**Понятие и виды финансово-правовых норм**

-v\*«»-,f *f*

*Финансово-правовые нормы* — это исходные первичные элементы, из которых состоит

финансовое право как отрасль права. Им свойственны все общие черты правовой нормы, но

присущи и особенности, характерные именно для данной отрасли права.

Как и любая другая норма права, финансово-правовая норма представляет собой установленное и

охраняемое государством правило поведения участников общественных отношений, выраженное

в их юридических правах и обязанностях.

*Особенности финансово-правовой нормы* обусловлены тем, что она, в отличие от норм других

отраслей права, регулирует отношения, возникающие в процессе планового образования, распре-

деления и использования государством и органами местного самоуправления финансовых

ресурсов, необходимых им для осуществления своих задач.

Это выражается в особенностях:

а) содержания финансово-правовых норм;

б) характера установленных в них предписаний;

в) мер ответственности за нарушение предусмотренных правил;

г) порядка защиты прав участников финансовых отношений. *Содержание* финансово-правовых

норм составляют правила поведения в общественных отношениях, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Эти правила выражаются в предоставлении участникам данных отношений таких юридических прав и возложении на них юридических- обязанностей, осуществление которых обеспечивает планомерное образование, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов (доходов) государства и органов местного самоуправления соответственно их задачам в каждый конкретный период времени, вытекающим из политики по социально-экономическому развитию страны. Это общее содержание финансово-правовых норм имеет разнообразное конкретное выражение, что обусловлено разнообразием финансовых отношений, многозвенностью финансовой системы. Они содержат правила взимания налогов и других обязательных платежей с граждан и предприятий, аккумуляции и расходования бюджетных средств, создания и распределения кредитных ресурсов и страховых фондов и т.д.

Содержание финансово-правовых норм обусловило их в основном *императивный*

*(повелительный) характер.* Как правило, они содержат требования, выраженные в

категорической форме и не допускающие их произвольного изменения, точно определяют

объемы прав и обязанностей участников финансовых отношений. Эти права и обязанности

направлены на обеспечение в целом ин-тересов государства и муниципальных образований, а

также интересов каждого из участников финансовых отношений, в том числе предприятий

всех форм собственности, граждан. Например, в финансово-правовых нормах содержатся

адресованные предприятиям и гражданам требования вносить установленные налоги в

государственный или местный бюджет при наступлении предусмотренных сроков,

представлять отчеты и иные документы для проведения контроля со стороны компетентных

органов, совершать другие действия, обеспечивающие аккумуляцию в распоряжении

государства и органов местного самоуправления денежных средств и их использование в

соответствии с утвержденными планами. Вместе с тем в целях соблюдения прав и интересов

плательщиков установлены обязанности государственных органов возвращать им излишне

взысканные платежи. В финансово-правовых нормах закреплен обязательный для всех их

уровней порядок формирования бюджетов, использования внебюджетных и бюджетных

целевых фондов и т.д. с определением прав и обязанностей участников этой деятельности.

Имеются *особенности и в юридических свойствах прав и обязанностей,* установленных

финансово-правовой нормой. Эти особенности обусловлены участием в финансовых

отношениях таких субъектов, как государственные органы, органы местного самоуправления,

организаций и учреждений, компетенция которых определяется в положениях и уставах. При

этом их финансово-правовые обязанности нередко сливаются с правами, выражаясь в едином

полномочии. Это хорошо видно на примере норм права, закрепляющих права и обязанности

органов государственной власти и местного самоуправления в области финансов. Так, ис-

пользование бюджетных средств на социально-экономические программы соответствующей

территории — одновременно их право и обязанность. Однако это не означает, что нормы

финансо-вого права не содержат обособленных прав и обязанностей. Прежде всего это касается граждан, предприятий, предпринимателей и основывается на конституционном праве

собственности, праве свободного использования имущества для не запрещенной законом

экономической деятельности.

Таким образом, *финансово-правовая норма (норма финансового права) — это установленное*

*государством и обеспеченное мерами государственного принуждения строго определенное*

*правило поведения в общественных финансовых отнбЫёниях, возникающих в процессе*

*планового образования, распределения и использования государственных (и муниципальных)*

*денежных фондов и доходов, которое закрепляет юридические права и юридические*

*обязанности их участников.*

Лучшему уяснению особенностей и роли финансово-правовых норм способствует их

классификация. Ее можно провести по нескольким основаниям.

В зависимости от *способа воздействия на участников финансовых отношений,*

определяющего характер их юридических прав и обязанностей, финансово-правовые нормы

подразделяются на три вида: *обязывающие, запрещающие* и *уполномочивающие*

(управомочивающие).

*Обязывающие* финансово-правовые нормы требуют от участников финансовых отношений

(государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, граждан и др.)

совершить определенные действия, устанавливают их обязанности в сфере этих отношений.

Они, например, предписывают \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_налоговым органам известить граждан-налогоплательщиков о

суммах и сроках предстоящих платежей, а гражданам — уплатить своевременно эти платежи.

Органы власти субъектов Федерации и местного самоуправления обязаны использовать

строго по целевому назначению выделенные им из вышестоящего бюджета денежные

средства в форме субвенций1. Большая часть финансово-правовых норм имеет именно такой

характер. В этом проявляется основной, императивный метод финансово-правового

регулирования — метод властных предписаний.

*Запрещающие* финансово-правовые нормы содержат запрет на совершение определенных

действий, устанавливают обязанность участников финансовых отношений воздержаться от

них.

Так, запрещено придавать обратную силу законодательным актам, ухудшающим положение

налогоплательщиков. Субъектам РФ и органам местного самоуправления запрещено устанав-

ливать (вводить) налоги, не предусмотренные федеральным законодательством (ст. 5, 12 НК РФ).

На территории РФ запрещено введение других денежных знаков, кроме рубля, и выпуск денежных

суррогатов. Центральному банку РФ запрещено предоставлять кредиты Правительству РФ для

финансирования бюджетного дефицита за исключением случаев, когда это особо

предусматривается законом о федеральном бюджете1.

Однако число запрещающих финансово-правовых норм сравнительно невелико, что объясняется

тем, что при регулировании финансовых отношений преобладают нормы обязывающего ха-

рактера. Предписывая совершение строго определенных действий, они обычно исключают

необходимость специального установления связанных с этими действиями запретов.

Но в некоторых случаях в целях усиления гарантий прав участников финансовых отношений,

подчеркивания особой важности соблюдения финансовой дисциплины в какой-то области

предусматриваются запреты. В других случаях запрещающие нормы определяют пределы

дозволенных действий. Например, закон запрещает определять условия и порядок предоставления

налоговых льгот, носящих индивидуальный характер (ст. 56 НК РФ).

*Уполномочивающие* финансово-правовые нормы устанавливают права участников финансовых

отношений на совершение определенных самостоятельных действий в предусмотренных рамках.

Они предоставляют возможность принятия самостоятельных решений в области финансов, но в

строго установленных границах. Таким образом, и этим нормам свойственна императивность,

поскольку не допускается выход за эти границы. Например, представительные органы власти

субъектов РФ при введении региональных налогов вправе решать вопросы, круг которых опреде-

лен федеральным законодательством о налоговых льготах, о ставках налогов, сроках уплаты и др.

(ст. 12 НК РФ). Предприятия вправе распоряжаться своей прибылью, но после выполнения

обязанностей по платежам в бюджет.

Уполномочивающие финансово-правовые нормы призваны развивать инициативу в финансово-

хозяйственной деятельности

исходя из общегосударственных и региональных задач. Поэтому их применение расширяется в

условиях перехода к рыночным отношениям при усилении экономических рычагов

регулирования. Это связано также с повышением самостоятельности хозяйствующих субъектов,

органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В зависимости от содержания нормы финансового права могут быть *материальными* и

*процессуальными.*

*Материальные* финансово-правовые нормы закрепляют состав финансовой системы, виды и

объем денежных обязательств предприятий и граждан перед государством и муниципальными

образованиями, источники формирования кредитных ресурсов банков, виды расходов,

включаемых в бюджеты и внебюджетные государственные фонды, и т.п., т.е. материальное

(денежное) содержание юридических прав и обязанностей участников финансовых отношений.

*Процессуальные (процедурные)* финансово-правовые нормы устанавливают порядок деятельности

в области формирования, распределения и использования государственных и муниципальных

денежных фондов (доходов). Они требуют соблюдения предусмотренных процедурных правил в

этой деятельности: сроков, участия определенных органов, установленной юридической формы

принимаемых решений и т.п.

В отличие от некоторых других отраслей права финансовое право концентрирует в единой

совокупности материальные и процессуальные нормы. Его разделы и институты, как правило, в

единстве представляют материальные и процессуальные нормы. Исключением является

бюджетное право, в котором от материальных норм довольно четко обособляется совокупность

норм, регулирующих бюджетный процесс. В БК РФ особо выделена часть третья под названием

«Бюджетный процесс в Российской Федерации». Такое обособление было свойственно и

действовавшему до него Закону РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства

и бюджетного процесса в РСФСР»1. Значительное внимание формированию процессуальных норм

уделено в НКРФ.

Высокий уровень разработанности и четкое соблюдение процессуальных финансово-правовых

норм способствуют эффективности использования механизма финансов, служат важной гаран-

тией реализации материальных прав и обязанностей в области финансов в полном объеме,

являются необходимым условием формирования правового государства.

Норма финансового права по своей *логической структуре* состоит из трех основных

элементов: гипотезы, диспозиции и санкции, каждый из которых отражает особенности этой

отрасли права.

*Гипотеза* указывает на условия действия финансово-правовой нормы. Чаще всего гипотеза

финансово-правовой нормы имеет сложную форму и содержит ряд четко сформулированных

условий, при наличии которых требуется или предоставляется право совершить определенные

действия в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Например, обязанность предприятия уплатить в государственный бюджет налог на прибыль

реализуется при условии, если оно имеет расчетный счет в банке и самостоятельный

(отдельный) баланс, а также получает подлежащую налогообложению прибыль и др.

*Диспозиция* устанавливает содержание самого правила поведения, т.е. предписывает

совершение определенных действий по формированию, распределению или использованию

государственных и муниципальных финансовых ресурсов, выражает содержание прав и

обязанностей участников финансовых отношений. Диспозиция требует определенного

поведения от участников финансовых отношений и не допускает отклонения от этих требова-

ний.

*Санкции* предусматривают последствия нарушения правовой нормы, определяют виды и меру

юридической (финансово-правовой) ответственности нарушителей финансово-правовых

норм1. Посредством санкций осуществляется государственное принуждение к исполнению

финансово-правовых норм. Основанием для применения финансово-правовых санкций

является нарушение норм финансового права (финансовое правонарушение), то есть

несоблюдение установленных ими правил: нецелевое использование средств,

несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям, несоблюдение нормативов

финансовых затрат, неуплата или неполная уплата налогов, нарушение правил учета доходов

и расходов и объектов налогообложения, представление коммерческим банком недостоверной

информации Центральному банку РФ и т.п.

*Итак, финансово-правовая санкция* — *это мера юридической ответственности за*

*нарушение нормы финансового права.*

Финансово-правовым санкциям в сравнении с санкциями норм других отраслей права

свойственен ряд особенностей.

Они имеют, как правило, денежный характер и содержат меры принудительного воздействия

на нарушителя через его денежные фонды и средства (прямым или косвенным путем). Таковы

наложение штрафа, начисление пени, принудительное изъятие бюджетных средств,

приостановление операций подсчетам в банках, запрет на осуществление банком отдельных

банковских операций и т.д.

При изъятии денежных средств путем финансово-правовых санкций характерным является

зачисление их в государственную (федеральную и субъектов РФ) или муниципальную казну.

Данные санкции распространяются на всех участников финансовых правоотношений — РФ,

субъектов Федерации, муниципальные образования (например, принудительное списание

средств с единого счета федерального бюджета, со счетов других соответствующих

бюджетов), органы государственной власти и местного самоуправления, организации,

должностных лиц и граждан (блокировка расходов получателя бюджетных средств,

наложение штрафов и пеней, приостановление операций по счетам, штрафы за несоблюдение

порядка ведения кассовых операций предприятиями, учреждениями и организациями и т.п.).

При этом возможно одновременное применение финансово-правовой санкции к

должностному лицу и организации, учреждению.

Меры финансово-правовой ответственности применяются государственными органами и их

должностными лицами. К таким органам относятся Федеральное казначейство,

Государственный таможенный комитет РФ, Центральный банк РФ, Министерство по налогам

и сборам РФ со своими структурными подразделениями. Они применяют санкции в

*административном порядке* (без судебного разбирательства). Такой порядок является

наиболее распространенным в связи с направленностью финансово-правовых санкций на

обеспечение общегосударственных интересов в области финансов и необходимостью

быстрого реагирования на финансовые правонарушения. Однако это не исключает в соответ-

ствующих случаях необходимости принятия судебных решений (арбитражного суда или суда

общей юрисдикции) по применению финансово-правовых санкций (в частности, при наличии

спора при взыскании штрафов и пеней).

Финансово-правовые санкции соединяют в себе правовосста-новительные и штрафные

(карательные) элементы.

Для современных условий характерны расширение круга финансово-правовых санкций,

большее разнообразие их в сравнении с допереходным к рыночным отношениям периодом.

С учетом основных направлений финансовой деятельности можно выделить следующие

группы финансово-правовых санкций: бюджетные, налоговые, кредитно-денежные,

валютные.

Помимо рассмотренных санкций за нарушения в области финансовой деятельности могут

быть применены меры дисциплинарного, административного, уголовно-правового и иного

воздействия, то есть установленные нормами других отраслей права. Основанием этого

являются правонарушения соответствующего характера.

§ 2. Финансовые правоотношения: понятие, особенности, виды

*Финансовые правоотношения* — *это урегулированные нормами финансового права общественные*

*отношения, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей,*

*реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и*

*использованию государственных и муниципальных денежных фондов и доходов.*

Правовая урегулированность этих отношений необходима для достижения целей,

поставленных государством и органами местного самоуправления в области финансовой

деятельности. Урегулированные нормами финансового права, они становятся финансово-

правовыми отношениями: возникают на основе норм финансового права, их участники

находятся во взаимной связи через субъективные юридические права и обязанности, такие

связи (отношения) охраняются принудительной силой государства.

Следует иметь в виду, что в процессе финансовой деятельности государства возникают также

отношения, не нуждающиеся в правовой регламентации (при осуществлении

организационной, подготовительной, информационной, аналитической, массово-разъ-

яснительной и иной деятельности государственных органов и органов местного

самоуправления). Однако именно финансово-правовые отношения выражают основное

содержание этой деятельности, придают ей целенаправленность и четкую организованность.

Вне правовых отношений финансовая деятельность

неосуществима. Только при взаимосвязанных юридических правах и обязанностях,

реализация которых гарантируется мерами государственного принуждения, может быть

обеспечено получение государством и органами местного самоуправления запланированных

доходов, их распределение и использование соответственно намеченным планам и

программам.

Обладая общими с другими правоотношениями чертами, финансовые правоотношения имеют

и *особенности.* Основная особенность, которая определяет и другие отличительные черты фи-

нансовых правоотношений, заключается в том, что они возникают в процессе планового

образования, распределения и использования государственных (а также муниципальных) де-

нежных фондов и доходов, т.е. *в процессе финансовой деятельности государства и органов*

*местного самоуправления.* Отсюда и другая их особенность: финансовые правоотношения

являются разновидностью *имущественных, имеющих публичный характер,* так как возникают

по поводу денежных средств, точнее — финансовых ресурсов государства и муниципальных

образований, используемых на общезначимые потребности. Такой объект правоотношений

налицо, например, при их возникновении между государством и предприятиями в случаях

внесения обязательных платежей в бюджет или, напротив, при получении из него

ассигнований; при оказании финансовой помощи органом государственного управления

подведомственным организациям, между Центральным банком РФ и Правительством РФ при

использовании банковского кредита для покрытия бюджетного дефицита; между

государством или органами местного самоуправления и гражданами в связи с уплатой налогов

и т.д.

Урегулированные нормами финансового права отношения процедурного характера, связанные

с использованием определенных форм и порядка деятельности (процессуальные финансовые

правоотношения), также обеспечивают движение финансовых ресурсов.

Следующая особенность финансовых правоотношений состоит в том, что *одной из сторон в*

*них всегда выступает государство и его уполномоченный орган, муниципальное образование и*

*соответствующий орган местного самоуправления.* Это обусловлено тем, что само

государство (или орган местного самоуправления) в интересах общества осуществляет

финансовую деятельность: организует поступление денежных средств в различные государст-

венные (муниципальные) денежные фонды, распределяет и использует их на социально-

экономические программы и другие общественно необходимые потребности. При этом государственные органы наделены властными полномочиями: они вправе издавать предписания, обязательные для исполнения другими участниками финансовых правоотношений — предприятиями, организациями, учреждениями, гражданами. Такого рода предписания могут быть адресованы также другим государственным органам согласно подчиненности и подконтрольности. Однако государственные органы, выступая в финансовых правоотношениях от имени государства, имеют не только право властных предписаний, но и обязанности, связанные с правами других участников финансовых правоотношений. Аналогично взаимодействуют с участниками финансовых правоотношений и органы местного самоуправления. Права всех участников финансовых правоотношений находятся под защитой государства, реализация их, как и выполнение финансовых обязанностей, обеспечивается его принудительной силой.

Для финансового правоотношения должны быть налицо все рассмотренные специфические

черты в комплексе, характеризующие финансовые правоотношения как государственно-власт-

ные имущественные (денежные) отношения1. Воля государства, его предписания по

образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов на определенные

периоды времени конкретизируются в финансовых планах (квартальных, годовых) или

нормативах, лимитах и т.п. Они утверждаются соответствующими государственными

органами в установленном порядке и подлежат обязательному исполнению. Наличие

финансового плана также можно отнести к характерным чертам финансовых

правоотношений. Однако в некоторых предусмотренных законом случаях они могут быть

оформлены договором (например, предоставление отсрочки по уплате налога в форме

налогового кредита на основании ст. 65 НК РФ). В настоящее время расширяется применение

договорной формы в финансовых отношениях. Она упоминается, в частности, в ст. 159 и др.

БК РФ.

Властно-имущественными являются и финансовые правоотношения с участием, как одной из

обязательных сторон, органов местного самоуправления.

*Возникновение,* изменение и прекращение финансовых правоотношений происходит при

наличии четко определенных в правовых нормах условий, или *юридических фактов.* Сами участники финансовых правоотношений о них договариваться не вправе. К юридическим фактам в финансовом праве относятся действия (бездействие) или события.

*Действия* — это юридические факты, которые являются результатом волеизъявления лиц.

Они могут быть правомерными, т.е. отвечать требованиям закона, и неправомерными — не

соответствующими им. Для финансовых правоотношений наиболее характерны такие

юридические факты, как утверждение фЬнан-сово-плановых актов. Соответственно общим

требованиям правовых норм в них конкретно выражены права и обязанности участников

правоотношений в области финансовой деятельности. После выполнения заданий,

содержащихся в планах, финансовые правоотношения прекращаются, но нередко возникают

вновь между этими же участниками на основе новых планов.

На основании правовых норм и финансовых планов общего значения принимаются

индивидуальные финансово-правовые акты, которые также ведут к возникновению,

изменению или прекращению финансовых правоотношений. Это, например, извещение

налогоплательщику со стороны налогового органа о необходимости уплаты определенной

суммы налога, утверждение министерством лимита выделяемых подведомственным уч-

реждениям средств, распоряжение о выделении временной финансовой помощи

подведомственным предприятиям и др. В установленных законодательством случаях

юридическими фактами могут выступать и договоры, одной из сторон которых является орган

государственной власти или местного самоуправления.

При неисполнении участниками финансовых правоотношений своих обязанностей возникают

правоотношения, связанные с применением мер ответственности (взыскание штрафа в связи с

невнесением налогового платежа в государственный или местный бюджет, прекращение

финансирования при использовании средств не по целевому назначению и др.).

*События* — это обстоятельства, не зависящие от воли людей (смерть и рождение человека,

стихийное бедствие). Правовая норма может связывать с ними возникновение, изменение или

прекращение финансовых правоотношений. Например, рождение У гражданина ребенка,

достижение лицом определенного возраста влияют на правоотношения по поводу налоговых

платежей; в связи со стихийными бедствиями, эпидемиями возникают право-

отношения по поводу предоставления субвенций из вышестоящего бюджета в нижестоящий.

Лучшему представлению о финансовых правоотношениях, пониманию их содержания и

особенностей помогает их *классификация* по разным основаниям: по кругу участников, по

способам государственной защиты, по длительности и др.

Наиболее полно раскрывает содержание финансовых правоотношений их классификация на

виды *в зависимости от структуры финансовой системы РФ.* При такой классификации

выделяются финансовые правоотношения, возникающие в связи с функционированием

соответствующего звена финансовой системы: бюджетные; налоговые; по поводу

функционирования финансов государственных и муниципальных предприятий, организации

страхового дела и т.д. Такие виды финансовых правоотношений соответствуют

систематизации норм финансового права по этому же признаку.

В связи с существованием материальных и процессуальных норм финансового права,

выделяемых в зависимости от объекта правового регулирования, финансовые

правоотношения также могут быть *материальными* и *процессуальными.*

В *материальных* финансовых правоотношениях реализуются права и обязанности субъектов

по получению, распределению и использованию определенных финансовых ресурсов. Эти

финансовые ресурсы выражены в конкретном размере или определенном виде доходов и

расходов. Основное содержание субъективных материальных финансовых прав и

обязанностей заключается в возможности или необходимости получения, уплаты, распределе-

ния, расходования, перераспределения, изъятия и т.п. этих конкретно определенных объемов

финансовых средств. В результате реализации данных прав и обязанностей в конечном итоге

регулярно образуются и используются государственные и муниципальные денежные фонды.

В *процессуальных* финансовых правоотношениях выражается юридическая форма, в которой

происходит получение государством или органами местного самоуправления в свое

распоряжение финансовых ресурсов, их распределение и использование. Поэтому

процессуальные субъективные права и обязанности (полномочия) направлены на

использование определенной юридической формы и порядка финансовой деятельности.

Например, на стадии составления проекта бюджета к ним относится обязанность Пра-

вительства РФ представить в установленный срок Государствен-

ной Думе проект федерального бюджета по определенному перечню показателей.

Процессуальные финансовые правоотношения осуществляются путем использования

установленных форм и видов актов государственных органов и органов местного самоуп-

равления, соблюдения определенной последовательности и сроков тех или иных действий.

Между процессуальными и материальными финансовыми правоотношениями существует

неразрывная связь. Процессуальные финансовые правоотношения имеют значение

именно"\*как форма реализации материальных прав и обязанностей в области финансов.

Правильно избранная процессуальная форма способствует наилучшему осуществлению

материальных прав и обязанностей в области финансов.

**§ 3. Субъекты финансового права**

Финансовое право, регулируя относящиеся к его предмету общественные отношения,

определяет круг участников или субъектов этих отношений, наделяет их юридическими

правами и обязанностями, которые обеспечивают планомерное образование, распределение и

использование государственных денежных фондов. Носители этих прав и обязанностей

являются субъектами финансового права. Следует различать понятие «субъект финансового

права» и «субъект (или участник) финансового правоотношения», хотя они во многом

совпадают.

*Субъект финансового права* — *это лицо, обладающее правосубъектностью, т.е.*

*потенциально способное быть участником финансовых правоотношений, поскольку оно*

*наделено необходи -мыми правами и обязанностями. Субъект* \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_0финансового правоотношения

— *это реальный участник конкретных правоотношений1.* Юридические права и обязанности

в сфере финансовой деятельности принадлежат субъектам финансового права в силу действия

финансово-правовых норм, независимо от участия в конкретных правоотношениях. Но нельзя

и противопоставлять данные понятия. Ведь субъект финансового права, вступая в конкретные

правоотношения при реализации своих прав и обязанностей, приобретает новые свойства —

он становится субъектом (участником) правоотношения. Но при этом он сохраняет свои ка-

чества, которыми обладал до вступления в них, то есть остается субъектом финансового

права.

Таким образом, субъект финансового права — понятие более широкое, чем субъеьст

(участник) финансового правоотношения. В данный момент носители финансовых прав и

обязанностей могут еще не вступить в конкретные правоотношения. Кроме того, какая-то

часть прав и обязанностей может остаться нереализованной. Однако ее объем гораздо

меньший, чем по другим отраслям права в силу особенностей финансовых правоотношений,

обусловленных возникновением этих отношений в процессе финансовой деятельности

государства, муниципальных образований. Например, не требуется и не предполагается

реализация всех прав, которыми наделяет законодательство субъектов гражданского права

(права наследования, дарения, купли-продажи и т.д.). Иное дело финансовые

правоотношения: участие в них государственных органов (или органов местного

самоуправления) с определенной компетенцией в принципе предполагает необходимость

полного осуществления входящих в нее прав и обязанностей в области финансов. Но и в этой

области в связи с действием уполномочивающих финансово-правовых норм и другими факто-

рами субъекты могут не проявить волю к реализации некоторых своих прав (например, право

изыскания и использования дополнительно выявленных, сверх утвержденных по бюджету

доходов, право обращения с заявлением об отсрочке или рассрочке налоговых платежей и

др.).

Особенность круга субъектов финансового права состоит в том, что в него входят три

основные группы, на которые подразделяются субъекты российского права:

а) государство и его территориальные подразделения;

б) коллективные субъекты;

в) индивидуальные субъекты.

Каждая из них отличается своеобразием. Возможно подразделение субъектов финансового

права и на две группы:

а) организации, куда входят две первые из названных выше групп;

б) граждане (или физические лица) в качестве индивидуальных субъектов.

Такая классификация также целесообразна и имеет значение при рассмотрении ряда вопросов

(например, об ответственности, о способах защиты субъектов финансового права). Однако

подразделение на три группы полнее раскрывает особенности круга субъектов финансового

права.

В первую группу субъектов финансово-правовых отношений (государство и его

территориальные подразделения) входят:

Российская Федерация;

субъекты Российской Федерации — республики, края, области, города федерального значения

— Москва и Санкт-Петербург, автономная область, автономные округа;

муниципальные образования — городские, сельские поселения и иные территории;

^\* .

административно-территориальные единицы (населенные пункты), входящие в состав

муниципального образования;

административно-территориальные образования особого режима (закрытые административно-

территориальные образования, свободные экономические зоны).

Такой круг субъектов свойствен, в частности, бюджетным правоотношениям.

Законодательство закрепляет право на государственный или местный бюджет именно за

этими субъектами, а не за государственными органами, что выражает принцип народовластия,

закрепленный в Конституции РФ. Принадлежность бюджета государству и его

территориальному подразделению является и необходимым атрибутом, отражающим их ор-

ганизованность в соответствующую единицу — государство, автономию, муниципальное

образование. В связи с правом на самостоятельный бюджет они обладают целым комплексом

прав на получение определенных бюджетных доходов и использование их для социально-

экономического развития соответствующей территории.

Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования выступают субъектами

права и в других финансовых отношениях: например, в отношениях, связанных с

государственным (или муниципальным) долгом при выпуске облигаций государственных (или

муниципальных) займов, при использовании банковского кредита для покрытия недостатка

бюджетных средств. Соответствующие органы государственной власти и местного

самоуправления в этом случае выступают от имени и в интересах в целом Российской

Федерации, республики, области и т.д., которые и являются носителями прав и обязанностей.

Выполнение финансовых обязанностей перед другими субъектами обеспечивается при этом за

счет средств государства или его территориальных подразделений, то есть соответствующего

государственного или местного бюджета.

*Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО)* согласно российскому

праву — это имеющие органы местного самоуправления административно-территориальные единицы с особым правовым режимом. В их пределах расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, в связи с чем устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. Решение о создании и упразднении ЗАТО принимается Президентом РФ по

предложению Правительства РФ. ЗАТО находятся в ведении федеральных органов

государственной власти по вопросам: установления административной подчиненности и границ;

определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении ЗАТО;

введения и обеспечения особого режима.

Все это определило особенности и финансово-правового положения ЗАТО. В отличие от

муниципальных образований, ЗАТО вступает в бюджетные правоотношения непосредственно с

федеральными органами власти1.

В случае строительства или реконструкции в ЗАТО предприятий и объектов с сохранением их

оборонной направленности за счет средств федерального бюджета, часть их обязательно должна

быть отчислена органам местного самоуправления ЗАТО.

Зарегистрированным в ЗАТО в качестве налогоплательщиков организациям органами местного

самоуправления предоставляются дополнительные льготы по налогам и сборам.

*Свободная экономическая зона* отличается особой системой налогообложения (ст. 18 НК РФ).

*Коллективными субъектами* финансового права являются государственные и общественные

организации, к числу которых относятся: государственные органы *представительной и испол-*

*нительной власти; органы местного самоуправления; предприятия, организации, учреждения,*

основанные на разных формах собственности, среди которых выделяются коммерческие и не-

коммерческие организации.

Органы государственной власти относятся к числу субъектов финансового права, участие которых

обязательно в финансовых правоотношениях. В их круг входят:

органы представительной власти и исполнительной власти федерального уровня и субъектов

Федерации. В числе органов исполнительной власти — как органы общей компетенции, так и

различные органы специальной (отраслевой) компетенции — министерства, комитеты, службы и

т.д., в том числе система финансово-кредитных органов.

Особую группу составляют органы местного самоуправления, осуществляющие в соответствии с

Конституцией РФ (ст. 12, 132) самостоятельное решение финансовых вопросов местного значе-

ния.

Участие в правоотношениях не только органов исполнительной, но и представительной власти —

характерная особенность круга субъектов финансового права, в отличие, например, от ад-

министративного права, субъектами которого органы представительной власти не являются.

Юридические права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления

как субъектов финансового права выражают их компетенцию по осуществлению определенной

части финансовой деятельности государства, муниципальных образований, подлежащую

обязательной реализации. Компетенция соответствующего органа распределяется между его

структурными подразделениями и должностными лицами и в силу своей обязательности требует

от них активных действий.

Широкий круг субъектов финансового права представляют *предприятия и иные коммерческие*

*организации* различных организационно-правовых форм и форм собственности. В качестве ос-

новной цели своей деятельности они преследуют извлечение прибыли и действуют на праве

хозяйственного ведения. Такие организации вступают в финансовые правоотношения в связи с

внесением в казну налогов и других обязательных платежей, получением из нее ассигнований,

распределением прибыли (ст. 50 ГК РФ) и т.д. Для вступления в такие правоотношения пред-

приятия должны обладать юридической самостоятельностью, иметь свой финансовый план.

Однако законодательством предусматривается возможность филиалам, другим обособленным

подразделениям предприятий исполнять обязанности последних, в частности по уплате налогов по

месту своего нахождения (ст. 19 НК РФ).

Среди этой группы субъектов финансового 'Права выделяются своей спецификой *казенные*

*предприятия* как форма государственных предприятий, основанных на праве оперативного

управления1. Такие предприятия находятся в прямом государственном подчинении и

управлении уполномоченных органов, включая область финансов. Поэтому содержание

финансовых правоотношений, в которые вступают эти предприятия, отличается спецификой,

обусловленной наличием у государственных органов полномочий по управлению их

финансовой деятельностью, определенным ограничением их самостоятельности.

В условиях перехода к рыночным отношениям развиваются различные организационные

формы объединений предприятий, причем предприятия сохраняют свою самостоятельность и

права юридического лица. Такими объединениями являются союзы, ассоциации, компании,

гильдии, холдинги, межотраслевые,.региональные и другие объединения. Они создаются на

договорной основе, действуют на принципах коммерческого расчета, самофинансирования и

самоуправления и вступают в соответствующих случаях в финансовые отношения.

Указом Президента от 5 декабря 1993 г. установлена новая форма объединений — *финансово-*

*промышленные группы,* деятельность которых впоследствии урегулирована законом2. Это

совокупность юридических лиц (предприятий, учреждений, организаций, кредитно-

финансовых учреждений и инвестиционных институтов), объединяющих инвестиции

(капиталы), материальные и финансовые ресурсы (с учетом антимонопольного

законодательства) для повышения эффективности производственного процесса.

В условиях рыночной экономики развилась сеть *малых предприятий,* которые также вступают

с государством и муниципальными образованиями в финансовые правоотношения, отличаю-

щиеся от других своей спецификой. Например, применительно к ним действует упрощенная

система налогообложения3.

*Учреждения,* которые являются некоммерческими организациями (не имеющими своей

основной целью получение прибыли), создаваемые для осуществления социально-культурной,

научной и управленческой деятельности1, являются субъектами финансового права главным образом в связи с использованием для выполнения своих задач средств, выделяемых им из

государственного или местного бюджета. Однако все большее значение приобретают права и

обязанности учреждений, связанные с использованием внебюджетных средств, получаемых

ими в результате предпринимательской и иной деятельности, (оказания дополнительных

услуг и т.п.), приносящей доходы.

*Индивидуальные* субъекты финансового права,"йл'и физические лица, — это граждане РФ,

иностранные граждане и лица без гражданства. Их права и обязанности связаны большей

частью с налоговыми и другими обязательными платежами, поступающими в

государственную или муниципальную казну. Законодательство устанавливает в качестве

основных условий привлечения гражданина к уплате налогов наличие у него дохода,

превышающего установленный необлагаемый минимум, или определенного имущества,

подлежащего налогообложению (строения, транспортные средства, земельный участок и др.).

Граждане могут вступать в финансовые правоотношения в области государственного и

банковского кредита, государственного страхования, по поводу самообложения в

муниципальных образованиях. Законодательство определяет, в даких случаях субъектами

финансового права РФ могут быть не только граждане России, но и иностранцы и лица без

гражданства.

Среди физических лиц — субъектов финансового права выделяются граждане, занимающиеся

индивидуальной предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, в

том числе главы крестьянского (фермерского) хозяйства.

Важно отметить и такую сторону правосубъектности граждан РФ — они имеют право на

участие в финансовой деятельности государственных органов. Оно основано на положениях

Конституции России (ст. 32).

§ 4. Защита прав субъектов финансовых правоотношений

Выполнение правил, закрепленных в финансово-правовых нормах, означает и соблюдение

прав субъектов финансовых правоотношений. В этих целях широко применяется метод

убеждения в различных формах, прежде всего проведением разъяснительной работы. В результате большей частью субъектов требования финансово-правовых норм выполняются добровольно.

В случае нарушения правил, установленных в области образования, распределения и

использования государственных и местных денежных фондов, вводится в действие метод

государственного принуждения в различных его проявлениях (применение санкций,

пресекательных и восстановительных мер). Важно, чтобы в соотношении этих методов

первоочередность принадлежала методу убеждения. Такая последовательность свойственна

лишь высокому уровню правосознания. Поэтому в области финансов в условиях перехода к

рыночным отношениям к нему необходимы повышенные требования.

Меры государственного принуждения являются неотъемлемым элементом механизма

правового регулирования финансовых отношений, как и любых других общественных

отношений. Следовательно, использование этих мер необходимо и в случаях возникновения

потребностей в защите прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений.

Это относится ко всем видам субъектов — государству, его территориальным подразде-

лениям, органам государственной власти и местного самоуправления, предприятиям,

организациям, учреждениям, гражданам. С помощью этих мер обеспечивается исполнение

юридических обязанностей названных субъектов и в необходимых случаях — восстановление

нарушенных прав.

Защита прав и законных интересов субъектов, участвующих в финансовых правоотношениях,

производится в *административном или судебном порядке,* что в настоящее время является

общим правовым правилом. Содержание их в области финансовых правоотношений имеет

свои особенности.

Следует заметить, что до 90-х гг. преобладал административный порядок защиты прав

субъектов финансового права. Судебный порядок применялся в основном при защите

интересов государства в целях взыскания с граждан налогов, не внесенных в установленные

сроки. Гражданин же свои права защищал в административном порядке.

Российское законодательство 90-х гг. расширило сферу действия судебного порядка

применительно ко всем субъектам финансового права. При этом в финансовых отношениях

действуют оба названных порядка защиты прав, а разрешение дела в административном

порядке не исключает возможности обращаться при неудовлетворяющем исходе в суд или

арбитражный суд.

*Административный порядок* действует главным образом в случае применения мер

государственного принуждения в данной области к государственным органам и органам

местного самоуправления, предприятиям, организациям, учреждениям. Широкая сфера его

применения в этом случае вызвана необходимостью оперативных действий в области

финансов. Но он по-прежнему применим и в случаях защиты прав граждан в этих

отношениях, однако при возможности их обращения в суд.

В различных финансовых отношениях административный порядок защиты прав имеет свои

особенности, но везде он проявляется в форме властных велений при вынесении решения

соответствующими уполномоченными государственными органами (помимо судебного

разбирательства). Например, при защите прав государства на получение налоговых платежей

— *бесспорный порядок* взыскания их с предприятий, организаций, учреждений по решению

налогового органа при невнесении платежей в срок (ст. 46 НК РФ); тот же порядок взыскания

платежей, не внесенных в государственные внебюджетные социальные фонды. В бесспорном

порядке списываются суммы бюджетных средств, используемые получателем не по целевому

назначению (ст. 284 БК РФ). В денежно-кредитной сфере Центральный банк РФ вправе

применить санкции к коммерческим банкам при недовнесении средств в обязательный резерв

в целях защиты интересов их клиентов.

В свою очередь, субъекты, к которым применены меры, вытекающие из рассмотренного

порядка, в целях защиты своих прав и законных интересов вправе, во-первых, обжаловать

действия соответствующих государственных органов также в административном порядке по

подчиненности и, во-вторых, обратиться в суд или арбитражный суд. Оба порядка защиты

прав указанных субъектов в области финансовых отношений могут быть использованы и в

других случаях их нарушения.

В финансовом законодательстве последнего времени особое внимание уделяется праву на

судебную защиту. Так, согласно Закону РФ от 15 апреля 1993 г. «Об основах бюджетных прав

и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов...»1 представительным и

исполнительным органам власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления

была гарантирована судебная защита упомянутых прав в арбитражном

суде (однако в БК РФ подобные нормы отсутствуют). Закреплено право Центрального банка

РФ обратиться в суд с исками о защите своих интересов — ст. 6 Федерального закона «О

Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Общие положения о

подведомственности при судебном рассмотрении дел по спорам, возникающим \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_в сфере

управления, что относится и к финансовой деятельности государства, определены Законом от

28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации»1 и Арбитражным

процессуальным кодексом 2002 г. (ст. З)2.

В финансовых правоотношениях государства с участием граждан также действуют

административный и судебный порядки защиты прав и законных интересов обеих сторон.

При этом усилена ориентация на использование судебного порядка, который имеет

конституционную основу. В гл. 2 Конституции РФ о правах и свободах человека и

гражданина каждому гарантирована судебная защита его прав и свобод (ст. 46). Решения и

действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного

самоуправления и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Эти нормы

конкретизированы в отраслевом законодательстве, например в НК РФ и других нормативных

актах.

Если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, каждый

гражданин вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в

межгосударственные органы по защите прав. Вступление России в Совет Европы расширяет

такие возможности граждан РФ.

Порядок обжалования в суд урегулирован Федеральным законом от 27 апреля 1993 г. «Об

обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»3. К таким

действиям (решениям) отнесены единоличные и коллегиальные действия (решения).

Помимо этих общих положений в законодательных актах, регулирующих финансовую

деятельность государства, могут особо закрепляться правомочия граждан по обжалованию в

суд принятых в данной сфере решений государственных органов4.

Однако граждане по своему выбору могут обратиться за защитой их прав не в суд, а к

вышестоящему органу или должностному лицу, то есть использовать административный порядок защиты.

Судебный порядок применяется и при защите финансовых интересов и прав государства во

взаимоотношениях с гражданами (взыскание с них налогов, финансовых санкций, платежей

по обязательному государственному страхованию и самообложению сельского населения).

Федеральный закон от 30 ноября 1995 г., внесший изменения и дополнения в ГПК РСФСР1,

установил возможность применения упрощенного судебного порядка рассмотрения дел по

взысканию с граждан недоимок по налогам и обязательному государственному страхованию

при отсутствии спора (рассмотрение дела единолично судьей по заявлению соответствующего

государственного органа, в результате чего выдается судебный приказ, имеющий силу

исполнительного документа).

Важной стороной защиты прав в финансовых отношениях с государством является

установление в законодательстве гарантий возмещения ущерба гражданам и юридическим

лицам, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных

лиц. Так, суммы налогов и других обязательных платежей, неправильно взысканные

государственными налоговыми органами, подлежат возврату, а причиненный налогопла-

тельщикам вследствие ненадлежащего осуществления обязанностей ущерб — возмещению.

Эта норма имеет конституционную основу (ст. 52 Конституции РФ).

Особое место в защите прав и законных интересов субъектов финансового права принадлежит

Конституционному Суду РФ.

На основании Закона РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР»2 он

обращался к вопросам финансовой деятельности исходя из закрепленных в названном Законе

полномочий по решению вопросов о соответствии Конституции нормативных актов,

правоприменительной практики и деятельности государственных органов власти и

управления. Это были вопросы об использовании целевых вкладов и индексации сбережений

населения, по которым положения актов Правительства РФ были признаны не

соответствующими Конституции РФ3.

По Конституции России (ст. 125) и новому Федеральному закону «О Конституционном Суде

Российской Федерации» 1994 г.1 в его полномочия входит: разрешение вопросов о

соответствии Конституции РФ законов и других нормативных актов, а также разрешение

споров о компетенции между государственными органами (без решения вопросов о

конституционности правоприменительной практики и деятельности государственных

органов); по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам

судов он проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению

в конкретном деле. Все это относится и к сфере финансовых отношений. Примерами являются

Постановления Конституционного Суда РФ: от 24 октября 1996 г. по делу о проверке

конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О

внесении изменений в Закон РФ «Об акцизах»2; от 24 февраля 1998 г. по делу о проверке

конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля

1997 г. «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхова-

ния РФ, Государственный фонд занятости РФ и в фонды обязательного медицинского

страхования на 1997 год»3; Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2002 г. по

жалобе гражданки Кулаковой М. И. на нарушение ее конституционных прав абз. пятым ст. 4

Закона РФ «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения»4.

Важная роль в обеспечении соблюдения прав субъектов финансовых правоотношений

принадлежит прокуратуре РФ5, которая призвана осуществлять надзор за исполнением

законов министерствами, ведомствами, в том числе органами государственной власти

субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами; за

соблюдением прав человека и гражданина, в том числе органами финансового контроля,

органами налоговой полиции. Прокурор приносит протест на противоречащий закону

правовой акт (лицу, издавшему его) и вносит представление в орган (или должностному

лицу), который уполномочен устранить эти нарушения.

Таким образом, установленный порядок защиты финансовых прав и законных интересов

исходит из необходимости соблюдения требований законодательства всеми участниками

финансовых правоотношений, включая государство и его органы.\_\_