывается его финансовая правоспособность, перечислены, в частности, в ст. 21, 23 и 24 НК РФ.

*Финансовая правоспособность физического лица осуществляется с помощью дееспособности, которая представляет собой способность лица своими действиями осуществлять юридические права и обязанности.*

Финансовая дееспособность физического лица выполняет две основные функции: юридическую и социальную. Первая является средством реализации финансовой правоспособности физического лица. Вторая проявляется в обеспечении для личности возможности осуществлять свои налоговые обязанности перед государством и нести ответственность за неправомерное поведение.

Дееспособность физического лица во всех отраслях права наступает по достижении определенного возраста.

В финансовом праве он не определен. Однако п. 2 ст. 107 НК РФ устанавливает возраст наступления налоговой деликтоспособности физического лица — 16 лет. Учитывая, что деликтоспособность является составляющей дееспособности[[41]](#footnote-41) можно утверждать, что налоговая дееспособность в целом возникает у физического лица с 16 лет.

Физические лица как субъекты налогового права выступают прежде всего в качестве *налогоплательщиков и плательщиков сборов*. Такой вывод следует из ст. 19 НК РФ, согласно которой «налогоплательщиками и плательщиками сборов признаются организации и физические лица, на которых в соответствии с настоящим Кодексом возложена обязанность уплачивать соответственно налоги и (или) сборы».

Физические лица в соответствии с действующим законодательством являются плательщиками налога на доходы физических лиц, налога на имущество физических лиц, транспортного налога и т.д.

Физические лица относятся к субъектам налогового права и *выступая в качестве* *налоговых агентов* (ст. 24 НК РФ). Такой вывод следует из анализа законодательства, возложившего в ряде случаев именно на физических лиц обязанности налоговых агентов. Так, в частности предприниматели, выплачивающие доходы гражданам, обязаны рассчитать, удержать и перечислить в бюджет сумму налога на дохорды физических лиц, а в Пенсионный и другие внебюджетные фонды — сумму единого социального налога.

Правосубъектность физического лица, выступающего в качестве налогового агента, раскрывается через те же права, которые имеет налогоплательщик (ст. 21 НК РФ), а также обязанности, зафиксированные в ст. 24 НК РФ. Среди них обязанности:

1) правильно и своевременно исчислять, удерживать из средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять в бюджет (внебюджетные фонды) соответствующие налоги;

2) в течение одного месяца письменно сообщать в налоговый оргган по месту своего учета о невозможности удержать налог у налогоплательщика и о сумме задолженности налогоплательщика;

3) вести учет выплаченных налогоплательщикам доходов, удержанных и перечисленных в бюджеты (внебюджетные фонды) налогов, в том числе персонально по каждому налогоплательщику;

4) представлять в налоговый орган по месту своего учета документы, необходимые для осуществления контроля за правильностью исчисления, удержания и перечисления налогов.

Физические лица являются субъектами финансового права *и в отношении права получения из бюджета средств в форме субсидий* (ст. 78 БК РФ).

В большинстве случаев финансовая правосубъектность физического лица характеризуется наличием (совпадением) в одном лице правоспособности и дееспособности. Но возможно и их несовпадение. Это имеет место в тех случаях, когда несовершеннолетние являются собственниками имущества и доходов, составляющих объект налогов и сборов. До достижения этими лицами налоговой дееспособности, т.е. 16 лет, от их имени приобретают налоговые права и несут налоговые обязанности их законные представители.

Согласно п.2 ст. 27 НК РФ «законными представителями налогоплательщика — физического лица признаются лица, выступающие в качестве его представителей в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации», т.е. родители, усыновители, опекуны и попечители (ст. 26, 28 ГК РФ).

Таким образом, в налоговом праве возможна ситуация, когда налоговая правоспособность одного лица дополняется дееспособностью другого лица. Иначе говоря, элементы налоговой правосубъектности распределяются между несовершеннолетним как субъектом налогового права и его родителями, усыновителями или опекуном либо попечителем.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте понятие субъекта финансового права.

2. Существует ли различие между понятиями «субъект финансового права» и «субъект финансового правоотношения»?

3. В каких качествах выступает государство как субъект финансового права?

4. В чем выражается компетенция государства как субъекта финансовой деятельности?

5. В каких случаях Российская Федерация выступает в качестве субъекта финансового права?

6. В каких случаях субъекты Российской Федерации выступают как субъекты финансового права?

7. Охарактеризуйте муниципальное образование как субъект финансового права.

8. Какие субъекты относятся к коллективным субъектам финансового права?

9. В каких случаях коллективными субъектами финансового права являются представительные и исполнительные органы государственной власти?

10. В каких случаях коллективными субъектами финансового права являются ЦБ РФ, а также кредитные организации?

11. В каких случаях коллективными субъектами финансового права являются организации?

12. Охарактеризуйте физическое лицо как субъекта финансового права.

13. С какого возраста согласно законодательству возникает налоговая деликтоспособность физического лица?

1. Вопрос о публично-правовой природе финансов государственных корпораций был поставлен и исследован в докторской диссертации А.В. Турбанова « Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в РФ»., защищенной в 2005 году. а также в кандидатской диссертации Д.М. Стрихановой « Государственные корпорации как субъекты финансовых правоотношений», pзащищенной в 2010 году.Кроме того, в науке эта тема поднималась на научной конференции, материалы которой опубликованы в ежегоднике « Госкорпорации и децентрализованные публичные финансы». Ежегодник 2008. М., 2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. Не случайно в советское и отчасти даже в постсоветское время, когда все финансовые фонды являлись исключительно государственными, предмет финансового права определялся через категорию « финансовая деятельность государства». ( См: Советское финансовое право Учебникк под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой М., 1987). И лишь после принятия Конституции РФ 1993 года, установившей в России местное самоуправление и предопределившей существование местных бюджетов, предмет финансового права стал определяться через категорию « финансовая деятельность государства и муниципальных образований».( См: Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. Учебник. М., 1999. ; Финансовое право Учебник Под ред. Н.И. Химичевой М., 1999., М., 2003 м др. [↑](#footnote-ref-2)
3. [↑](#footnote-ref-3)
4. См, подробнее , глава учебника. [↑](#footnote-ref-4)
5. См: Ефимова Л. О правовой природе госкорпораций // Хозяйство и право 2008 № 8 С. 66-67. [↑](#footnote-ref-5)
6. [↑](#footnote-ref-6)
7. См: [↑](#footnote-ref-7)
8. Постановлени КС РФ от 1 апреля 2003 № 4-П « По делу о проверке конституционности положения пункта 2 ст. 7 ФЗ « Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной» // СЗ РФ 2001 № 33. ( ч.1). [↑](#footnote-ref-8)
9. Ко*злов Ю.М.* Предмет советского административного права. М., 1967. С. 32. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: *Винницкий Д.В.* Указ. соч. С. 162. [↑](#footnote-ref-10)
11. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 137. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Курс лекций. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 140. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: там же. С. 141. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: *Бельский К.С.* Финансовое право. М., 1995. С. 17. [↑](#footnote-ref-15)
16. В учебной литературе нередко путают понятия « система финансового права как отрасли права» и « система финансового права как науки.» В связи с этим в финансовом праве как отрасли права выделяют Общую и Особенную части. При этом, как правило, такие выводы подтверждают ссылкой на одну из моих ранних учебных работ. ( См: Финансовое право. Учебник под ред. Н.И. Химичевой М., 2003 С. 51).В современных условиях мои взгляды на систему финансового права претерпели изменение, и не отвечают ранее сделанным выводам, что уже не первый раз отмечается ( См: Финансовое право Российской Федерации под ред. М.В. Карасевой М., 2006 С. 58). Что касается выделения в системе отрасли права Общей части, то такое явление, как правило, становится возможным лишь тогда, когда возникает одноименная отрасль законодательства, представленная единым кодифицированным актом, подразделяющим нормы на Общую и Особенную части. Подобное имеет место, в частности, в уголовном и гражданском праве.( См: Административное право. Учебник под ред. Ю.М, Козлова, и Л.Л. Попова. М., 1999 С. 50-51; Алексеев С.С. право: азбука –теория – философия М., 1999 С. 261. [↑](#footnote-ref-16)
17. См, например, Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности финансовой деятельности государства М., 1983. С. 26. [↑](#footnote-ref-17)
18. Подробнее см. гл. 14 учебника. [↑](#footnote-ref-18)
19. См: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля. М., 2000 С. 111-117. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ха*лфина P.O.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. Такой же точки зрения по данному вопросу придерживались Б.Н. Иванов, М.И. Пискотин, С.Д. Цыпкин (см.: *Иванов Б.Н.* О системе советского финансового права // Труды ВЮЗИ. Т. IX. М., 1967. С. 40—41; *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 49; *Цыпкин С.Д.* Доходы государственного бюджета СССР. М., 1973. С. 14—15. Сегодня данную точку зрения поддерживают не только специалисты в области финансового права, но и в области истории права (см.: *Ялбулганов А.А.* Очерки истории финансового права дореволюционной России. М., 1998. С. 3; *Сорокина Ю.В.* Русское финансовое право: понятие и определение предмета // Правоведение. 2000. № 3. С. 91—100). [↑](#footnote-ref-20)
21. См.: *Годме П.М.* Финансовое право. М., 1978. С. 39. Надо иметь в виду, что в отечественной финансово-правовой науке существует мнение о том, что финансовое право сформировалось сразу как самостоятельная отрасль права наряду и одновременно с государственным и административным правом (см.: *Бесчеревных В.В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 30; *Ровинский Е.Л.* Основные вопросы теории советского финансового права. С. 64; *Гурвич М.Л.* Советское финансовое право. М., 1954. С. 36; *Химичева Н.И.* Субъекты бюджетного права. Саратов, 1978). [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Советское государственное право. М., 1985. С. 30. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: *Алехин А.П., Крамолицкий А.Л., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. М., 1997. С. 31. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: См: Карасева М.В. Финансовое правоотношение М., 2001 С. 85. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: *Карасева М.В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). С. 25—42. [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 БК РФ в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда республики Хакасия // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803. [↑](#footnote-ref-26)
27. Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Алматы, 2001. С. 112, 113. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ти*хомиров Ю.Л.* Публичное право. М., 1995. С. 52. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ла*зарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 83. [↑](#footnote-ref-29)
30. Об управомочивающих налогово-правовых нормах как источнике усмотрения см. в работе Ю.В. Старых « Усмотрение в налоговом правоприменении» М., 2007. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ро*винский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 134. [↑](#footnote-ref-31)
32. На это обстоятельство обращали внимание многие ученые. См.: *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 144; *Халфина P.O.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 138, 167, 169. [↑](#footnote-ref-32)
33. См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой М., 1996. С. 124. [↑](#footnote-ref-33)
34. Исходя из содержания п. 4 ст. 214 ГК РФ под казной Российской Федерации или субъекта РФ следует понимать право на владение, пользование и распоряжение средствами соответствующего бюджета и иным государственным имуществом, не закрепленным за государственными предприятиями и учреждениями. К «иному государственному имуществу» как раз и могут быть отнесены средства государственных внебюджетных фондов. [↑](#footnote-ref-34)
35. Право взимания налогов закреплено в конституциях ряда развитых стран. Например, согласно Конституции Французской Республики (1958 г.) взимание налогов является прерогативой государства в лице Парламента, который устанавливает «ставки и способы взимания всякого рода налогов» (ст. 34), а также дает Правительству разрешение на взимание налогов (ст. 47). По Конституции США Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги (разд. 8, поправка XVI). [↑](#footnote-ref-35)
36. В постановлении Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. обращено внимание на то, что статус субъектов РФ как самостоятельных участников бюджетных правоотношений обусловлен осуществлением ими правомочия собственника в отношении денежных средств. В последующем КС РФ фактически отказался от этой позиции в Постьановлении от 15 декабря 2006 № 10-П ( См: Рос. Газ. 2006, 21 дек). [↑](#footnote-ref-36)
37. См, к пример: , ФЗ « О страховании вкладов в банках РФ» от 28 ноября 2003; ФЗ « О государственной корпорации по космической деятельности « Роскосмос» от 1 июля 2015; ФЗ « О публично-правовой компании « Роскадастр» [↑](#footnote-ref-37)
38. **См.: Положение о Федеральной таможенной службе, утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 августа 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3637.** [↑](#footnote-ref-38)
39. [↑](#footnote-ref-39)
40. См.: *Бегичев Б.К.* Трудовая правоспособность советских граждан. М., 1972. [↑](#footnote-ref-40)
41. См.: Гражданское право / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. Ч. 1. М., 1995. С. 92. [↑](#footnote-ref-41)