

Лекция 2. ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ПРАВА

- Вопросы:
 1. Предмет финансового права
 2. Понятие финансового права
 3. Система финансового права
 4. Методы правового регулирования
 5. Источники финансового права

ЛИТЕРАТУРА

1. Худяков А.И. Учебник Финансовое право Республики Казахстан. Алматы. 2005.
2. Найманбаев С.М. Учебник Финансовое право Республики Казахстан. Алматы. 2006.
3. Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы. 1995.
4. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 года, с последующими изменениями и дополнениями.

Вопрос 1. Предмет финансового права

Предметом финансового права являются отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства. В процессе такой деятельности государства возникает 2 группы финансовых отношений: материальные и организационные.

Материальные финансовые отношения опосредуют движение денежных средств, выражая процессы формирования или распределения государственных денежных фондов.

Отношения, возникающие в процессе организации денежной системы страны в целом и финансовой деятельности государства в частности, системы финансовых учреждений государства, обеспечения их деятельности относятся к разряду **организационных финансовых отношений**.

Общим признаком материальных и организационных финансовых отношений выступает то, что они обусловлены существованием государства и является продуктом его финансовой деятельности.

Признаки материальных финансовых отношений:

- 1) являются денежными, поскольку выражают процесс либо формирования государственного денежного фонда либо процесс расходования денежного фонда;
- 2) опосредуют одностороннее движение стоимости в денежной форме, не сопряжённое встречным движением стоимости в товарной форме;
- 3) носят распределительный характер;
- 4) являются разновидностью экономических отношений;
- 5) возникают в процессе фин. деятельности государства, существуют лишь в правовой форме.

Вопрос 2. Понятие финансового права

Финансовое право можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе формирования государством денежной системы и обеспечения ее нормального функционирования, а также в процессе формирования, распределения и организации использования государственных денежных фондов.

Формой существования финансового права выступает финансовое законодательство.

Финансовое законодательство - это совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства.

Следует отметить, что общество постоянно борется, за поднятие уровня органов, полномочных принимать акты, относящиеся к актам финансового законодательства. Речь в первую очередь идет об актах бюджетного и налогового законодательства.

Так, в сфере налогообложения эта борьба в прошлом велась по вопросу, кто вправе устанавливать и вводить налоги: органы исполнительной или представительной власти. Особенно острый характер она приобрела в период ранних буржуазных революций, когда монархи лишались этого права и оно переходило в руки парламента. Отсюда даже возник афоризм: «Парламент - дитя налога», а борьба североамериканских колоний за независимость, налоги для которых устанавливал английский парламент, где жители колонии не имели своих депутатов, происходила под лозунгом: «Никаких налогов без представительства в парламенте». В историческом аспекте этот вопрос был решен в пользу парламента и право установления налогов превратилось в его исключительную прерогативу. В некоторых странах даже сформировалось специальное понятие (причем закрепленное на конституционном уровне) - «финансовый закон».

В настоящее время этот вопрос концентрируется вокруг того, чтобы вообще лишить органы исполнительной власти каких-либо полномочий в деле нормативно-правового регулирования налоговых отношений. То есть принципиальная концепция, которая лежит в основе формирования налогового законодательства, заключается в том, чтобы это законодательство было представлено исключительно актами представительных органов власти. При этом данные акты должны быть актами прямого действия, что исключало бы необходимость принятия исполнительными органами подзаконных актов, посредством которых под видом конкретизации и развития законов фактически осуществлялось бы регулирование налоговых отношений и корректировка установившихся налогов законов. Естественно, что органы исполнительной власти, не желая расстаться со своей властью и влиянием, всячески этому препятствуют и лоббируют принятие таких законов, которые закрепляли бы значимость ведомственных нормативных правовых актов.

Тем не менее нормы финансового права содержатся в самых разнообразных правовых актах.

Вопрос 3. Система финансового права

Финансовое право, подобно многим другим отраслям права, состоит из общей и особенной частей.

Принято считать, что общая часть финансового права (как отрасль права) включает в себя правовые нормы, которые закрепляют основные начала финансовой деятельности государства, ее задачи, формы и методы осуществления, устанавливают правовые основы финансового контроля, круг и компетенцию государственных органов, участвующих в финансовой деятельности государства. Эти нормы устанавливают положения, которые распространяются на все разделы и институты особенной части финансового права.

Такое определение содержания общей части финансового права в принципе возражений не вызывает. Однако полагаем, что, во-первых, круг вопросов отнесенных этим определением к предмету общей части, нуждается в дополнении, уточнении и конкретизации. Во-вторых, эта часть финансового права, подобно общей части других отраслей права, состоит из отдельных институтов, т.е. сама по себе является определенной правовой системой.

В частности, она содержит институт, который можно было именовать «Управление в области государственных финансов».

О существовании такого института свидетельствует наличие значительного правового массива, посвященного субъектам, осуществляющим организационную деятельность в сфере государственных финансов. Фактор организации государственных финансов практически реализуется через управление ими. Причем данное управление реализуется не только в руководстве процессами движения денежных средств в определенных направлениях путем издания государством либо его органом обязательных предписаний, но и в организации деятельности самих органов государства, на которые возлагаются те или иные функции в области государственных финансов. Для этого государство посредством издания нормативных актов наделяет свои органы соответствующей компетенцией, формирует из них определенную систему, действующую в режиме иерархии и соподчиненности, устанавливает формы и методы реализации ими своих полномочий.

Словом создается то что в юридической литературе принято называть управление в какой-то области. Еще раз подчеркнем, что управление в области государственных финансов предопределено самим их характером и вытекает из того факта что вне организационных форм такие финансы не существуют. В рамках общей части существует также институт, который мы предложили бы назвать «Правовое регулирование финансового планирования». Финансово-правовая наука признает существование особой разновидности финансово-правовых актов - планово-финансовых актов и наличие в особенной части финансового права института, посвященного одному из видов Финансового планирования - бюджетному, именуемому «бюджетный процесс». Однако объектом финансового планирования выступает не только бюджет, но и все остальные денежные фонды, входящие в состав финансовой системы. Подтверждение тому - большое количество самых разнообразных финансовых планов разрабатываемых и утверждаемых самими различными государственными органами.

Институтом общей части финансового является институт, посвященный организации денежной системы страны. В финансово-правовой литературе его считают институтом особенной части и материал о нем располагается в конце учебников по финансовому праву. Оценка данного института в качестве института особенной части представляется ошибочно во-первых, если исходить из предпосылки, что система особенной части производна от финансовой системы (т.е. финансово-правовые институты отражают объективно существующие финансово-экономические институты), то рассматриваемому институту вообще не из чего взяться, так как государственная финансовая система денежного фонда, именуемая «Денежная система» вообще не знает.

Во-вторых, правовое регулирование денежной системы одинаково касается всех денежных фондов, входящих в состав финансовой системы и опосредованных соответствующими правовыми институтами особенной части финансового права. Иначе говоря «Институт правовые основы денежной системы» не находится в одном горизонтальном ряду с другими институтами особенной части а расположен над ними, что предопределяет его место в общей части финансового права. В-третьих, этот институт имеет выход на все денежные отношения в то время как финансовые отношения являются лишь частью их.

Следовательно, данный институт, как касающийся всех существующих в обществе денежных отношений (финансовых, регулируемых нормами финансового права; товарно-денежных или просто денежных, регулируемых гражданским правом; отношений по оплате труда, регулируемых трудовым правом, и т.д.), носит применительно к ним общий характер. Институтом общей части финансового права является институт, именуемый «Финансовое устройство».

Государственные финансы любой страны носят организованный характер: они подразделены на определенные фонды денежных средств, опосредованные финансово-экономическими институтами. Все это закрепляется соответствующими правовыми актами.

Нормы, определяющие общие начала формирования финансовой системы государства и решающие наиболее принципиальные вопросы структурирования государственных финансов, как раз и образуют собой указанный институт.

Общепризнанным институтом общей части финансового права является институт, обычно называемый «Финансовый контроль» (более правильное его название - «Правовые основы финансового контроля»).

Наконец, институтом общей части финансового права выступает институт, именуемый «Финансово-правовая ответственность».

То, что за нарушение финансового законодательства применяется та или иная юридическая ответственность, факт в общем-то бесспорный. В ряде случаев правовая природа этой ответственности сомнения не вызывает - она является либо уголовной, либо административной.

В других случаях природа этой ответственности не столь очевидна и мнения исследователей при ее квалификации делятся между финансово-правовой, административно-правовой и даже гражданско-правовой ответственностью. Повергается сомнению само существование такого вида юридической ответственности, как финансово-правовая.

В итоге общая часть финансового права (как отрасли права) представлена следующими институтами:

- 1) финансовое устройство;**
- 2) правовые основы денежной системы;**
- 3) управление в области финансов;**
- 4) финансовое планирование;**
- 5) финансовый контроль;**
- 6) финансово-правовая ответственность.**

Каждый из этих институтов имеет свой выход на институты особенной части и реализуется через них. Так, финансовое планирование в своем конкретном осуществлении распадается на бюджетное планирование, планирование расходования специальных денежных фондов, планирование финансов государственных предприятий и т.п. Финансовый контроль принимает вид бюджетного контроля, налогового контроля, ведомственного контроля и т.д.

Финансово-правовая ответственность в своем конкретном применении принимает вид ответственности за нарушение бюджетного, налогового, валютного и других видов законодательства, входящих в семейство финансового законодательства.

Безусловно, что финансовые отношения можно делить на доходные и расходный. В равной мере в зависимости от вида денежного фонда их можно делить на бюджетные, отношения по формированию и распределению внебюджетных фондов, фондов предприятий и т.д. Но это деление производится на основании различных критериев и выраженные им явления существуют в различных классификационных плоскостях. Сводить данные явления в один классификационный ряд, присваивая каждому из них однотипный статус финансово-правового института, - значит нарушать элементарные законы построения систем.

На основании всего изложенного можно, на наш взгляд, сделать вполне определенный вывод, что таких институтов (разделов, подотраслей), как «правовое регулирование государственных доходов» и «Правовое регулирование государственных расходов», особенная часть не содержит. В лучшем случае они могут быть разделами науки или учебного курса финансового права, выделяемых, как писал С.Д. Цыпкин, в целях более детального анализа, усвоения и совершенствования соответствующих нормативных материалов.

Вопрос 4. Методы правового регулирования

Под **методом правового регулирования** понимаются способы воздействия государства на поведение участников фин. отношения посредством определения их прав и обязанностей.

Финансовое право использует два метода правового регулирования: императивный и диспозитивный.

Основным методом выступает императивный метод, который в юр. литературе называют односторонне-властным, методом властных предписаний, директивным, а ранее именовали административным.

Преимущественное применение фин. правом императивного метода объясняется спецификой фин. деятельности государства. В процессе формирования своих денежных фондов оно чаще всего вынуждено добывать денежные средства, отбирая их у кого-либо, т. е. путём принудительного и безвозвратного изъятия их у владельцев.

Налоги устанавливаются государством в односторонне-властном порядке посредством издания соответствующим органом нормативного акта. В Казахстане право установления налогов предоставлено Парламенту и делается им путём принятия закона. Этот акт обычно дополняется подзаконными актами органа, призванного государством осуществлять сбор налогов. Эти акты конкретизируют и разъясняют положения закона.

Императивный метод регулирования финансовых правоотношений характеризуются следующими **признаками**:

- 1) государство определяет поведение субъектов финансового отношения путём односторонне-властных предписаний, содержащихся в правовых актах, носящих как правило нормативный характер;
- 2) это предписание детально регламентирует поведение сторон;
- 3) взаимные права и обязанности сторон порождены государством и вытекают из того нормативного акта, который регулирует данное отношение;
- 4) стороны не вправе отступать от исполнения предписаний государства, которые носят для них обязательный характер;
- 5) исполнение предписаний государства обеспечивается механизмом принуждения, реализуемым уполномоченным органом государства либо через суд, либо в одностороннем порядке;

- 6) возможность выбора поведения сторон, в т.ч. на основе их взаимного соглашения, либо вообще отсутствует, либо касается несущественных моментов;
- 7) неисполнение предписания влечёт за собой ответственность нарушителя;
- 8) субъект, представляющий в фин. правоотношении государство наделён более широкими правами, чем другой, и как правило, обладает такими властными полномочиями, которые дают ему возможность принудительной реализации предписаний государства.

Диспозитивный метод по сравнению с императивным методом более мягок в воздействии на поведение субъектов фин. отношения. Правовой акт государства, регулирующий данное отношение не содержит полного комплекса предписаний, некоторые права и обязанности сторон определяются на основе их соглашения. В итоге возникает договорная форма фин. отношения.

Диспозитивный метод правового регулирования финансовых отношений характеризуется следующими признаками:

1) права и обязанности сторон формируются по линии двух источников:

а) нормативного акта, регулирующее данное отношение;
б) договорами, заключенного между сторонами;

2) односторонне-властные предписания государства не носят всеобъемлющего характера, оставляя субъектам данного отношения право на собственное волеизъявление;

3) правовой акт, регулирующий данное правоотношение, порождает для субъекта, представляющего в нём государство, не только права, но и обязанности перед другой стороной, а также выступает предпосылкой возникновения финансовых обязательства государства перед этой стороной;

4) регулирующее воздействие государства на поведение своего контрагента выражается не только в форме побуждения с использованием для этого экономических стимулов и материальной заинтересованности;

- 5) права и обязанности сторон финансового правоотношения более уравновешены, т.е. выражены категорической формулой «власти и подчинения», свойственной императивному методу, и управомоченный субъект также выступает носителем определённых юр. обязанностей, в т.ч., вытекающих из договора, опосредующее данное отношение;
- 6) юридической формой финансового отношения, при регулировании его посредством диспозитивного метода, выступает финансово-правовой договор, сторонами которого являются государство и контрагент государства по финансовому отношению;
- 7) финансово-правовой договор порождает права и обязанности сторон, наделяя при этом большими правами 2-ю сторону этого отношения – государство или представляющий его орган;
- 8) финансово-правовой договор может быть заключён только в случае, когда это позволяет тот правовой акт, который регулирует данное финансовое отношение, и только по вопросам, которые этим правовым актом отосланы на разрешение сторон договора.

Вопрос 5. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Как уже отмечалось, финансовые системы различных государств могут существенно различаться в силу особенностей строения этих систем. Соответственно могут различаться и построения особенной части финансового права. Так, если страховое дело в стране полностью осуществляется частными страховыми компаниями и отсутствует страхование имущественных интересов государства, то в финансовом праве будет отсутствовать институт «Финансово-страховое право». Наличие внебюджетных специальных фондов порождает институт «Правовое регулирование внебюджетных фондов».

Надо сказать, что такие фонды (а соответственно, и такой правовой институт) существовали и в Казахстане. Однако в настоящее время они консолидированы с бюджетом, что повлекло поглощение данного института бюджетным правовом.

Попутно отметим, что всякого рода внебюджетные фонды, существующие параллельно с бюджетом, приводят к размыванию финансовой системы, придают ей калейдоскопический характер, выводят значительные суммы государственных денежных средств из-под контроля общественности в лице представительных органов государства.

С точки зрения иерархии фондов и вертикального среза финансовой системы выделяются централизованные, местные и децентрализованные финансы. Соответственно этому в финансовом праве будет достаточно отчетливо проглядывать три блока норм: 1) правовое регулирование централизованных финансов; 2) правовое регулирование местных финансов; 3) правовое регулирование децентрализованных финансов.

Федеративное устройство государства естественно усложняет систему финансового права за счет институтов, посвященных финансам субъектов федерации.

Следует подчеркнуть, что система учебного курса финансового права вовсе не обязательно должна совпадать с системой финансового права как отрасли права. Преподавание и изучение финансового права и относящегося к ней нормативного материала производится на основе собственных методических приемов и законов дидактики, а не законов построения правовых систем. К тому же по широкому счету объектом преподавания должна выступать не отрасль права как таковая, а финансово-правовая наука. Поэтому, учитывая важность учебного материала и сложность его усвоения, в учебном курсе «Финансовое право» целесообразно выделить такие темы, как «Налоговое право» и «Государственный кредит», хотя они и не представляют собой институтов ни финансовой системы, ни финансового права как отрасли права.

Таким образом, **источниками финансового права** являются нормативно-правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти, в которых содержатся финансово-правовые нормы.

Главным источником финансового права является Конституция РК, которая устанавливает основы финансовой деятельности государства, компетенции высших органов государственной власти в области финансов, предусматривает обязанность граждан по уплате законно установленных налогов. (ст.35 Конституции РК).

Как результат борьбы общества за демократию правового регулирования фин. отношений, важное место в системе источников фин. права занимают законы – акты высшего представительного органа государства.

Однако, в правовом регулировании финансовых отношений продолжают играть существенную роль и подзаконные акты, в первую очередь Постановления Правительства РК.

Наконец, не изжита до конца практика правового регулирования посредством ведомственных правовых актов – актов МФ, а по некоторым вопросам и Нацбанка РК. Одним из кодифицированных правовых актов является Налоговый Кодекс РК (в сфере налогообложения).

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !

