

ВВЕДЕНИЕ

Преподавание финансово-правовой дисциплины на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова имеет давнюю и славную историю. Безусловно, современное финансовое право существенно отличается от той дисциплины, которая преподавалась в дореволюционный период: в то время финансовое право фактически представляло собой комплексную учебную дисциплину, включавшую элементы политэкономии, науки о финансах, экономической политики. В июле 1835 г., после утверждения Общего устава Императорских российских университетов, на факультете (отделении) была создана кафедра «Законы о государственных повинностях и финансах». В соответствии с новым университетским Уставом, утвержденным 18 июля 1863 г., на юридическом факультете была впервые образована кафедра финансового права (теория финансов, русское финансовое право). Работы таких ученых, как И.И. Янжул, И.Х. Озеров, преподававших финансовое право в Московском университете, стали основой формирования российской науки финансового права в дореволюционный период. В силу объективных причин в послереволюционный период преподавание финансового права в МГУ не носило системного характера, дисциплина не включалась в учебные планы, преподавание ряда разделов осуществлялось в рамках спецкурсов. Процесс конструирования учебной дисциплины «Финансовое право СССР» был продолжен в послевоенное время такими учеными факультета, как доцент В.В. Бесчервных, доцент М.А. Гурвич, профессор С.Д. Цыпкин. Научные идеи своих учителей в 1990-е годы развили и реализовали в учебном процессе доценты М.Ф. Ивлиева и С.Г. Пепеляев.

Переломным этапом в преподавании дисциплины «Российское финансовое право» стало воссоздание на факультете кафедры финансового права согласно принятому Ученым советом МГУ имени М.В. Ломоносова решению от 19 июня 2006 г. С 2006 г. финансовое право на факультете в качестве обязательного базового курса для бакалавров преподается по новому учебному плану в течение двух семест-

ров. Переход на качественно новый уровень преподавания объективно обусловлен динамичным развитием самого финансового права как отрасли права за последнее десятилетие.

При подготовке настоящего пособия его авторы исходили из понимания сущности финансового права как самостоятельной публичной отрасли права, регулирующей отношения, складывающиеся в сфере публичных финансов. Авторы пособия не разделяют появившуюся в начале 1990-х годов в правовой науке тенденцию к расширению предмета финансового права за счет включения в него всех отношений, имеющих денежный характер. Поэтому и в программе учебного курса, и в перечне практических занятий отсутствуют такие разделы, как «Банковское право», «Страховое право» и «Инвестиционное право», но есть раздел и темы, посвященные государственному регулированию денежно-кредитной системы и валютному регулированию как институтам публичного права.

М.Ф. Ивлиева,

канд. юрид. наук, доцент,
заведующая кафедрой финансового права
юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова

ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

1. Цель курса

Курс дисциплины «Финансовое право» представляет собой общеобязательный учебный курс о правовом регулировании финансовой деятельности государства и муниципальных образований в Российской Федерации для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» по программам бакалавриата.

2. Задачи курса

Задачами настоящего курса является изучение студентами:

- основ финансовой деятельности государства и муниципальных образований;
- теории общей части финансового права, его предмета, метода, соотношения со смежными отраслями права;
- правовых основ бюджетного права и бюджетного процесса;
- теории финансового контроля;
- правовых основ иных основных институтов особенной части финансового права (государственных расходов, государственных доходов, денежно-кредитной системы, валютного регулирования).

Кроме того, прилагаются учебная и специальная литература по теме курса, нормативные акты в области финансов, а также материалы арбитражной, судебной и правоприменительной практики финансовых органов государства и местного самоуправления.

3. Место курса в профессиональной подготовке выпускника

Настоящий курс является общеобязательным для всех студентов, обучающихся по специальности 40.01.01 «Юриспруденция», квалификация «Бакалавр» независимо от выбора последующей специализации. Дисциплина «Финансовое право» относится к дисциплинам публично-правового цикла.

Курс рассчитан на студентов, изучивших общие курсы основ теории государства и права, общей части гражданского права, а так же конституционного и административного права.

4. Требования к уровню освоения содержания курса

Освоение студентом курса «Финансовое право» предполагает четкое уяснение основных положений теории общей и особенной частей финансового права в соответствии с выделенными в настоящей Программе разделами и темами курса.

Студенту должны быть известны действующее финансовое законодательство Российской Федерации, а также основные подзаконные нормативные акты, регулирующие финансовую деятельность государства и муниципальных образований. При подборе необходимых нормативных источников рекомендуется использовать справочные правовые системы «Гарант» и «КонсультантПлюс», это позволит избежать использования устаревших нормативных актов.

Студенту необходимо изучить рекомендуемую специальную литературу по тематике курса. В подборе учебной литературы следует опираться на предлагаемый список учебной литературы, состоящий из основной (учебники и учебные пособия для обязательного ознакомления) и дополнительной (монографии, научные статьи) литературы для углубленного изучения вопросов финансового права. Полное освоение содержания курса предполагает написание студентом реферата и (или) курсовой работы по теме курса с использованием рекомендуемой дополнительной литературы. Приступать к подготовке курсовой работы (реферата) целесообразно в начале учебного года, это позволит лучше изучить выбранную тему и провести более полное ее исследование.

Экзамен является формой итоговой проверки теоретических знаний и практических навыков обучающихся. Для допуска к экзамену студенту необходимо сдать межсеместровый зачет. Ввиду сложности и большого объема изучаемого материала по курсу финансового права целесообразно ориентировать студентов на самостоятельную работу с самого начала чтения лекций и проведения семинарских занятий. Большое значение для эффективной сдачи экзамена имеют предэкзаменационные консультации, проводимые в период сессии. В ходе консультаций преподаватели дают студентам ответы на наиболее сложные вопросы курса, а также освещают те проблемы, которые по той или иной причине не были раскрыты в лекциях и семинарских занятиях.

ГЛАВА 2. ПРОГРАММА КУРСА «ФИНАНСОВОЕ ПРАВО»

I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

РАЗДЕЛ I. Предмет и метод финансового права

Тема 1. Финансы и финансовая деятельность государства

1. Понятие финансов. Функции финансов. Деньги, финансы и кредит, их взаимосвязь.
2. Финансовая система страны, ее основные звенья (институты).
3. Финансовая система страны и система государственных (муниципальных) финансовых органов: соотношение понятий.
4. Публичные и частные финансы.
5. Финансовая деятельность государства (публичной власти), ее методы.

Тема 2. Финансовое право как отрасль права

1. Понятие финансового права как отрасли права.
2. Становление финансового права Российской Федерации как самостоятельной отрасли права, его место в системе отраслей права РФ.
3. Предмет финансового права. Отношения, связанные с финансовой деятельностью государства и местного самоуправления: их виды, особенности, состав участников.
4. Методы правового регулирования, используемые финансовым правом. Особенности применения императивного и диспозитивного методов в регулировании финансово-правовых отношений.
5. Система финансового права как отрасли права: общая и особенная части.
6. Построение особенной части финансового права: подотрасли, основные институты.
7. Система источников финансового права Российской Федерации, ее конституционные основы. Проблемы кодификации финансового

права Российской Федерации. Особенности подзаконных актов как источников финансового права. Финансовое право и прецедент.

Тема 3. Финансово-правовые нормы и правоотношения

1. Понятие, особенности и виды финансово-правовых норм.
2. Структура финансово-правовой нормы, ее элементы.
3. Понятие и особенности финансового правоотношения.
4. Финансовое правоотношение: субъекты и участники, содержание, объект.
5. Классификация финансовых правоотношений.

РАЗДЕЛ II. Финансовый контроль

Тема 4. Понятие финансового контроля

1. Контрольная функция финансов. Государственный (муниципальный) и частный финансовый контроль.
2. Финансовый контроль как вид государственного контроля (публично-правового контроля). Связь финансового контроля с финансовой деятельностью публичной власти.
3. Направления финансового контроля. Бюджетный контроль, налоговый контроль, валютный контроль, их специфика.
4. Цель и задачи контрольной деятельности государства (местного самоуправления). Соотношение задач проверки законности, целевого характера, эффективности финансовых операций в зависимости от направления финансового контроля.
5. Финансовый контроль — институт общей части финансового права. Проблемы нормативно-правового закрепления правил и процедур финансового контроля. Законодательство и подзаконные акты о финансовом контроле.
6. Виды финансового контроля. Характеристика общегосударственного, ведомственного, внутрихозяйственного и независимого финансового контроля Российской Федерации. Основы организации финансового контроля субъектов РФ и муниципального финансового контроля.
7. Субъекты общегосударственного финансового контроля Российской Федерации: классификация, компетенция, разграничение функций.

Тема 5. Формы и методы финансового контроля

1. Предварительный, текущий и последующий финансовый контроль: основания классификации, преимущества и недостатки каждой из форм.

2. Приемы и способы финансового контроля. Деление приемов и способов на документальный и фактический контроль по источнику получаемой информации.

3. Методы финансового контроля: понятие, классификация.

4. Обследование, анализ, наблюдение: характеристика методов финансового контроля.

5. Правовые основы проведения ревизий и проверок, документальное закрепление их результатов. Юридическое значение акта проверки или ревизии.

Тема 6. Особенности аудита как вида финансового контроля

1. Аудит – независимый финансовый контроль. Соотношение аудита с государственным финансовым контролем.

2. Модели возникновения аудита за рубежом. Развитие аудита в России: история, перспективы.

3. Правовые основы аудиторской деятельности.

4. Правила (стандарты) аудита: классификация, общая характеристика.

5. Аудиторские проверки. Инициативный и обязательный аудит. Аудит по специальным аудиторским заданиям.

6. Субъекты аудиторской деятельности. Заказчик аудита, аудитор, проверяемое лицо, их права и обязанности. Понятие пользователя отчетности.

7. Виды аудиторских заключений. Модифицированные заключения. Публичный характер аудиторского заключения и аудиторская тайна, их соотношение.

Тема 7. Финансовый контроль Счетной палаты РФ

1. Правовое положение Счетной палаты РФ как органа институционального общегосударственного финансового контроля.

2. Международные документы о высших органах государственного финансового контроля. Принципы Лимской декларации руководящих принципов контроля 1977 г. (ИНТОСАИ), их отражение в российском законодательстве.

3. Ключевые функции Счетной палаты РФ. Контрольная, экспертная деятельность и международное сотрудничество.

4. Полномочия Счетной палаты РФ в области бюджетного контроля. Круг проверяемых субъектов. Основания для проведения Счетной палатой РФ проверок и ревизий.

5. Правовые последствия проведения проверок и ревизий. Акты проверок (ревизий), предписания и представления Счетной палаты РФ.

II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

РАЗДЕЛ III. Бюджетное право

Тема 8. Понятие бюджета

1. Понятие бюджета в материальном, экономическом и юридическом аспектах.

2. История развития бюджета как публично-правового института. Значение бюджета и бюджетного законодательства для системы разделения властей. Распределение полномочий исполнительной и законодательной власти в области бюджета по российскому законодательству и за рубежом.

3. Виды бюджетов. Консолидированный бюджет: понятие, назначение.

4. Принцип сбалансированности бюджета. Бюджетные поступления, бюджетные расходы и бюджетные заимствования. Профицит и дефицит бюджета.

5. Принцип полноты бюджета. Бюджет и иные публично-правовые фонды. Денежные фонды государственных корпораций и Банка России.

6. Принцип достоверности бюджета. Краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное бюджетное планирование. Финансовый год и плановый период. Внесение изменений в действующий бюджет.

7. Бюджетный федерализм. История развития бюджетного федерализма в Российской Федерации. Различные подходы к бюджетному федерализму за рубежом (на примере США и Германии).

Тема 9. Бюджетное право как подотрасль финансового права

1. Понятие бюджетного права. Система бюджетного права. Материальные и процессуальные нормы в бюджетном праве.

2. Место бюджетного права в системе финансового права. Разграничение бюджетного права со смежными правовыми институтами – расходами бюджета, доходами бюджета (налоговым правом) и государственным кредитом.

3. Источники бюджетного права. Конституционные основы бюджетного права. Бюджетный кодекс: структура, общая характеристика. Подзаконные нормативные акты Минфина России и Федерального казначейства, их значение.

4. Соотношение законодательства Российской Федерации и субъектов РФ в регулировании бюджетных отношений.

5. Бюджетная классификация: понятие, нормативное закрепление.

6. Особенности закона о федеральном бюджете как нормативного правового акта.

7. Проблемы юридической ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Тема 10. Бюджетная система и бюджетное устройство Российской Федерации

1. Понятие бюджетной системы РФ, ее состав.
2. Понятие бюджетного устройства. Основы бюджетного устройства РФ и его принципы. Распределение доходов и расходов между бюджетами различных уровней бюджетной системы РФ.
3. Принцип единства бюджетной системы РФ.
4. Принцип самостоятельности бюджетов бюджетной системы РФ.
5. Место бюджетов внебюджетных фондов в бюджетной системе РФ.
6. Особенности учета нефтегазовых доходов в федеральном бюджете.
7. Фонд национального благосостояния и иные фонды в составе федерального бюджета: способы формирования, назначение. Особенности учета средств этих фондов и управления ими.

Тема 11. Бюджетный процесс

1. Бюджетный процесс: понятие, значение. Необходимость придания процессуальной формы бюджетным правоотношениям.
2. Принципы бюджетного процесса. Принцип прозрачности, его содержание.
3. Основания деления бюджетного процесса на стадии.
4. Участники бюджетного процесса, их права и обязанности. Роль Минфина России и Федерального казначейства в бюджетном процессе на всех уровнях бюджетной системы РФ.
5. Составление проекта федерального бюджета как стадия бюджетного процесса.
6. Принятие и утверждение федерального бюджета.
7. Исполнение федерального бюджета и отчет о его исполнении как самостоятельные стадии бюджетного процесса. Кассовое исполнение федерального бюджета. Правовое значение бюджетного учета и бюджетной отчетности в бюджетном процессе.

Тема 12. Внебюджетные фонды

1. Понятие и виды государственных внебюджетных фондов.
2. Значение государственных внебюджетных фондов, их роль в исполнении расходных обязательств Российской Федерации и ее субъектов. Направления расходования средств.

3. Источники доходных поступлений и покрытия дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов.

4. Особенности бюджетного процесса в отношении государственных внебюджетных фондов.

5. Государственные внебюджетные фонды как финансовая основа обязательного социального страхования. Субъекты правоотношений по государственному социальному страхованию.

РАЗДЕЛ IV. Государственные (муниципальные) расходы

Тема 13. Государственные (муниципальные) расходы как институт финансового права

1. Понятие государственных (муниципальных) расходов.
2. Расходные обязательства бюджетов: понятие, правовое значение.
3. Бюджетная классификация расходов, порядок ее утверждения.
4. Функциональная и экономическая составляющие бюджетной классификации расходов, их отражение в разделах, подразделах, целевых статьях и видах расходов бюджетной классификации.
5. Ведомственная структура классификации расходов. Главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств.
6. Формы бюджетных расходов (бюджетные ассигнования).
7. Расходы, не предусмотренные законом о бюджете. Резервные фонды.

Тема 14. Бюджетные ассигнования

1. Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг: понятие, виды. Финансирование казенных, бюджетных и автономных учреждений: основные различия.
2. Государственное (муниципальное) задание, его правовое значение.
3. Бюджетные субсидии автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям. Имущественные взносы в государственные корпорации.
4. Бюджетные субсидии юридическим лицам и бюджетные инвестиции.
5. Бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения.
6. Межбюджетные трансферты. Дотации, субсидии, субвенции.
7. Бюджетные кредиты, их виды и порядок предоставления. Особенности учета бюджетных кредитов при составлении бюджетов.

Тема 15. Финансирование бюджетных учреждений

1. Особенности правового положения бюджетных учреждений.

2. Государственное (муниципальное) задание и субсидия на его выполнение. Принцип подведомственности. Права и обязанности бюджетного учреждения как получателя субсидии на выполнение задания.

3. Целевые субсидии бюджетным учреждениям, права и обязанности бюджетного учреждения как получателя целевых субсидий.

4. Пожертвования и поступления от приносящей доход деятельности бюджетных учреждений (от платного оказания услуг и сдачи в аренду имущества): особенности бюджетного учета и расходования.

5. Закупка товаров, работ, услуг бюджетными учреждениями: особенности закупочных процедур.

6. Лицевые счета бюджетных учреждений в Казначействе России: особенности правового регулирования. Ограничения на использование свободных денежных средств, на привлечение заемных средств и на иные финансовые операции бюджетных учреждений.

7. Бюджетные и денежные обязательства бюджетного учреждения. Подтверждение, санкционирование и оплата денежных обязательств.

Тема 16. Финансовый контроль и ответственность за нарушения в сфере бюджетных расходов

1. Бюджетный контроль как направление финансового контроля.

2. Проверка законности и целевого характера предоставления бюджетных ассигнований и их расходования. Проблемы контроля эффективности бюджетных расходов.

3. Парламентский контроль бюджетных расходов. Значение предварительного контроля бюджетных расходов и правовые гарантии его эффективности.

4. Полномочия Счетной палаты РФ по контролю бюджетных расходов.

5. Текущий контроль бюджетных расходов, осуществляемый Федеральным казначейством.

6. Последующий контроль бюджетных расходов, осуществляемый Федеральным казначейством.

7. Юридическая ответственность за нарушение норм законодательства о бюджетных расходах.

РАЗДЕЛ V. Государственные (муниципальные) доходы и налоговое право

Тема 17. Система государственных (муниципальных) доходов

1. Понятие государственных (муниципальных) доходов и их классификация. Централизованные и децентрализованные доходы.