# Оглавление

Оглавление

Введение

1. Конституция РФ как источник конституционного и финансового права.

2. Вопросы финансов в Конституции РФ

2.1 Принципы финансовой деятельности государства

2.2 Единство экономического пространства

2.3 Равенство прав собственности

2.4 Налоги

2.5 Федеральные программы и ценовая политика

2.6 Денежная эмиссия

2.7 Денежно-кредитная политика

2.8 Государственные займы

3. Вопросы бюджета в Конституции РФ

4. Особенности законодательного процесса и судебной практики

Заключение

Библиография

# Введение

В России федеральная Конституция имеет "высшую юридическую силу" (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Конституционные основы носят универсальный характер, они распространяются на все отрасли единой системы российского права и являются базовыми началами и гарантиями развития последующего законодательства и нормотворчества. Конституция Российской Федерации является основой правового регулирования финансовой деятельности и экономических отношений.

Целью данной работы является освещение вопросов финансов и бюджета в Конституции Российской Федерации, для этого были поставлены следующие задачи:

- дать определение понятия финансовой деятельности, управления финансами, изложить основные принципы финансовой деятельности государства;

- дать характеристику отдельных видов и направлений конституционных основ финансовой деятельности;

- разграничение предметов ведения в сфере финансов между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;

- исследовать особенности финансового законотворчества и судебной практики как источника финансового права.

В ходе написания работы мною были использованы текст Конституции Российской Федерации [1], а также научно-практический комментарий к ней [11]. В основу также легли работы, посвященные проблемам финансовой деятельности, ее конституционному регулированию: учебники и учебные пособия "Финансовое право" (Вострикова Л.Г. [5], Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. [6], Елизарова Н.В. [7]; Карасева М.В. [9], Крохина Ю.А. [11]), учебник "Конституционное право" под ред. Козловой Е.И., Кутафина О.Е. [10]. В указанных источниках дается общий анализ конституционных норм, регулирующих бюджетное устройство, налоговую политику государства и некоторые другие направления финансовой деятельности.

В ходе исследования мною также использовались научные исследования в области конституционного, административного и финансового права Бобковой Л.Л., Затулиной Т.Н. и Ялбуганова А.А. опубликованные в журналах "Финансовое право [3], [12] и "Налоги" [8] в 2007 году.

# 1. Конституция РФ как источник конституционного и финансового права

Нормы Конституции - основного источника конституционного права - являются исходными для всех отраслей права. Роль конституционного права как ведущей отрасли права обусловлена и тем, что именно его нормами регулируется сам процесс создания права. Они определяют виды правовых актов, органов, их издающих, соотношение их юридической силы. [10]

Конституционное право является ведущей отраслью в системе права. Это значит, что его нормы являются определяющими для регулирования общественных отношений всеми отраслями права, в том числе и финансовым. [9]

В сфере экономической жизни общества предметом конституционного права являются только те отношения, которые характеризуют основные начала и принципы экономики, формы собственности. А в полном объеме правовое регулирование экономических отношений осуществляется гражданским, хозяйственным, предпринимательским, финансовым и рядом иных отраслей права. [10]

Однако, необходимо иметь в виду, что конституционно-правовые нормы, будучи базовыми для финансового права, остаются в рамках права конституционного, и возникающие на их основе правоотношения являются только конституционно-правовыми со всеми присущими им особенностями. Таким образом, конституционное и финансовое право являются отраслями смежными, но не пересекающимися. Иначе говоря, финансовое право является совершенно самостоятельной отраслью права, в которую включены исключительно финансово-правовые нормы. [9]

Некоторые правоведы, например А.Г. Пауль, высказывают опасение по поводу того, что "если отдельные нормы права включить не в конституционное, а в другие отрасли права, то значительная часть Конституции РФ будет "разработана" по отдельным правовым отраслям, и соответственно большинство ее норм перестанут относить к конституционному праву", представляется несостоятельным, поскольку в этом случае речь должна была бы идти о каком-либо другом источнике права, который не обладает потенциалом Основного Закона. [8]

# 2. Вопросы финансов в Конституции РФ

Источниками финансового права являются различные нормативно-правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, в которых содержатся нормы финансового права. [7] Основополагающие нормы финансового права содержатся в Конституции Российской Федерации. Конституционные основы финансового права закреплены в ст. 5, 8, 15, 34, 41, 57, 71, 72, 75 и др. Конституции РФ. [стр. 27, Helga]

Главный источник финансового права — Конституция Российской Федерации. В ней закрепляются основы правовой организации финансовой деятельности государства в целом и по отдельным ее направлениям, соответственно используемым звеньям финансовой системы. Наибольшее внимание конституционное законодательство уделило бюджетной деятельности, что объясняется ролью государственного бюджета как центрального звена финансовой системы. [7]

Помимо принципов осуществления финансовой деятельности государства Конституция РФ закрепляет и ряд других норм, непосредственно регулирующих финансовые отношения:

- каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют (ст. 57);

- ст. ст. 71 - 73 определяют предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов, в том числе и в сфере публичных финансов;

- денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются (п. 1 ст. 75); защита и обеспечение устойчивости рубля - основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти (п. 2 ст. 75); система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом (п. 3 ст. 75); государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе (п. 4 ст. 75);

- для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

Конституция РФ закрепляет также компетенцию высших органов государственной власти Российской Федерации (например, ст. ст. 106, 114). [12]

## 2.1 Принципы финансовой деятельности государства

Финансовая деятельность государства представляет собой осуществление им функций по образованию, распределению, аккумуляции и использованию денежных средств в целях реализации задач социально-экономического развития, обеспечения обороноспособности и безопасности страны. [7]

Финансовая деятельность государства основана на основополагающих правилах и требованиях — принципах, присущих всей деятельности Российского государства и закрепленных Конституцией Российской Федерации. [7]

1. Принцип законности является основополагающим общеправовым принципом российского права и необходимым условием нормального функционирования любой правовой системы. Он заключается в том, что вся финансовая деятельность детально урегулирована нормами финансового права, соблюдение которых обеспечивается возможностью применения к правонарушителям мер государственного принуждения.
2. Принцип федерализма заключается в установлении Конституцией РФ разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области финансового, валютного, кредитного регулирования (ст. 71 Конституции РФ).
3. Принцип единства финансовой политики является необходимым условием гарантированного Конституцией РФ единства экономического пространства в стране и свободного перемещения финансовых средств и единства денежной системы (ст. 8 Конституции РФ).
4. Принцип гласности гарантируется ст. 15 Конституции РФ, устанавливающей, что любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.
5. Принцип участия граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления обеспечивается ст. 32 Конституции РФ, утверждающей право граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.
6. Принцип плановости означает, что деятельность государства по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов осуществляется на основе финансовых планов, разрабатываемых в соответствии с государственными и местными планами и программами, а также планами предприятий, организаций и учреждений. [7]

Конституция (ст.5, ч.1) устанавливает "горизонтальное" равноправие субъектов, т.е. равенство в правах между собой, а также "вертикальное" равноправие, т.е. равенство прав и возможностей субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами власти (ст.5, ч.4). Таким образом, отменяется принцип исключительности, действовавший в некоторых случаях на предшествующих этапах развития федеративных отношений. Это означает, что все субъекты Федерации обладают равными правами и обязанностями по отношению ко всем федеральным органам государственной власти. [11]

Финансовая деятельность местного самоуправления основывается также на принципах самостоятельности и государственной финансовой поддержки, основывающихся на ст. 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой:

1. Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. [стр. 9-11, Helga]

## 2.2 Единство экономического пространства

Наряду с определенной самостоятельностью субъектов Федерации федеративное государство должно обеспечивать единство экономического пространства (единство рынка). Оно является одним из главных элементов обеспечения целостности государства такого типа, поскольку экономические связи между отдельными регионами являются наиболее прочными связующими элементами. (ст.8, ч.1)

Для обеспечения единства экономического пространства Конституция РФ относит к исключительному ведению Российской Федерации установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. "ж" ст. 71 Конституции РФ).

Принцип единства экономического пространства обусловливает также обеспечение единой финансовой политики, включающей в себя и единую налоговую политику, единство налоговой системы, равное налоговое бремя и установление налоговых изъятий только на основании закона

Принцип свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств развивает принцип единства экономического пространства и реализуется с помощью запрета для федеральных и региональных властей принимать решения, препятствующие свободному движению товаров, услуг и капиталов, а также установлением единства стандартов, метрической системы, статистики, бухгалтерского учета, денежно-кредитной системы.

Статья 34 Конституции РФ закрепляет ряд важных принципов рыночной экономики. Часть 1 развивает принцип свободы экономической деятельности, провозглашенный в ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, закрепляя субъективное право на свободное осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности.

Отметим, что субъектами права, провозглашенного в комментируемой статье, являются граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, бипатриды. Вместе с тем, согласно действующему законодательству, иностранные граждане и лица без гражданства вправе осуществлять предпринимательскую и трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу, что существенно ограничивает их возможности на осуществление права, предусмотренного ч. 1 ст. 34. [11]

## 2.3 Равенство прав собственности

В конце 80-х - начале 90-х гг. XX в. Российская Федерация осуществила кардинальную смену экономической системы. От командно-административной экономики Россия перешла к построению рыночной экономики.

Среди факторов, отличающих рыночный тип экономики от командно-административного, основным является многообразие форм собственности. Примечательно, что Конституция России (ст.8) провозгласила не только признание существования различных форм собственности, но и гарантировала их равную защиту.

Признание государством существования множества форм собственности означает, что все они имеют равные основания для существования в данной экономической системе. Таким образом, придание одной из форм собственности приоритета по отношению к иным будет противоречить Конституции РФ.

Примечательно, что Конституция России оставляет перечень форм права собственности открытым. Таким образом, допускается возможность существования иных форм, например смешанной собственности публичного образования и юридического лица. В частности, среди "иных" форм собственности заслуживает упоминания акционерная собственность, собственность общественных объединений, церковная и казачья собственность. Установление открытого перечня форм собственности представляется обоснованным, учитывая, что экономическая система России находится в стадии становления, поэтому законодательство России должно содержать резервы для развития и не ограничивать экономику там, где это не оправданно с точки зрения ее развития и роста. Смысл конституционного регулирования в условиях становления рыночной экономики, очевидно, должен сводиться к закреплению плюрализма форм собственности, их равноправия и законодательных гарантий прав собственника. [11]

## 2.4 Налоги

Отнесение к ведению Российской Федерации федеральных налогов и сборов отражает единство и взаимосвязь бюджетно-налоговой политики Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ). К ним отнесены те налоги и сборы, которые оказывают наиболее существенное регулирующее воздействие на экономику (на добавленную стоимость, на прибыль или доход) и внешнеэкономическую деятельность (таможенные пошлины), имеют неравномерно размещенную налоговую базу (акцизы), и ряд других. Становление рыночных отношений обусловило необходимость разработки и проведения налоговой политики, основанной на справедливом и соразмерном налогообложении, стимулировании производства и труда, рациональном распределении налоговых доходов государства в пользу человека, ужесточении через налоговое бремя контроля за отдельными видами деятельности.

Статья 57 Конституции РФ закрепляет основные правила, регламентирующие обязанность уплачивать налоги и сборы. Отметим, что Конституция РФ в отличие от конституций некоторых зарубежных государств не предусматривает целей взимания налогов.

Для государства налоги и сборы выступают основным источником доходов бюджета, с помощью которых государство финансирует реализацию своих функций, поэтому оно заинтересовано в максимально полном взимании налогов. В свою очередь, налоги - это законный способ изъятия частной собственности, и плательщики в течение нескольких веков боролись за установление четких гарантий защиты от произвола органов власти по установлению налогов и сборов.

Отметим, что Конституция России в установлении подобных гарантий очень лаконична. В силу этого особый вес имеет каждое слово комментируемой конституционной нормы.

Конституция РФ в ст. 57 называет два источника пополнения бюджета: налоги и сборы. Налог - это обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий) (ст. 8 НК РФ).

Отметим, что обязанность уплачивать налоги и сборы установлена как в отношении граждан РФ, так и в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства ("каждый обязан платить..."). При этом порядок уплаты налогов этими категориями лиц различен.

Законы о налогах должны содержать четкие и понятные нормы. Необходимые элементы налогообложения (налоговых обязательств) должны быть сформулированы так, чтобы каждый точно знал, какие налоги, когда и в каком порядке он обязан платить, а все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах толкуются в пользу налогоплательщика.

Конституционное требование о недопустимости придания обратной силы законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, распространяется как на федеральные законы, так и на законы субъектов Федерации. Недопустимо не только придание таким законам обратной силы путем прямого указания об этом в самом законе, но и принятие законов, по своему смыслу имеющих обратную силу, хотя бы и без особого указания об этом в тексте закона. В равной степени недопустимо придание таким законам обратной силы в актах официального или иного толкования либо правоприменительной практикой. При этом отметим, что Конституция РФ не препятствует приданию обратной силы законам, если они улучшают положение налогоплательщиков.

Несмотря на краткость нормы стать, Конституционный Суд России создал развитую систему правового регулирования системы налогов и сборов в РФ. Кроме того, помимо налогов и сборов Конституционный Суд РФ включил в сферу действия статьи 57 так называемые фискальные сборы. К фискальным сборам Конституционный Суд РФ, например, относит платежи за негативное воздействие на окружающую среду; отчисления операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания. [11]

## 2.5 Федеральные программы и ценовая политика

Российская Федерация устанавливает основы федеральной политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития России. Таким образом, Федерация имеет возможность определять основные направления деятельности в этих сферах не только федеральных органов государственной власти, но и органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций различной подчиненности.

Свое отражение и конкретизацию политика Российской Федерации в указанных областях находит в федеральных целевых программах, которые определяют основные цели и задачи развития соответствующей отрасли или сферы экономики, экологии, социальной защиты населения, очередность и сроки исполнения намеченных мер, ресурсы, необходимые для этого, и т.п.

Федеральные программы служат инструментом структурной политики Федерации, наполняют ее конкретным содержанием.

Сводный перечень федеральных программ и объемов их финансирования из федерального бюджета ежегодно утверждается законом о федеральном бюджете. Для финансирования могут привлекаться и внебюджетные источники. Правительство одновременно с проектом бюджета обязано представлять в Государственную Думу сводный перечень федеральных целевых программ, намеченных к финансированию за счет бюджета на предстоящий год, с указанием цели, задач, этапов и сроков выполнения каждой из них, требуемых объемов финансирования, источников финансирования, заказчиков программ и т.д.

Отнесение к ведению Федерации основ ценовой политики следует соотносить прежде всего с такими основами конституционного строя, как характеристика Российской Федерации в качестве социального государства (ст. 7) и гарантированность свободы экономической деятельности (ст. 8). Таким образом, основы ценовой политики формируются в рамках общеэкономической политики государства.

Существует, например, практика государственного регулирования тарифов (как разновидности ценовой политики) на продукцию и услуги естественных монополий в области жилищных отношений. Вместе с тем имеется практика прямого регулирования цен органами власти в субъектах Федерации. В ведении Федерации находятся федеральные экономические службы (федеральные министерства: финансов, экономики, торговли, по антимонопольной политике; система таможенных органов; федеральные службы по валютному и экспортному контролю, по финансовому оздоровлению и банкротству; федеральная комиссия по рынку ценных бумаг; федеральные банки). Обеспечение проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики Конституцией возложено на федеральное Правительство (ст. 114).

Проведение федеральной политики в различных областях государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства требует соответствующего финансового обеспечения, организуемого через федеральный бюджет, доходная часть которого пополняется за счет федеральных налогов и сборов. С целью оказания федеральной материальной помощи различным регионам создаются также федеральные фонды регионального развития, средствами которых вправе распоряжаться только федеральные власти. [11]

## 2.6 Денежная эмиссия

Денежная эмиссия тесно связана с условиями и сферой обращения национальной валюты, содержанием и платежеспособностью рубля, определением его официального курса по отношению к валютам других стран, это обусловливает требование обязательного рассмотрения Советом Федерации соответствующих федеральных законов. (ст. 106 Конституции РФ)

Денежная эмиссия или эмиссия рубля как единственной денежной единицы в Российской Федерации - предмет ведения строго Российской Федерации. Конституцией и Законом о Банке России осуществление эмиссии наличных денег допускается исключительно (монопольно) Центральным банком РФ. Никакие решения в плане денежной эмиссии недопустимы со стороны субъектов Федерации.

Часть первая статьи 75 устанавливает в качестве суверенной денежной единицы Российской Федерации рубль. Наличие собственной денежной единицы, возможность осуществлять ее эмиссию в требуемых объемах, определяющим образом влиять на курс такой единицы составляют основу денежной политики государства, которая, в свою очередь, представляет собой важную часть общей экономической политики. Размер эмиссии серьезно влияет на экономическую ситуацию, в частности на уровень банковского процента и темпы инфляции.

Каждое государство имеет единую денежную единицу, и наличие нескольких денежных единиц способно разрушить экономику. Поэтому Конституция России запретила введение иных денежных единиц помимо рубля. Кроме того, законодательство России запрещает введение денежных суррогатов (денежные единицы, эмитируемые иными субъектами помимо государства).

В России не допускаются введение и эмиссия других денег. Эмиссия представляет собой выпуск в обращение денежных знаков и в течение уже нескольких веков является суверенным правом государства.

Реализацию права государства на эмиссию денежных средств осуществляет один из органов государства. Учитывая важность права эмиссии и его влияние на экономику, такой орган имеет значительные полномочия по определению денежной политики государства. Конституция России функцию эмиссии денег отдала в исключительную компетенцию Центрального банка РФ.

Банк России осуществляет и наличную, и безналичную эмиссию. Банкноты (банковские билеты) и монета Банка России являются единственным законным средством наличного платежа на территории Российской Федерации. Кроме того, в экономически развитых странах денежный оборот более чем на 90% осуществляется в форме безналичных расчетов. Поэтому эмиссия производится главным образом не за счет эмиссии банкнот (наличных денег), а благодаря депозитарно-чековой эмиссии, осуществляемой в процессе кредитования эмиссионным банком коммерческих банков. Этим правом в России также обладает исключительно Центральный банк РФ. [11]

## 2.7 Денежно-кредитная политика

Часть 2 статьи 75 устанавливает, что защиту и обеспечение устойчивости национальной валюты в России осуществляет Центральный банк РФ (Банк России). Это означает, что к ведению Банка России отнесено осуществление денежно-кредитной политики. Защита рубля представляет собой комплекс мер по регулированию денежного обращения - организация обращения наличных денег и изъятия их из обращения на территории России, обеспечение обязательности приема банкнот и монет Банка России и т.д. Обеспечение устойчивости рубля предполагает проведение валютной политики через участие Банка России в определении курса рубля к иностранным валютам, регулирование ставки банковского процента (рефинансирования) и иные меры.

Конституция РФ указывает на то, что функцию защиты и обеспечения устойчивости рубля Центральный банк РФ осуществляет независимо от других органов власти. Прежде всего обращает на себя внимание сама формулировка конституционной нормы - провозглашена не независимость Центрального банка РФ вообще, а независимость его только при осуществлении одной (хотя и основной) конкретной функции. Между тем роль Центрального банка РФ в экономике весьма велика. Помимо эмиссии денег, защиты и обеспечения устойчивости рубля он осуществляет и иные функции.

Независимость Центрального банка РФ означает, что ни один из органов государственной власти как Российской Федерации, так и субъектов РФ не вправе давать обязательные для Банка России указания. Независимость Банка России проявляется также в его праве издавать в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц по вопросам, отнесенным к его компетенции. [11]

## 2.8 Государственные займы

Государственные займы являются одним из главных источников погашения бюджетного дефицита. При этом такие займы могут привлекаться как от иностранных государств, так и путем выпуска долговых обязательств, распространяемых среди населения России.

Говоря о государственных займах, Конституция РФ (ст. 75, ч. 4) не ограничивает их только заимствованиями самой Российской Федерации. Согласно Конституции РФ и Бюджетному кодексу РФ государственные заимствования могут осуществлять не только Российская Федерация, но и субъекты РФ.

Конституция России не регламентирует порядок привлечения государственных займов, отсылая к специальному федеральному закону (в настоящее время таким федеральным законом является Бюджетный кодекс РФ). Однако она устанавливает важную гарантию - займы (как федеральные, так и субъектов РФ) могут размещаться только на добровольной основе. Это относится к внутренним займам (применительно к международным займам принуждение вообще вряд ли возможно в силу общего принципа суверенитета государств) и призвано исключить практику советского времени, когда приобретение облигаций внутреннего займа было фактически принудительным. [11]

# 

# 3. Вопросы бюджета в Конституции РФ

Бюджетное устройство государства определяется его государственным устройством, закрепленным в Конституции РФ. Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ). Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов РФ (ст. 5 Конституции РФ). [5]

Бюджетная система является ведущим звеном финансовой системы Российской Федерации, в состав которой входят наиболее крупные фонды денежных средств. Основываясь на конституционно закрепленных принципах федерализма и самостоятельности местного самоуправления, Бюджетный Кодекс РФ (ст. 10 БК РФ) закрепил трехуровневую бюджетную систему, отдельные звенья которой составляют: федеральный бюджет; бюджеты субъектов РФ; местные бюджеты. [стр. 11, 12]

Конституция РФ, относя к компетенции Федерации федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, тем самым отвергает существовавшую прежде бюджетную систему, при которой основные показатели бюджета нижестоящего уровня включались в бюджет вышестоящего уровня, что ограничивало возможности субъектов Федерации. Вместе с тем Конституция отвергла и предлагавшуюся в свое время систему государственных налогов и сборов, которая предусматривала их сосредоточение в руках субъектов Федерации с последующим отчислением определенной части этих средств в пользу Федерации, что поставило бы Федерацию в финансовую зависимость от ее субъектов.

Бюджетная, финансовая, налоговая, денежно-кредитная, ценовая и валютная политика Российской Федерации представляет собой взаимосвязанный комплекс отношений, которые регулируются и проводятся согласованно друг с другом, требуют взаимодействия всех их участников. Ключевую роль в этом комплексе ведения занимает федеральный бюджет - ежегодно разрабатываемый и утверждаемый в форме федерального закона финансовый план на предстоящий календарный год, определяющий образование и расходование фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства. Важными функциями федерального бюджета являются: определение и уточнение основных направлений и приоритетов бюджетной политики на очередной год; аккумулирование сведений о доходах государства; классификация его расходов и др. [11]

Совокупность фондов денежных средств, входящих в бюджетную систему, выступает гарантом финансового суверенитета государства. Важное предназначение бюджета подтверждается уровнем его правового регулирования. Особое внимание на бюджет как основной финансовый план государства обращает Конституция РФ, согласно которой федеральный бюджет относится к исключительной компетенции Российской Федерации (п. "з" ст. 71). [стр. 12, 12]

Муниципальные образования осуществляют финансовую деятельность не изолированно от государства. Сфера финансовой деятельности относится к ведению федеральных органов, органов субъектов РФ и органов местного самоуправления. Кроме того, имеется область совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, что вытекает из ст. 72 Конституции РФ. Поэтому во многих ситуациях успех финансовой деятельности зависит от взаимодействия с государством. [стр. 24, 12]

Теоретически все названные в Конституции РФ предметы ведения Российской Федерации в области бюджета должны быть в бюджетном законодательстве обеспечены полномочиями Российской Федерации. Однако на практике все оказывается гораздо сложнее.

Дело в том, что финансово-правовая наука разделяет в качестве субъектов финансового права Российскую Федерацию в целом и уполномоченные ею государственные органы. Причем Российская Федерация в целом является субъектом бюджетного права, участвуя в конкретном финансовом правоотношении в лице определенного государственного органа.

Таким образом, государственный орган всегда является участником (субъектом) финансового правоотношения независимо от того, от чьего имени он выступает: от имени Российской Федерации (если субъектом бюджетного права признается именно она) или от своего имени, когда выступает в качестве уполномоченного государством органа.

Исходя из изложенного, выявленные в ст. ст. 71 и 72 Конституции РФ предметы ведения Российской Федерации в области бюджета не могут являться бесспорным критерием для отнесения всех полномочий, закрепленных в бюджетном законодательстве в рамках этих предметов ведения, к полномочиям исключительно Российской Федерации как субъекта бюджетного права. Ведь в рамках этих предметов ведения имеют полномочия и государственные органы, уполномоченные государством осуществлять финансовую деятельность от своего имени (а не от имени Российской Федерации как субъекта бюджетного права) и выступающие в качестве самостоятельных субъектов бюджетного права. [3]

В Конституции РФ установлен порядок рассмотрения, утверждения бюджета (ст. ст. 101, 104, 106, 114 и др.). [стр. 38, 5

Все федеральные законы по вопросам федерального бюджета, принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) (п. "а" ст. 106). Конституционные нормы возлагают разработку и организацию исполнения федерального бюджета на Правительство РФ, которое составляет проект федерального бюджета, а по окончании финансового года направляет отчет о его исполнении на рассмотрение Государственной Думы (п. "а" ч. 1 ст. 114). Бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований Конституция РФ также отводит определенные нормы, выделяя их среди иных основ правового регулирования (ст. 73, 132). [стр. 12, 12]

Важное место среди нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, принадлежит постановлениям Правительства РФ. Их место определяется той ролью, которую Правительство играет в управлении страной.

Согласно статье 110 Конституции РФ именно Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета. В процессе выполнения этих функций Правительство сталкивается с необходимостью издания подзаконных нормативных актов в сфере бюджетной деятельности. Оно упорядочивает те бюджетные отношения, которые нуждаются в правовом регулировании, но не были урегулированы в законодательном порядке. Тем самым обеспечивается необходимая полнота и большая оперативность в урегулировании бюджетных отношений. Но при этом Правительство может действовать лишь в рамках своей компетенции и в пределах полномочий Российской Федерации. Оно не вправе вторгаться в сферу полномочий федеральной законодательной власти, с одной стороны, и предметов ведения субъектов РФ - с другой. [стр. 38, 5

Обеспечение исполнения федерального бюджета, корректировка его показателей, перераспределение средств, другие меры по текущему ведению, обслуживанию и осуществлению контроля являются функциями как законодательной (в лице обеих палат Федерального Собрания, его комитетов, а также Счетной палаты), так и исполнительной власти (в лице Президента и Правительства РФ, Министерства финансов, Министерства по налогам и сборам и других федеральных финансово-экономических и специализированных ведомств). [11]

# 4. Особенности законодательного процесса и судебной практики

Следует обратить внимание на следующие особенности законодательного процесса в финансовой сфере.

1. Согласно п. 3 ст. 104 Конституции РФ законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, выпуске государственных займов, изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

2. Согласно ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- федерального бюджета;

- федеральных налогов и сборов;

- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии. [12]

3. Согласно ст. 114 Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Правительство информирует Госдуму о ходе исполнения федерального бюджета. Кроме того, оно предоставляет необходимую информацию в Счетную палату РФ при осуществлении ею контроля за исполнением федерального бюджета. [11]

В статье 106 речь идет о федеральных законах, относящихся, согласно ст. 71 Конституции РФ, к исключительному ведению Российской Федерации, но имеющих особую важность для ее субъектов. Поэтому Конституция РФ предоставляет возможность субъектам РФ участвовать в осуществлении федеральных полномочий через Совет Федерации. Вот почему рассмотрение им законов по вопросам, перечисленным в статье 106, носит обязательный характер. Содержание перечня обусловлено конституционной природой этой палаты парламента, являющейся не органом прямого представительства многонационального народа Российской Федерации, а органом, обеспечивающим представительство субъектов РФ. [11]

Знание современного финансового права без судебной практики невозможно. В российской правовой системе судебная практика де-факто является источником права, в том числе финансового права. Это в первую очередь относится к:

решениям Конституционного Суда РФ о признании неконституционными законов и иных нормативных правовых актов;

решениям Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ о признании недействительными законов и иных нормативных правовых актов;

разъяснениям Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ (они носят общий, неперсонифицированный характер и подлежат всеобщему применению - ст. ст. 126, 127 Конституции РФ). [12]

# Заключение

Экономическая жизнь общества являются предметом различных отраслей права: конституционного, финансового, гражданского, хозяйственного, предпринимательского и иных. Вопросы финансов и бюджета РФ относятся в большей степени к конституционному и финансовому праву, которые являются отраслями смежными, но не пересекающимися. В сфере финансов нормы конституционного права регулируют лишь основополагающие отношения, то есть предопределяющие содержание всех остальных отношений: Конституция Российской Федерации закрепляет принципы, присущие всей деятельности Российского государства, в том числе основополагающие правила и требования финансовой деятельности государства: принцип законности, принципы федерализма, единства, гласности, принцип участия граждан РФ в финансовой деятельности государства и принцип плановости.

В Конституции РФ закрепляются основы правовой организации финансовой деятельности государства в целом и по отдельным ее направлениям, соответственно используемым звеньям финансовой системы. Конституция гарантирует единство экономического пространства и равенство прав собственности.

В Конституции России весьма лаконично описаны правила, регламентирующие обязанность уплачивать налоги и сборы, основной источник доходов бюджета. Поэтому Конституционный Суд России создал развитую систему правового регулирования системы налогов и сборов в РФ.

Российская Федерация устанавливает основы федеральной политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития России. Свое отражение и конкретизацию политика Российской Федерации в указанных областях находит в федеральных целевых программах. Правительство одновременно с проектом бюджета ежегодно обязано представлять в Государственную Думу сводный перечень федеральных программ и объемов их финансирования из федерального бюджета, перечень утверждается законом о федеральном бюджете.

Каждое государство имеет единую денежную единицу, и наличие нескольких денежных единиц способно разрушить экономику. Часть первая статьи 75 Конституции РФ устанавливает в качестве суверенной денежной единицы Российской Федерации рубль. Часть 2 статьи 75 устанавливает, что защиту и обеспечение устойчивости национальной валюты в России осуществляет Центральный банк РФ (Банк России). Это означает, что к ведению Банка России отнесено осуществление денежно-кредитной политики.

Говоря о государственных займах, одном из главных источников погашения бюджетного дефицита, Конституция РФ (ст. 75, ч. 4) не ограничивает их только заимствованиями самой Российской Федерации. Согласно Конституции РФ и Бюджетному кодексу РФ государственные заимствования могут осуществлять не только Российская Федерация, но и субъекты РФ. Займы могут привлекаться как от иностранных государств, так и путем выпуска долговых обязательств, распространяемых среди населения России.

Наибольшее внимание конституционное законодательство уделило бюджетной деятельности, что объясняется ролью государственного бюджета как центрального звена финансовой системы, Конституция РФ относит федеральный бюджет как основной финансовый план государства к исключительной компетенции Российской Федерации (п. "з" ст. 71). В Конституции РФ установлен порядок рассмотрения, утверждения бюджета (ст. ст. 101, 104, 106, 114 и др.).

Федеральные государственные органы и государственные органы власти субъектов Федерации осуществляют функции финансовой деятельности в соответствии с установленным Конституцией РФ разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Так, в ведении Российской Федерации находятся: установление основ федеральной финансовой политики, финансовое, валютное и кредитное регулирование, федеральные экономические службы, включая федеральные банки, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития (ст. 71). К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (ст.72). Вне этих пределов субъекты РФ обладают в области финансов всей полнотой государственной власти (ст. 73,76).

В условиях возникновения рыночных отношений государство при управлении обществом активно использует такие экономические рычаги, как финансы, деньги, кредит, налоги и т.д. Финансы служат экономическим инструментом распределения валового общественного продукта и национального дохода, средством контроля за производством и распределением материальных благ. А также средством стимулирования развития государства. Финансовая деятельность государства представляет собой осуществление им функций по образованию, распределению, аккумуляции и использованию денежных средств в целях реализации задач социально-экономического развития, обеспечения обороноспособности и безопасности страны. Правовые основы для решения всех этих стратегических задач заложены в Конституции Российской Федерации. Однако, очевидно, что инструменты для их правового регулирования в полном объеме заложены в иных отраслях права.

# Библиография

1. Конституция Российской Федерации с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ и от 30.12.2008 N 7-ФКЗ
2. Налоговый Кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 N 117-ФЗ (принят ГД ФС РФ 19.07.2000) (ред. от 14.03.2009) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.04.2009).
3. Бобкова Л.Л. Полномочия Российской Федерации как субъекта бюджетного права. Финансовое право (журнал), №11, 2007.
4. Вайтман Е.В. выдаем деньги под отчет. Российский налоговый курьер, №22, - 2008.
5. Вострикова Л.Г. Финансовое право: учебник для ВУЗов (издание третье, переработанное и дополненное), Юстицинформ, 2007.
6. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Юриспруденция, 2000. - 304 с.
7. Елизарова Н.В. Финансовое право. Учебное пособие. Московский институт экономики, менеджмента и права, 2009 (http://www.e-college.ru/xbooks/xbook068/book/index/index.html?part-003\*page.htm)
8. Затулина Т.Н. Конституционное регулирование налоговых правоотношений. Налоги (журнал), №4, 2007.
9. Карасева М.В. Финансовое право. Учебник., М: Юрист – 2007.
10. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристь, 1999. - 520 с.
11. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) под ред. Ю.А. Дмитриева, Юстицинформ, 2007.
12. Крохина Ю. А. Финансовое право России: Учебник для вузов. Норма, 2004. – 704 с.