

Денис Шевчук

# Финансовое право



Денис Шевчук

**Финансовое право**

«Автор»

## **Шевчук Д. А.**

Финансовое право / Д. А. Шевчук — «Автор»,

В учебном пособии в краткой и доступной форме рассмотрены все основные вопросы, предусмотренные государственным образовательным стандартом и учебной программой по дисциплине «Финансовое право». Книга позволит быстро получить основные знания по предмету, а также качественно подготовиться к зачету и экзамену. Рекомендуется студентам, аспирантам и преподавателям по юридическим, экономическим и управленческим специальностям, а также сотрудникам банков. Автор книги, Шевчук Денис Александрович, имеет опыт преподавания различных дисциплин в ведущих ВУЗах Москвы (экономические, юридические, технические, гуманитарные), два высших образования (экономическое и юридическое), более 30 публикаций (статьи и книги), Член Союза Юристов Москвы, Член Союза Журналистов России, Член Союза Журналистов Москвы, Стипендиат Правительства РФ, опыт работы в банках, коммерческих и государственных структурах (в т.ч. на руководящих должностях), Заместитель генерального директора, Вице-президент «Кредитный брокер INTERFINANCE» (ИПОТЕКА \* КРЕДИТОВАНИЕ БИЗНЕСА, [www.deniscredit.ru](http://www.deniscredit.ru)).

© Шевчук Д. А.

© Автор

# Содержание

Об авторе	5
Сокращения	7
Глава I Финансовое право как отрасль российского права	8
§ 1. Финансы, финансовая система и финансовая деятельность Российского государства	8
§ 2. Предмет, метод правового регулирования и система финансового права России	15
Глава II Финансовый контроль в России	18
§ 1. Понятие и виды финансового контроля	19
Конец ознакомительного фрагмента.	22

# **Шевчук Денис Александрович**

## **Финансовое право**

### **Об авторе**

**Шевчук Денис Александрович**



Опыт преподавания различных дисциплин в ведущих ВУЗах Москвы (экономические, юридические, технические, гуманитарные), два высших образования (экономическое и юридическое), более 30 публикаций (статьи и книги), Член Союза Юристов Москвы, Член Союза Журналистов России, Член Союза Журналистов Москвы, Стипендиат Правительства РФ, опыт работы в банках, коммерческих и государственных структурах (в т.ч. на руководящих должностях), Заместитель генерального директора INTERFINANCE (кредитный брокер, группа компаний, [www.deniscredit.ru](http://www.deniscredit.ru)).

Закончил Московский Государственный Университет Геодезии и Картографии (МИИГАиК), Факультет Экономики и Управления Территориями (ФЭУТ), Менеджер (менеджмент организации) и МГУ им. М.В. Ломоносова, Французский Университетский Колледж (Право),

Кандидатский минимум по специальности “Финансы, денежное обращение и кредит”, ряд специализированных курсов по различным отраслям знаний, постоянно повышает образовательный уровень в разных сферах жизнедеятельности, увлекается хатха-йогой и различными видами спорта.

Автор современных принципов ускоренного качественного изучения и запоминания любых предметов.

При написании работы автору оказали неоценимую помощь: Шевчук Владимир Александрович (три высших образования, опыт руководящей работы в банках, коммерческих и государственных структурах), Шевчук Нина Михайловна (два высших образования, опыт руководящей работы в коммерческих и государственных структурах), Шевчук Александр Львович (два высших образования, имеет большие достижения в научной и практической деятельности).

Автор также пользовался консультациями сотрудников ведущих ВУЗов и организаций г. Москвы и г. Железнодорожный Московской обл. (в т.ч. микрорайон Павлино).

## Сокращения

КБ – коммерческий банк, коммерческие банки  
ЦБ (БР, ЦБР) – Центральный Банк (Банк России)  
ц.б., ц/б – ценные бумаги, ценная бумага  
ю.л. – юридическое лицо, юридические лица  
ф.л. – физическое лицо, физические лица  
р/с – расчетный счет  
т/с – текущий счет  
к/с – корреспондентский счет  
д.б. – должен быть  
м.б. – может быть (могут быть)  
УК – уставный капитал  
СК – собственный капитал  
РКЦ – расчетно-кассовый центр  
АО – акционерное общество  
РЦБ – рынок ценных бумаг  
А – актив  
П – пассив  
З/П – ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА  
ГК – ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС  
ФЗ – ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН  
Н/А – НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ, НОРМАТИВНЫЙ АКТ  
КО – КРЕДИТНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ, КРЕДИТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
Т.К. – ТАК КАК  
СТ. – СТАТЬЯ  
ООО – ОБЩЕСТВО С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ  
БНА (СССР, РСФСР, РФ) – Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств  
(Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти)  
Бюллетень ВС (СССР, РСФСР, РФ) – Бюллетень Верховного Суда  
Ведомости (СССР, РСФСР, РФ) – Ведомости Верховного Совета (СССР, РСФСР), Ве-  
домости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ)  
Вестник ВАС РФ – Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации  
РВ – «Российские вести»  
РГ – «Российская газета»  
СА РФ – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации  
СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации  
СП (СССР, РСФСР, РФ) – Собрание постановлений Совета Министров (Правительства)

# **Глава I Финансовое право как отрасль российского права**

## **§ 1. Финансы, финансовая система и финансовая деятельность Российского государства**

Финансовое право, как и любая иная отрасль Российского права, имеет свой предмет правового регулирования. Предметом правового регулирования финансового права являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением государством финансовой деятельности, обусловленной наличием в стране товарно-денежных отношений, необходимостью распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального дохода.

В условиях возникновения рыночных отношений государство при управлении обществом активно использует такие экономические рычаги, как финансы, деньги, кредит, налоги и т. д. Эти экономические категории определяют сущность общественных отношений, являющихся предметом финансово-правового регулирования.

Поэтому изучение курса «Финансовое право» традиционно начинается с освоения понятий финансов, финансовой системы, финансовой деятельности.

В экономической и правовой литературе понятие «финансы» рассматривается в двух аспектах: – как совокупность экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования определенных фондов денежных средств, необходимых государству для выполнения своих задач и функций; – как совокупность фондов денежных средств, мобилизованных государством для осуществления своих задач и функций.

Как считает автор пособия, Шевчук Денис Александрович, при любом определении финансов следует иметь в виду, что финансы – экономическая категория, определяющее значение для которой имеет ее общественная сущность, т. е. это общественные отношения, складывающиеся в обществе в процессе распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального дохода, в связи с образованием и использованием фондов денежных средств. Финансы в обществе, где существуют товарно-денежные отношения, объективно необходимы. Но финансы возникают не стихийно, а возникают в процессе планомерной деятельности государства. Эта деятельность государства, направленная на создание, распределение и использование определенных фондов денежных средств, в юридической литературе получила название «финансовая деятельность». Финансы, как общественные отношения, возникающие при создании и использовании определенных фондов денежных средств, отличаются друг от друга, но и одновременно характеризуются некоторыми общими чертами, позволяющими объединить их в отдельные, относительно обособленные группы, группу однородных, взаимосвязанных по формам и методам аккумуляции или распределения денежных средств, экономических отношений называют финансовым институтом. Совокупность групп экономических (финансовых) отношений (финансовых институтов) образует единую финансовую систему.

В экономической и юридической литературе финансовая система, ее структура определяются авторами по-разному.

Финансовая система экономистами рассматривается как совокупность: – финансов предприятий, учреждений, организаций; – страхования; – государственных финансов.

В свою очередь финансы предприятий, учреждений, организаций подразделяются: на финансы коммерческих организаций, некоммерческих и общественных объединений.



Страхование делится на: социальное, личное, имущественное, страхование ответственности, страхование предпринимательских рисков (Шевчук Д.А. Страховые споры: практическое пособие. – М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2008).

Государственные финансы включают в себя: – государственный бюджет; – внебюджетные фонды; – государственный кредит.

При классификации авторы учитывали роль субъекта в общественном производстве: являются ли субъекты непосредственно его участниками, организуют ли страховую защиту или осуществляют государственное регулирование.

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

Финансовая система, как совокупность финансовых институтов, в указанных случаях состоит из следующих звеньев: –бюджетная система с входящими в нее государственными (федеральными, республиканскими, краевыми, областными) и местными бюджетами; – внебюджетные целевые фонды (некоторые авторы подразделяют их на централизованные целевые фонды и децентрализованные целевые фонды); – финансы хозяйствующих субъектов и отраслей народного хозяйства; – имущественное и личное страхование; – кредит (государственный и банковский).

Центральное место в финансовой системе Российской Федерации принадлежит бюджетной системе, с помощью которой образуются фонды денежных средств соответствующих государственных и административно-территориальных образований. Все элементы (звенья) финансовой системы так или иначе определяются или связаны с бюджетной системой России.

Определяя структуру финансовой системы России, целесообразно, по нашему мнению, учесть имеющуюся норму закона. В соответствии с Законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. в финансовую систему РФ включаются бюджетная система, а также финансы юридических и физических лиц. Характеризуя финансы юридических лиц, следует указать, что в их состав входят такие государственные внебюджетные фонды, играющие исключительную роль в обеспечении социальной защищенности граждан, как Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

В финансовую систему включаются и негосударственные фонды (федеральные и региональные, например, негосударственные пенсионные фонды); фонды банковской системы; фонды страховых организаций; фонды общественных и региональных организаций; фонды иных юридических лиц.

Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2268 предусмотрено, что государственные внебюджетные фонды, кроме перечисленных выше четырех внебюджетных фондов, консолидируются с федеральным бюджетом. Государственные внебюджетные фонды (экологический фонд, дорожные фонды, фонд развития таможни и др.), консолидируемые с федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, сохраняют свое целевое использование (назначение).

Характеризуя финансовую деятельность государства, необходимо подчеркнуть, что – это особый вид государственной деятельности, поскольку ею занимаются органы государства всех трех ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной в пределах своей компетенции.

Финансовая деятельность осуществляется в соответствии с принципами, присущими всей деятельности Российского государства и закрепленными Конституцией РФ. Основными

из них являются: законность, гласность, федерализм (сочетание централизма с самостоятельностью субъектов Федерации и органов местного самоуправления), плановость.

Принцип законности в финансовой деятельности выражается в том, что весь процесс создания, распределения и использования фондов денежных средств детально регламентируется нормами финансового права, соблюдение которых обеспечивается возможностью применения к правонарушителям мер государственного принуждения. Невыполнение предписаний законодательных и иных нормативных актов о порядке формирования, распределения и использования фондов денежных средств может повлечь за собой нестабильность в финансовых отношениях, необеспеченность финансовыми ресурсами разнообразных утвержденных государственных программ в различных сферах общественной жизни и другим отрицательным последствиям. В настоящий период идут кардинальное обновление финансового права, приведение в соответствие норм финансового законодательства с положениями Конституции РФ и другими федеральными законами, особенно подлежит существенному изменению налоговое законодательство.

Принцип гласности при осуществлении финансовой деятельности проявляется в процедуре доведения до сведения граждан, в том числе и с помощью средств массовой информации, содержания проектов различных финансово-плановых актов, принятых отчетов об их выполнении, результатов проверок и ревизий финансовой деятельности и т. д.

Принцип федерализма в финансовой деятельности проявляется в установлении Конституцией РФ разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области финансов. Так, в ст. 71 Конституции РФ зафиксировано, что в ведении Российской Федерации находятся: финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы; к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ). Процесс дальнейшего расширения прав субъектов Российской Федерации в финансовой деятельности не должен нарушать основные конституционные положения, закрепляющие полномочия Российской Федерации – центра в управлении финансами.

Принцип плановости в осуществлении финансовой деятельности означает, что вся финансовая деятельность государства базируется на основе целой системы финансово-плановых актов, структура которых, порядок составления, утверждения, исполнения закрепляются в соответствующих нормативных актах.

Основными финансово-плановыми «актами» являются федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, бюджет Пенсионного фонда, финансово-плановые акты Фонда социального страхования, Государственного фонда занятости населения, Федерального и региональных фондов обязательного медицинского страхования.

Финансово-плановым актом бюджетной организации является смета расходов.

Финансовая деятельность государства осуществляется различными методами. Их разнообразие зависит от многих факторов: от субъекта взаимоотношений, условий аккумуляции и использования денежных средств. В юридической литературе принято делить методы осуществления финансовой деятельности на две группы: методы собирания денежных средств и методы их распределения и использования.

Важнейшим методом собирания денежных средств в государственные (Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации) и местные бюджеты является налоговый метод, метод установления налогов. Государство с помощью данного метода изымает в той или иной форме, в обязательном порядке, в установленные сроки и размере денежные средства для зачисления их в бюджеты определенного уровня. Аналогичным методом собирания денежных средств является метод обязательных платежей (взносов) в государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Государственный фонд занятости населения РФ, Фонд соци-

ального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования). В литературе их принято называть «социальными» налогами. В отличие от налогового метода, которому свойственен в определенной степени принудительный (обязательный) характер изъятия денежных средств, применяется и метод добровольных взносов – покупка государственных ценных бумаг, пожертвования, вклады в банки и т. д.).

При распределении и использовании государственных денежных средств применяются два важнейших метода: метод финансирования и кредитования. Метод финансирования выражается в безвозмездном и безвозвратном предоставлении денежных средств.

Кредитование – выделение (предоставление) денежных средств на условиях возмездности (платности) и возвратности. Финансирование применяется в отношении государственных организаций, метод кредитования – как в отношении государственных организаций, так и иных, негосударственных, организаций.

Особенностью финансовой деятельности является то, что ее осуществляют все органы государственной власти в зависимости от установленной им компетенции. Так, в соответствии с Конституцией РФ Государственная Дума обсуждает и принимает федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии. Федеральные законы, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

Президент Российской Федерации подписывает и обнародует федеральные законы.

Правительство Российской Федерации, осуществляя исполнительную власть, разрабатывает и представляет Государственной Думе проект федерального бюджета, организует его исполнение; представляет отчет об исполнении федерального бюджета, обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики и т. д.

Для осуществления финансовой деятельности в Российской Федерации созданы специальные органы исполнительной власти. Значительная роль в осуществлении финансовой деятельности принадлежит Министерству финансов РФ.

Министерство финансов РФ в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 1994 г. № 984, является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой государственной финансовой политики и осуществляющим общее руководство организацией финансов в стране. Основные задачи Министерства финансов РФ заключаются в: – разработке и реализации стратегических направлений единой государственной финансовой политики; – составлении проекта и исполнении федерального бюджета; – обеспечении устойчивости государственных финансов и их активного воздействия на социально-экономическое развитие страны, эффективности хозяйствования, а также осуществлении мер по развитию финансового рынка; – концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов, целевом финансировании общегосударственных потребностей; – разработке предложений по привлечению в экономику страны иностранных кредитных ресурсов и об источниках их погашения; – совершенствовании методов финансово-бюджетного планирования, финансирования и отчетности; – осуществлении финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов. Задачи Министерства финансов России расширяются в связи с Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1177, которым Министерству финансов Российской Федерации переданы функции ликвидированных Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю и Федеральной службы России по надзору за страховой деятельностью.

Министерство финансов РФ возглавляет единую систему органов государственного управления финансами в Российской Федерации, в которую кроме Министерства финансов РФ входят министерства финансов республик, финансовые управления и другие органы управ-

ления финансами в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах и органы федерального казначейства.

Федеральное казначейство Российской Федерации создано Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556. Единую централизованную систему органов федерального казначейства возглавляет руководитель Федерального казначейства – начальник Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов РФ. • В соответствии с Положением о Федеральном казначействе РФ, утвержденным постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 27 августа 1993 г. № 864, единая централизованная система органов федерального казначейства состоит из Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ и подчиненных ему территориальных органов федерального казначейства по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и С.-Петербургу, городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах. Казначейство подчиняется Министру финансов Российской Федерации. Органы казначейства подчиняются своему вышестоящему органу и руководителю казначейства – начальнику Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

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

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

В целях улучшения организации работы и усиления контроля за исполнением федерального бюджета Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов РФ взаимодействует с Банком России, с Государственной налоговой службой Российской Федерации, иными федеральными органами исполнительной власти РФ. Органы казначейства осуществляют контрольные функции во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти, налоговыми, правоохранительными органами и банками; материалы по фактам нарушений, за которые предусмотрена уголовная ответственность, передают правоохранительным органам. В определенных случаях органы казначейства предъявляют иски в суд и в арбитражный суд.

Главными задачами органов казначейства являются: – организация, осуществление и контроль за исполнением федерального бюджета, управление доходами и расходами этого бюджета на открываемых в банках счетах казначейства, исходя из принципа единства кассы; – регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом и государственными (федеральными) внебюджетными фондами, финансовое исполнение этих фондов, контроль за поступлением и использованием внебюджетных (федеральных) средств; – сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов, представление высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти РФ отчетности о финансовых операциях Правительства РФ по федеральному бюджету, о государственных (федеральных) внебюджетных фондах, а также о состоянии бюджетной системы Российской Федерации; – осуществление краткосрочного прогнозирования объемов государственных финансовых ресурсов, а также оперативное управление этими ресурсами в пределах установленных на соответствующий период государственных расходов; – управление и обслуживание совместно с Центральным банком РФ и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга РФ;

– разработка методологических и инструктивных материалов по вопросам, относящимся к компетенции казначейства, обязательных для органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций, включая организации, распоряжающиеся средствами государственных (федеральных) внебюджетных фондов; ведение операций по учету государственной казны РФ.

Велика роль в области финансовой деятельности Государственной налоговой службы РФ, созданной в условиях перехода России к рыночным отношениям.

Особое положение среди федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих финансовую деятельность, занимает Центральный банк РФ (Банк России), который действует в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке РФ (Банке России)» от 2 декабря 1990 г. (в редакции ФЗ от 26 апреля 1995 г.). Центральный банк РФ (Банк России), являясь юридическим лицом, одновременно осуществляет функции органа государственного управления, наделенного властными полномочиями. Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, имеет право издавать нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Уставной капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью. Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Основными целями деятельности Банка России являются: – защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам; – развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; – обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов. Получение прибыли не является целью деятельности Банка России. Прибыль Банка России после направления ее в установленном Советом Директоров порядке в резервы и фонды перечисляется в доход федерального бюджета. Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов, в налоговых органах Банк России не регистрируется.

Для управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации создан Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР). В соответствии с Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации 27 декабря 1991 г. №2122-1, ПФР является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, обеспечивающим: целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов; финансирование расходов, связанных с выплатой государственных пенсий, пособий по уходу за ребенком по достижению определенного возраста; оказания материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам; финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности ПФР и его органов; капитализацию средств ПФР; контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением в ПФР страховых взносов от работодателей и граждан; контроль за правильным и рациональным расходованием его средств и т. д.

Пенсионный фонд РФ возглавляется Правлением и его постоянно действующим исполнительным органом – Исполнительной дирекцией. В республиках РФ, других субъектах Российской Федерации созданы отделения ПФР, в районах и городах действуют уполномоченные ПФР.

Для управления государственным фондом занятости населения Российской Федерации, являющимся государственным внебюджетным фондом, предназначенным для финансирования мероприятий, связанных с разработкой и реализацией государственной политики занятости населения, в соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 8 июня 1993 г. № 5131-1 была создана Федеральная государственная служба занятости населения России. Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральная служба занятости насе-

ления России была ликвидирована и ее функции были переданы вновь созданному Министерству труда и социального развития Российской Федерации.

Для управления средствами государственного социального страхования Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г.<sup>4</sup> был создан Фонд социального страхования РФ. Фонд является специализированным финансово-кредитным учреждением. Основные задачи Фонда определены в Положении о нем: – обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение, санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также другие цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством; – участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования; – осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда и т. д.

Фонд социального страхования РФ возглавляется председателем, который в свою очередь является председателем Правления Фонда – коллегиального совещательного органа. Исполнительными органами Фонда на территории субъектов Федерации являются региональные отделения Фонда социального страхования, в отдельных отраслях хозяйства созданы отраслевые отделения Фонда. Региональные и центральные отраслевые отделения Фонда создают филиалы регионального (центрального отраслевого) Фонда социального страхования Российской Федерации.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ управляется исполнительной дирекцией Фонда.

Все федеральные органы исполнительной власти осуществляют финансовую деятельность в пределах своей компетенции.

Органы внутренних дел, как федеральные органы исполнительной власти, активно участвуют в финансовой деятельности государства, а именно: в создании и использовании фондов денежных средств, главным образом, федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Децентрализация в области бюджетных отношений изменила взаимоотношения органов внутренних дел с различными видами бюджета. В настоящее время уменьшается доля расходов на содержание органов внутренних дел из федерального бюджета РФ, увеличиваются расходы из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В соответствии с Законом РФ «О милиции» финансирование горрайорганов внутренних дел, например, осуществляется из, федерального бюджета, республиканских бюджетов республик в составе РФ, краевых, областных бюджетов краев и областей, областного бюджета автономной области, окружных бюджетов автономных округов; местных бюджетов, а также иных источников.

Органы внутренних дел участвуют в создании и использовании таких государственных внебюджетных фондов, как Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и иных фондов.

Денежные средства органов внутренних дел, находящиеся на счетах в кредитных организациях банковской системы России, могут использоваться при формировании фондов банковской системы. Структурные подразделения системы МВД РФ, занятые в сфере материального производства, и, в частности, подразделения уголовно-исполнительной системы, создают собственные фонды денежных средств и при необходимости могут использовать средства банковского кредита.

## **§ 2. Предмет, метод правового регулирования и система финансового права России**

Финансовое право имеет свой предмет регулирования, не свойственный другим отраслям права. Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством финансовой деятельности, т. е. деятельности по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств. Эти отношения отличаются большим разнообразием по своему содержанию и по кругу их участников. Главная особенность общественных отношений, являющихся предметом финансового права, состоит в том, что они возникают в процессе финансовой деятельности государства. Отсюда и другая их особенность – они представляют собой разновидность имущественных отношений, так как возникают по поводу финансовых ресурсов, денежных средств. Это – финансовые отношения, одной из сторон в которых всегда выступает государство или его орган.

Своеобразие предмета регулирования обуславливает и особенности метода регулирования, свойственного финансовому праву.

Основным методом правового регулирования финансового права является метод «власти и подчинения». Однако метод «власти и подчинения», применяемый финансовым правом, отличается от аналогичного метода, используемого другими отраслями права, в частности административным правом. Отношения «власти и подчинения» при регулировании финансовых отношений, как правило, не основываются на Отношениях субординации, подчинения «по вертикали». Властные предписания исходят в большинстве случаев от финансовых, налоговых и кредитных органов, с которыми другие участники финансовых отношений не находятся в административной зависимости.

Определенную группу финансовых отношений составляют отношения, в которых участники находятся в подчинении «по вертикали» (министерства, ведомства и подчиненные им предприятия), однако эти отношения в связи с переходом к рыночной экономике теряют свое былое значение. Н.И. Химичёва рассматривает в качестве основного метода финансово-правового регулирования – государственно-властные предписания одним участникам финансовых отношений со стороны других, выступающих от имени государства и наделенных в связи с этим соответствующими полномочиями.

Финансовое право имеет свой предмет правового регулирования и обусловленный им метод правового регулирования, поэтому финансовое право представляет собой самостоятельную отрасль права.

Как считает автор пособия, Шевчук Денис Александрович, этот вывод в теории права остается спорным. Впервые вопрос о природе финансового права возник в ходе дискуссии о системе социалистического права, проведенной Институтом права АН СССР в 1940г. В тезисах Института права АН СССР финансовое право рассматривается как самостоятельная отрасль права, но без подразделения на общую и особенную части. Большинство авторов, разрабатывающие общие проблемы теории государства и права, а также изучающие вопросы финансовой деятельности государства, рассматривают финансовое право в качестве самостоятельной отрасли права. Иные авторы считают, что финансовое право является частью административного права.

В.В. Бесчеревных, проведя детальный анализ точек зрения ученых о месте финансового права в общей системе права, пришел к выводу о том, что финансовое право является самостоятельной отраслью права, но не имеет своего, только ему присущего, метода правового регулирования и не применяет «различные („разные“) методы регулирования, а ... использует так называемый административный метод».

Наличие различных точек зрения о природе финансового права объясняется тем, что оно находится в тесной взаимосвязи с другими отраслями права, и главным образом с конституционным, административным и гражданским.

При отграничении финансового права от смежных отраслей права необходимо учитывать природу его предмета и особенности метода правового регулирования.

Финансовое право – самостоятельная отрасль права, представляющая собой совокупность норм права, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе создания, распределения и использования государством определенных фондов денежных средств, необходимых государству для выполнения его задач и функций методом «власти и подчинения», как правило, не основанным на субординации. Нормы финансового права носят, как правило, императивный характер, т. е. содержание такой нормы не может быть изменено по соглашению участников общественного отношения, как это имеет место при диспозитивных нормах, содержащихся, например, в Гражданском кодексе РФ.

В зависимости от характера воздействия на участников финансового отношения нормы финансового права подразделяется на три вида: обязывающие, запрещающие и уполномочивающие. Обязывающие нормы, устанавливая определенные права и обязанности участников финансовых отношений, требуют от них совершения определенных действий. Например, нормы налогового права предписывают субъектам налоговых отношений при наличии объекта обложения уплатить налог в определенном размере и в определенный срок. Запрещающие нормы, как явствует из самого названия, содержат запрет на совершение какого-либо действия. Например, норму «Аудиторские объединения не вправе непосредственно заниматься аудиторской деятельностью» следует отнести к запрещающим нормам. Уполномочивающие нормы устанавливают определенные права участников финансовых отношений, но реализация этих прав находится в зависимости от действий самого участника. Такие нормы содержатся, например, в нормативных актах, регулирующих кредитные отношения. Подавляющее число норм финансового права носит обязывающий характер.

Нормы финансового права в зависимости от особенностей регулируемых ими общественных отношений группируются в различные структурные подразделения. Наиболее крупными подразделениями финансового права являются общая и особенная части. Впервые такое деление было введено в теорию финансового права в 1952 г.

Общая часть финансового права включает в себя нормы, закрепляющие основные начала финансовой деятельности, ее задачи, формы и методы осуществления; устанавливающие компетенцию субъектов управления финансами, порядок осуществления финансового контроля. Эти нормы имеют значение для всех финансовых отношений. Нормы, регулирующие отдельные виды финансовых отношений, образуют финансово-правовые институты, объединяющиеся в особенную часть финансового права. В теории права существует точка зрения, согласно которой в особенной части финансового права объединяются не только финансово-правовые институты, но и более крупные подразделения, представляющие собой совокупность институтов – разделы (подотрасль) права.

Это, в частности, касается норм, регулирующих бюджетные отношения. Бюджетное право не является самостоятельной отраслью права, но все ученые единодушно подчеркивают, что бюджетное право занимает особое место в системе финансового права. То же самое следует сказать и о налоговом праве.

Совокупность норм финансового права, объединение их в общей и особенной частях, в разделах, финансово-правовых институтах имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку позволяет более эффективно пользоваться финансовым законодательством, способствует соблюдению важнейшего принципа финансовой деятельности – законности.



Систему отрасли финансового права нельзя смешивать с системой курса финансового права, хотя последнее понятие производно от первого. Система отрасли финансового права – это единство, взаимосвязь и объединение определенных финансово-правовых норм в зависимости от характера и содержания регулируемых финансовых отношений. Система курса финансового права – это последовательность изложения, изучения финансово-правовых норм, позволяющая более эффективно раскрыть их сущность и значение. Система курса, как и система отрасли финансового права, подразделяется на общую и особенную части. В общей части курса выявляется внутреннее единство финансового права, изучаются его предмет и метод правового регулирования, раскрывается специфика финансово-правовых норм, выявляются особенности форм и методов осуществления финансовой деятельности и финансового контроля, определяется место финансового права в общей системе российского права. В особенной части курса разделы и отдельные финансово-правовые институты рассматриваются в историческом плане, предлагаются пути совершенствования финансово-правовых норм, проводится сравнительно-правовой анализ соответствующих разделов и финансово-правовых институтов.

Источниками финансового права являются различные нормативные акты. основополагающие нормы финансового права содержатся в Конституции РФ. например, в ст. 57 Конституции РФ закреплено, что законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Статьей 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации отнесено установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия; в ведении Российской Федерации находятся федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы. Статьей 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. Источниками финансового права являются также многочисленные федеральные законы, регулирующие различные виды финансовых отношений, значительное количество федеральных законов принято для регулирования налоговых отношений. Нормы финансового права содержатся в Указах Президента РФ, регулирующих финансовые отношения, в соответствующих Постановлениях и распоряжениях Правительства Российской Федерации.

Особое значение для регулирования финансовых отношений имеют инструкции, письма и т. д. Министерства финансов Российской Федерации, Центрального Банка России; при регулировании банковских отношений значительную роль играют обычаи делового оборота.

Совокупность нормативных актов, содержащих нормы финансового права, принято определять как финансовое законодательство. Определяя финансовое законодательство как совокупность нормативных актов, содержащих финансово-правовые нормы, следует иметь в виду, что категория «законодательство» употребляется и в ином объеме, в ином смысле. Так, в общеправовом классификаторе отраслей законодательства, утвержденном Указом Президента Российской Федерации 16 декабря 1993г. №2171, совокупность нормативных актов, содержащих нормы финансового права, получила наименование «Законодательство о финансах и кредите». В Гражданском кодексе РФ законодатель понятие «законодательство» значительно сузил по сравнению с вышеприведенным объемом. В соответствии со ст. 3 ГК РФ «гражданское законодательство состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в п.п. 1 и 2 ст. 2 настоящего Кодекса». Следовательно, все остальные нормативные акты, регулирующие отношения, подпадающие под действие ст. 2 ГК РФ, не входят в гражданское законодательство.

## **Глава II Финансовый контроль в России**

Менеджер – наемный управленец, начальник!

Если у вас нет ни одного подчиненного – вы не менеджер, а максимум специалист!

*Денис Шевчук*

## **§ 1. Понятие и виды финансового контроля**

Важнейшим направлением деятельности органов государственной власти является контроль за различными сферами общественной жизни. Финансовый контроль охватывает своим воздействием общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности государства, т. е. в процессе создания, распределения и использования определенных фондов денежных средств. Вопрос о понятии финансового контроля, его сущности и формах остается дискуссионным в экономической и юридической литературе. Обращая внимание на взаимозависимость финансового контроля и финансовой деятельности, он правильно указывает на расширение внешних границ контрольной активности органов финансового контроля. Вывод о распространении финансового контроля не только на финансовые, но и на определенный комплекс хозяйственных отношений, представляется правильным, соответствующим реальной действительности. Для подтверждения этого вывода достаточно сослаться на акты ревизий, проверок хозяйственно-финансовой деятельности любого хозяйствующего субъекта. Однако признание данного положения вряд ли дает основания для переименования финансового контроля в финансово-хозяйственный.

Финансовый контроль – это контроль за финансовой и хозяйственной деятельностью хозяйствующих субъектов, что не исключает, а предполагает необходимость осуществления других видов контроля за хозяйственной деятельностью.

Финансовый контроль охватывает комплекс тех хозяйственных отношений, от которых зависят размеры фондов денежных средств и эффективность их использования. Финансовый контроль можно определить как регламентированную нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования.

Финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности. Он призван предупреждать бесхозяйственность и расточительность, выявлять факты злоупотреблений и хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств. Значение финансового контроля особенно повышается в условиях рыночной экономики.

Классификация финансового контроля в теории финансового права проводится по разным основаниям. В зависимости от времени его проведения финансовый контроль подразделяется на предварительный и последующий.

Предварительный финансовый контроль осуществляется до совершения операций по созданию, распределению и использованию определенных фондов денежных средств. Он проводится при рассмотрении и утверждении бюджетов, других финансово-плановых актов, при приеме заявок и т. д.

Последующий финансовый контроль осуществляется после совершения хозяйственной или финансовой операций по использованию финансовых ресурсов из соответствующих фондов денежных средств. В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль, его можно подразделить на следующие виды: – государственный; – муниципальный; – внутриведомственный; – независимый.

Государственный контроль осуществляется федеральными органами законодательной власти, федеральными органами исполнительной власти, в том числе специально созданными органами исполнительной власти.

Большое значение для развития государственного финансового контроля имеет Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 г.

Данным Указом установлено, что в Российской Федерации государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджета федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ. Одновременно в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий указываются также конкретные субъекты государственного финансового контроля: Счетная Палата Российской Федерации, Центральный Банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Главное управление федерального Казначейства, Департамент страхового надзора, Контрольно-ревизионное управление), Государственная налоговая служба РФ, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов. Было признано необходимым проведение не реже одного раза в год соответствующими контрольными и финансовыми органами комплексных ревизий и тематических проверок поступления и расходования бюджетных средств не только в федеральных органах исполнительной власти, но и на предприятиях и в организациях, использующих средства федерального бюджета.

Государственный контроль осуществляют также органы представительной (законодательной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим компетенцию некоторых специально созданных федеральных органов исполнительной власти РФ, осуществляющих финансовый контроль.

Министерство финансов Российской Федерации в соответствии с Положением о нем осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета и целевым использованием средств, выделяемых из федерального бюджета предприятиям, учреждениям, организациям, а также средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов. В составе Министерства финансов РФ создано Контрольно-ревизионное управление (КРУ), осуществляющее в соответствии с законодательством ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности соответствующих хозяйствующих субъектов.

В связи с передачей Министерству финансов Российской Федерации функций Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю и Федеральной службы России по надзору за страховой деятельностью сфера деятельности Министерства финансов Российской Федерации как субъекта государственного финансового контроля значительно расширилась и получила новые черты.

Министерство финансов Российской Федерации, осуществляя государственный финансовый контроль, имеет право: – получать от предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности материалы, необходимые для осуществления контроля за рациональным и целевым расходованием ассигнований, выделяемых из федерального бюджета; – ограничивать, а в необходимых случаях приостанавливать финансирование из федерального бюджета предприятий, учреждений и организаций при наличии фактов незаконного расходования ими средств, а также в случае непредставления отчетов по установленной форме об израсходовании ранее отпущенных средств и другой установленной отчетности с уведомлением об этом руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; взыскивать в установленном порядке с предприятий, учреждений и организаций средства, выделенные из федерального бюджета или государственных (федеральных) внебюджет-

ных фондов, используемые не по целевому назначению, с наложением на них штрафа в размере действующей учетной ставки ЦБ РФ; – осуществлять документальные ревизии и проверки поступления, сохранности и правильности расходования федеральными органами исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации средств федерального бюджета, а также средств в иностранной валюте, выделяемых на основании решений Правительства РФ; – проводить документальные ревизии и проверки финансовой деятельности бюджетных учреждений и организаций, а также осуществлять контроль за расходованием бюджетных средств, выделяемых предприятиям, учреждениям и организациям, давать обязательные к исполнению указания по устранению выявленных нарушений.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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