

УДК 347.73
ББК 67.402
Ф 59

Авторы-составители: Т. В. Дорошко, ст. преподаватель;
В. Н. Дорошко, ассистент

Рецензенты: И. Г. Надточаев, начальник отдела финансов,
ценообразования и расчетов управления бухгалтерского
учета и финансов Гомельского облпотребсоюза;
В. В. Богуш, канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой
инновационной экономики Гомельского филиала
Международного университета «МИТСО»

Рекомендовано к изданию научно-методическим советом учреж-
дения образования «Белорусский торгово-экономический универси-
тет потребительской кооперации». Протокол № 5 от 13 июня 2017 г.

Финансовое право : пособие для реализации содержания образова-
Ф 59 тельной программы переподготовки руководящих работников и спе-
циалистов / авт.-сост. : Т. В. Дорошко, В. Н. Дорошко. – Гомель : уч-
реждение образования «Белорусский торгово-экономический универ-
ситет потребительской кооперации», 2018. – 184 с.
ISBN 978-985-540-442-3

Издание предназначено для слушателей системы повышения квалифика-
ции и переподготовки специальностей 1-24 01 72 «Экономическое право»,
1-24 01 71 «Правоведение», 1-25 02 71 «Финансы», 1-25 02 72 «Банковское дело».

В пособии приведены тесты, вопросы для подготовки к экзамену.

УДК 347.73
ББК 67.402

ISBN 978-985-540-442-3

© Учреждение образования «Белорусский
торгово-экономический университет
потребительской кооперации», 2018

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Вопросы правового регулирования финансовых отношений в настоящее время являются наиболее актуальными в социально-экономической и политической жизни Республики Беларусь.

Процесс обновления финансового законодательства отражает происходящие в стране преобразования. Прежде всего, это самостоятельное развитие Республики Беларусь.

Формирующееся финансовое право Республики Беларусь – это новое явление, призванное сыграть важнейшую роль в экономических и социальных преобразованиях, в развитии производственного потенциала и укреплении финансовых интересов страны.

Знание норм финансового права, механизма их действия является необходимостью для всех высококвалифицированных специалистов в условиях рыночных преобразований реального сектора экономики.

Задачи дисциплины «Финансовое право» заключаются в обеспечении системного усвоения слушателями теории финансового права, изучении финансового законодательства Республики Беларусь и практики его применения, формировании четкого представления о всех финансово-правовых институтах.

Целью изучения дисциплины «Финансовое право» является формирование высокого уровня профессионального правосознания и научного мышления будущих юристов; получение слушателями знаний по содержанию финансового права на основе новейшего законодательства, предусмотренных им общих основ организации финансовой деятельности, а также особенностей правового регулирования отдельных сфер деятельности; изучение правового положения участников соответствующих отношений и умение применения на практике.

В соответствии с образовательным стандартом Республики Беларусь специальности «Правоведение» слушатель должен обладать следующими компетенциями:

1. Академическими:

- владеть и применять базовые научно-теоретические знания для решения теоретических и практических задач;
- владеть системным и сравнительным анализом;
- владеть исследовательскими навыками;
- уметь работать самостоятельно; быть способным выдвигать новые идеи.

2. Социально-личностными:

- обладать качествами гражданственности;
- быть способным к социальному взаимодействию;

- обладать способностью к межличностным коммуникациям;
- владеть навыками здорового образа жизни;
- быть способным к критике и самокритике;
- уметь работать в коллективе.

3. Профессиональными:

- быть способным организовывать правовое обеспечение работы организации, учреждения;

- обеспечивать законность в деятельности предприятия (объединения);

- использовать правовые средства для соблюдения договорной и трудовой дисциплины; улучшения экономических показателей работы предприятия (объединения);

- защищать имущественные права и законные интересы предприятия (объединения);

- обеспечивать соответствия действующему законодательству издаваемых на предприятии (объединении) локальных нормативно-правовых актов;

- осуществлять контроль за соответствием законодательства локальных нормативно-правовых актов, издаваемых руководителями структурных подразделений предприятий (объединений);

- участвовать в разработке и осуществлении мероприятий правового характера;

- анализировать состояние претензионной и исковой работы; консультировать по правовым вопросам, возникающим в деятельности предприятия (объединения);

- проверять достоверность годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности, правильность отражения операций по счетам бухгалтерского учета, целевого использования кредитов и инвестиций, финансового состояния эмитента ценных бумаг и иных показателей финансовой и хозяйственной деятельности организации или индивидуального предпринимателя.

Тема 1. ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

1.1. Понятие и роль финансовой деятельности государства и административно-территориальных образований

Финансовая деятельность государства – это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию своих денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержания обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовой основы деятельности государственных органов.

Финансовая деятельность административно-территориальных образований (АТО), осуществляемая органами местного самоуправления, направлена на решение задач местного значения, определенных законодательством о местном самоуправлении. Она представляет собой осуществление функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию муниципальных (местных) денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации социально-экономических задач местного значения и обеспечения финансовой основы деятельности органов местного самоуправления.

Содержание финансовой деятельности государства и АТО выражается в функциях, связанных с названными выше следующими направлениями: образование (формирование), распределение и использование государственных или муниципальных (местных) денежных фондов. Неотъемлемым элементом в каждое из них входят функции контроля. Этот контроль также является финансовым соответственно содержанию данной деятельности.

Разнообразие функций финансовой деятельности обусловлено многозвенностью финансовой системы, своеобразием ее звеньев. В связи с этим государство и АТО в лице соответствующих органов осуществляют деятельность по созданию, распределению и использованию следующих видов денежных фондов: бюджетных, кредитных, страховых, денежных фондов государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений, а также отраслей экономики. Возникающие в процессе этой деятельности общественные отношения регулируются нормами финансового права, приводят в действие финансовую систему. Поэтому от качества финансово-правовых норм и практики их применения зависит эффективность функционирования финансовой системы и финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

1.2. Организационно-правовые особенности и методы финансовой деятельности государства и АТО

Финансовая деятельность государства и АТО, в отличие от их деятельности в других областях и сферах, имеет свои организационно-правовые особенности.

Во-первых, она имеет межотраслевой характер, поскольку аккумуляция, распределение и использование финансовых ресурсов затрагивает все отрасли и сферы государственного управления. Кроме того, в процессе финансовой деятельности государство контролирует работу государственных органов, а также предприятий, организаций, учреждений по реализации их задач независимо от отраслевой принадлежности.

Во-вторых, осуществление государством финансовых функций протекает в виде деятельности как представительных, так и исполнительных органов власти (государственного управления). Например, распределение бюджетных средств по основным направлениям экономической и социальной деятельности Республики Беларусь или ее субъектов производится представительными органами, а распределение финансовых ресурсов внутри отраслей экономики – в порядке государственного управления органами исполнительной власти.

Сфера финансовой деятельности относится к ведению республиканских органов, органов государственного управления АТО, а также органов местного самоуправления.

В процессе финансовой деятельности применяются разнообразные методы. Их выбор зависит от следующих факторов:

- задач государства или АТО на конкретном этапе;
- источников их доходов;
- цели использования средств.

Для привлечения денежных средств в бюджетную систему внебюджетные государственные и местные целевые денежные фонды используют методы обязательных и добровольных платежей. Основными обязательными платежами в государственный или местный бюджет выступают налоги, сборы, пошлины, уплачиваемые юридическими и физическими лицами. Метод обязательных платежей применяется и при государственном страховании (обязательное страхование и др.). За счет обязательных отчислений банков в Национальном (Центральном) банке депонируются обязательные резервы. Наряду с этим используются следующие добровольные методы для формирования государственных и местных денежных фондов: лотереи, займы, пожертвования физических лиц, вклады в банки и т. д.

При распределении республиканских и местных фондов денежных средств применяются следующие основные методы:

- финансирование – безвозвратное и безвозмездное их предоставление;
- кредитование, означающее выделение средств на началах возмездности и возвратности.

Оба они подразделяются на несколько видов в зависимости от цели использования средств, их источников, особенностей правового статуса получателей и т. д. В последнее время у финансирования появляются черты, сходные с кредитованием: в виде исключения законодательство устанавливает условия, при наличии которых финансирование производится на возвратной и возмездной основе (например, финансирование капитальных вложений из бюджетных средств).

Поступление в процессе финансовой деятельности денежных средств в распоряжение государства, юридических и физических лиц, а также использование их осуществляется посредством расчетных операций. Они производятся методами безналичных денежных расчетов в разных формах и платежами наличными денежными средствами. Государство содействует расширению сферы безналичных денежных расчетов. Это важно для стабилизации денежной системы и более эффективного использования денежной массы. При внешних экономических, научных, культурных, других связях используются различные формы международных расчетов, совершаются валютные операции.

В методах финансовой деятельности Республики Беларусь произошли существенные перемены в связи с переходом к рыночным отношениям. Они стали более разнообразными, наполнились новым содержанием. Значительно увеличилось число налогов, разнообразились методы привлечения денежных средств на добровольных началах, финансовый рынок как сфера реализации ценных бумаг (акций, облигаций), а также кредита. Он используется для формирования денежных фондов предприятий, организаций, для пополнения финансовых ресурсов государства и органов местного самоуправления.

Законодательство защищает финансовый рынок от монополизма. Формы и методы финансовой деятельности государства и АТО могут быть изменены в связи с введением в стране особых правовых режимов, к которым относятся военное и чрезвычайное положения.

В настоящее время развитие финансовой деятельности белорусского государства и ее методов происходит с учетом опыта зарубежных стран с оформившейся рыночной экономикой, его изучением и применением. Финансовая деятельность Республики Беларусь осуще-

ствляется в условиях экономического сотрудничества со странами Содружества Независимых Государств (СНГ), а также международных и внешнеэкономических связей с другими государствами, исходит при этом из задач укрепления и развития равноправных и взаимовыгодных экономических отношений. Внешнеэкономические связи осуществляют как республика в целом, так АТО, отдельные субъекты государственного управления в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией Республики Беларусь и национальным законодательством. Результаты международных и внешнеэкономических связей находят отражение в доходах и расходах государственных дежних фондов республики и АТО.

1.3. Правовые формы финансовой деятельности государства и АТО

Финансовая деятельность осуществляется в правовых и неправовых формах. Правовые формы выражаются в принятии правовых актов в связи с установлением или применением норм. Неправовые формы такого оформления не имеют. К ним относятся различные практические действия, не имеющие юридического значения, но способствующие принятию таких актов или применению правовых норм. Например, это инструктирование финансовой службы предприятий, проведение совещаний в аппарате финансовых и налоговых органов, проведение заседаний комитетов по бюджетно-финансовым вопросам представительных органов власти, разъяснение финансового законодательства населению и другая организаторская работа; финансово-технические операции (расчеты платежей и ассигнований из бюджетов, объемов финансирования и кредитования); финансово-экономический анализ; подготовка материалов для финансового планирования, прогнозирования, отчетности и т. п.

Конкретные правовые формы финансовой деятельности зависят от того, какие органы осуществляют (представительные или исполнительные), какого они уровня и организационно-правового статуса. Осуществляя финансовую деятельность, государственные органы и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции принимают финансово-правовые акты, посредством которых в пределах своих полномочий регулируют общественные отношения в области аккумуляции, распределения и использования финансовых ресурсов, проведения контроля за их расходованием, выполнением финансовых планов, финансовых обязательств перед государством или муници-

пальными образованиями. Эти акты и являются юридическими (или правовыми) формами финансовой деятельности государства (его органов) и муниципальных образований (органов местного самоуправления).

Финансово-правовые акты – это принятые в предусмотренной форме и имеющие юридические последствия решения государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам финансовой деятельности, входящим в их компетенцию. Они устанавливают, изменяют, отменяют финансово-правовые нормы или служат основанием для возникновения, прекращения, изменения конкретных правоотношений.

Применение тех или иных правовых форм финансовой деятельности определяется значением и содержанием регулируемых отношений. Например, принятие федерального бюджета оформляется федеральным законом. Это вытекает из общегосударственного значения бюджета, его важной роли для социально-экономического развития страны, широкого круга общественных отношений, возникающих в связи с его принятием. В отличие от этого вопросы выделения денежных средств подведомственным предприятиям решаются актами министерств и других органов государственного управления в соответствии с установленными правовыми нормами порядком.

Финансово-правовые акты можно классифицировать по юридическим свойствам, юридической природе, органам, их издающим, и другим основаниям.

По юридическим свойствам финансово-правовые акты подразделяются на нормативные и индивидуальные. К нормативным относятся акты, которые регулируют группу однородных финансовых отношений и содержат общие правила поведения их участников, т. е. правовые нормы. Они действуют длительное время. Нормативные финансово-правовые акты устанавливают виды финансовых обязательств (налогов и других платежей) организаций и граждан перед государством или АТО, порядок расходования государственных денежных средств, порядок проведения финансового контроля и т. д.

Общие правила, установленные в нормативных актах, конкретизируются в индивидуальных актах, каждый из которых предусматривает один какой-либо конкретный случай, обращен к точно определенным участникам финансовых отношений, ведет к возникновению, изменению или прекращению конкретных финансовых правоотношений. Таким образом, индивидуальные финансово-правовые акты – это акты применения норм финансового права. Принятие их является необходимым условием для практического претворения в жизнь нормативных финансово-правовых актов.

По юридической природе финансово-правовые акты делятся на законодательные, к которым относятся законы, принимаемые представительными республиканскими и местными органами государственной власти по вопросам финансовой деятельности государства, и подзаконные. К ним относятся акты всех других государственных органов и органов местного самоуправления, основанные на законе и принятые во исполнение закона. Все они имеют определенную форму (указы, постановления, приказы и т. д.), т. е. конкретизируются в зависимости от вида органов, издающих акты.

Характерной особенностью финансово-правовых актов является наличие среди них большой группы финансово-плановых актов. Они отличаются от других финансово-правовых актов своим содержанием.

Финансово-плановые акты – это акты, принимаемые в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, а также организаций, которые содержат конкретные задания в области финансов на определенный период, т. е. являются планами по мобилизации, распределению и использованию финансовых ресурсов.

Существование финансово-плановых актов обусловлено действием принципа плановости в процессе образования, распределения и использования финансовых ресурсов в соответствии с программами, планами экономического и социального развития. К финансово-плановым актам относятся следующие:

- основные финансовые планы государства – республиканский бюджет, бюджеты АТО;
- финансовые планы государственных и муниципальных внебюджетных фондов;
- финансовые планы и сметы министерств, ведомств, других органов государственного управления и органов местного самоуправления;
- финансовые планы (балансы доходов и расходов) коммерческих организаций;
- сметы бюджетных учреждений;
- финансовые планы страховых организаций;
- финансово-кредитные и кассовые планы банков.

Финансово-плановые акты получают свое юридическое оформление в актах соответствующих государственных органов. Утвержденный в установленном порядке финансово-плановый акт регулирует финансовые отношения и вызывает юридические последствия как любой финансово-правовой акт.

1.4. Разграничение компетенции республиканских органов и органов местного самоуправления в области финансовой деятельности

Финансовую деятельность осуществляют все государственные органы и органы местного самоуправления, поскольку для реализации их задач требуются финансовые ресурсы и регулирование финансовых отношений. Особенности их задач и правового положения обуславливают различия в содержании, масштабах и степени участия в финансовой деятельности тех или иных органов, необходимость разграничения между ними полномочий в этой области.

В таком разграничении финансовой компетенции органов учитываются, *во-первых*, необходимость соответствия полномочий упомянутых органов конституционным положениям о разграничении предметов ведения между республиканскими органами и органами местного самоуправления; *во-вторых*, принцип разделения властей на законодательную (представительную) и исполнительную, а также установленные организационно-правовые формы деятельности органов.

Законодательные (представительные) органы и органы исполнительной власти общей компетенции всех уровней осуществляют функции в области финансовой деятельности наряду с другими функциями в пределах соответствующей территории. В их компетенцию входят общие финансовые вопросы, решение которых обеспечивает в целом жизнедеятельность страны или ее АТО. При этом к полномочиям представительных органов относится прежде всего утверждение бюджетов соответствующих уровней (республиканского и местных), установление налогов и сборов.

Согласно принципу разделения властей прерогативой представительных органов государственной власти является принятие законов по вопросам управления финансами.

Органы управления подразделяются на следующие группы:

- органы общего управления;
- органы оперативного управления;
- органы отраслевого управления финансами.

К органам общего или законодательного управления в Республике Беларусь относятся Президент, Совет Министров и Парламент. Эти органы определяют финансовую политику государства, утверждают финансовое законодательство, осуществляют общий контроль за соблюдением финансового законодательства.

Президент Республики Беларусь как глава государства, исходя из положений Конституции и Законов Республики Беларусь обеспечива-

ет в области финансов согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, на основе которых проводится финансовая политика.

Президент Республики Беларусь после принятия Парламентом утверждает бюджет, издает указы и распоряжения по вопросам его формирования и использования, по финансированию государственных расходов, формированию и использованию внебюджетных фондов, проведению кредитно-денежной политики, регулированию валютных и других финансовых отношений, организации органов финансово-кредитной системы, осуществляет через Комитет государственного контроля Республики Беларусь контроль за эффективностью использования государственной собственности. Парламент Республики Беларусь (Национальное собрание) устанавливает налоги, сборы, неналоговые платежи, принимает государственный бюджет, финансовое законодательство. Совет Министров Республики Беларусь выступает как единый центр управления финансами.

Органами оперативного управления финансами в Республике Беларусь являются следующие: Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет, Комитет по надзору за страховой деятельностью, Государственный комитет по ценным бумагам, Национальный банк Республики Беларусь.

Оперативное управление представляет собой комплекс мер, разрабатываемых на основе оперативного анализа складывающейся финансовой ситуации и нацеленных на получение максимального эффекта при минимуме затрат.

Органы оперативного управления призваны проводить в жизнь выработанную органами законодательного управления финансовую политику, разрабатывают инструкции, методические рекомендации, выполняют работу по оперативному финансовому планированию учета, анализу и контролю за финансовой деятельностью.

Центральным органом управления финансами в Республике Беларусь является Министерство финансов. Создание Министерства финансов было закреплено постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь «Об утверждении Положения о Министерстве финансов Республики Беларусь» от 11 июля 1995 г. № 369.

Основными задачами Министерства финансов Республики Беларусь являются обеспечение активного использования финансов в целях повышения эффективности производства, роста национального дохода, создания и развития прогрессивных рыночных форм и структур, разработки предложений по совершенствованию форм финансо-

вых отношений между государством и предприятиями, учреждениями и гражданами, эффективное проведение в жизнь бюджетной и налоговой политики, контроль за соблюдением государственной и валютной дисциплины, закона о ценных бумагах и биржах; разработка методологии, отчетности и контроля за состоянием ведомственного контроля в Министерствах и других центральных органах управления; финансовое обеспечение подведомственных учреждений и организаций; участие в организации инвестиционного сотрудничества Республики Беларусь и регулирование внешней государственной задолженности; контроль за соблюдением финансовых интересов государства в процессе интеграции Республики Беларусь в мировое хозяйство.

Министерство финансов Республики Беларусь в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет многочисленные функции, к которым прежде всего относятся методическое руководство бюджетно-финансовой сферы в республике, изучение экономики и финансов отраслей народного хозяйства, разработка предложений по совершенствованию финансово-кредитного механизма и увеличению доходов бюджета; организация работы по составлению проекта республиканского бюджета, определение порядка, сроков составления и предоставления Министерству финансов Республики Беларусь министерствами, ведомствами, исполкомами, предприятиями, учреждениями, организациями прогнозных данных о доходах и расходах бюджетов для разработки проекта республиканского бюджета и нормативов отчислений от общереспубликанских налогов и доходов в местные бюджеты; составление проекта республиканского бюджета и вместе с проектом закона о бюджете на очередной бюджетный год представление их в Совет Министров Республики Беларусь.

В функции Министерства финансов Республики Беларусь также входит осуществление краткосрочного и долгосрочного прогнозирования обеспечения республиканского бюджета финансовыми ресурсами; проведение работы по совершенствованию налогового законодательства и подготовка проектов соответствующих актов; анализ влияния действующей налоговой системы на обеспечение доходной части бюджета и финансовое состояние субъектов хозяйствования.

Министерство финансов Республики Беларусь определяет порядок финансирования расходов, предусмотренных по бюджетам; обеспечивает исполнение республиканского бюджета, осуществляет систематический контроль за исполнением бюджета, соблюдением банками правил кассового исполнения бюджета, обобщает и анализирует

информацию об исполнении бюджета, осуществляет методологическое руководство и контроль за соблюдением государственной валютной дисциплины и целый ряд других функций, связанных с управлением финансами.

Являясь центральным органом управления, Министерство финансов Республики Беларусь проводит свою деятельность через финансовые управления областных и городских исполкомов, организует финансовую деятельность подведомственных предприятий, объединений, организаций, учреждений и осуществляет контроль за их работой.

Министерство финансов Республики Беларусь наделено и большими правами. Министерство финансов Республики Беларусь имеет право требовать и получать от всех центральных органов управления предприятий, объединений, организаций и учреждений информацию об осуществлении финансовых операций, формированию и использованию государственных финансовых средств; материалы для бюджетного планирования, бухгалтерские отчеты, балансы и прочие материалы, необходимые для осуществления контроля за выполнением субъектами хозяйствования финансовых обязательств перед государством и соблюдением государственной, финансовой дисциплины. Исходя из решения новых задач, вытекающих из перестройки системы управления экономикой, правительство Республики Беларусь проводит периодическую реорганизацию, изменение структуры Министерства финансов Республики Беларусь. В настоящее время состав Министерства финансов Республики Беларусь следующий:

- департамент государственных знаков;
- главное управление бюджетной политики;
- главное управление налоговой политики и доходов бюджета;
- главное управление финансирования социальной сферы и науки;
- главное управление финансов производственной сферы;
- главное управление финансов внешнеэкономических связей и внешнего долга;
- главное управление ценных бумаг и денежно-кредитного регулирования;
- главное управление финансирования государственных правоохранительных органов и обороны;
- главное управление драгоценных металлов и драгоценных камней;
- главное управление страхового надзора;
- главное государственное казначейство;
- главное контрольно-ревизионное управление;

- управление финансов агропромышленного комплекса;
- управление аудита;
- управление методологии бухгалтерского учета и отчетности;
- управление контроля, делопроизводства и материально-технического обеспечения;
- управление информационного обеспечения и т. д.

Каждое управление осуществляет свою деятельность в рамках своих функциональных обязанностей. Например, основной задачей главного управления страхового надзора является обеспечение выполнения всеми участниками страховых отношений требований законодательства о страховании, защиты прав интересов страхователей, страховщиков и государства.

Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь заменило прежний государственный налоговый комитет и функционально вошло в структуру Совета Министров Республики Беларусь. Основными направлениями его деятельности являются контроль за соблюдением налогового законодательства; контроль за правильностью начисления государственных налогов, полнотой и своевременностью проведения хозяйствующими субъектами платежей в бюджет, подготовка налогового законодательства; подготовка и предоставление предложений в местные органы власти по закрытию нерентабельных предприятий.

К органам отраслевого управления финансами относятся финансовые управления, финансовые отделы Министерств и ведомств, предприятий, организаций, учреждений.

Аппарат управления хозяйствующих субъектов может быть представлен такими органами как финансовый отдел, финансовая служба, финансовое управление, финансовая дирекция. В их задачи входит планирование финансовых ресурсов; распределение выручки от реализации продукции по соответствующим фондам; управление кассовой наличностью; планирование структуры капитала; ведение бухгалтерского учета; решение вопросов дальнейшего развития предприятия. Если предприятие относительно небольшое, то финансовые отделы или другие специализированные финансовые службы в структуре управления могут отсутствовать, а вышеперечисленные задачи по управлению финансами выполняет бухгалтерия.

Аппарат управления местными финансами (финансовые управления, отделы исполкомов областей, регионов, городов) решает вопросы финансовой деятельности на соответствующей территории. Его задачами являются составление проектов бюджета данной территории и обеспечение его исполнения; финансовое исполнение целевых

внебюджетных фондов; организация финансовой деятельности; анализ и прогнозирование развития экономики и финансов; организация и проведение финансового контроля; организация учета и отчетности в области финансов, анализ состояния денежного обращения.

Финансовая деятельность государства, местных органов власти основана на следующих принципах:

- принципе законности;
- принципе разделения полномочий;
- принципе плановости;
- принципе гласности;
- принципе социальной направленности финансовой деятельности;
- принципе самостоятельности финансовой деятельности местных органов власти.

Принцип законности предполагает необходимость соблюдения всеми участниками финансовых отношений, осуществляется на основе финансовых планов.

Принцип разделения полномочий означает, что финансовая деятельность осуществляется на основе распределения законодательной и исполнительной власти.

Принцип гласности означает, что любые нормативные акты, регламентирующие финансовые отношения, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Принцип социальной направленности финансовой деятельности вытекает из положений Конституции Республики Беларусь.

Принцип самостоятельности финансовой деятельности местных органов власти означает, что бюджетное планирование доходов и расходов осуществляется самостоятельно.

Важное место в системе управления финансами занимает автоматизированная система управления финансами. Позволяет быстро и в полном объеме обрабатывать необходимую для управления информацию, своевременно выработать научно обоснованные управленческие решения в области финансовой деятельности. Например, автоматизированная система финансовых расчетов в составе Министерства финансов Республики Беларусь решает комплекс задач по сводным расчетам бюджета, доходам, налогам, расходам бюджетных организаций, финансам отраслей народного хозяйства. Работа по расширению автоматизации управления финансовой деятельностью на всех уровнях, а также налоговых инспекциях продолжается.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что понимается под финансовой деятельностью государства?
2. Что понимается под финансовой деятельностью АТО? В лице каких органов она осуществляется?
3. Каковы основные направления, с которыми связаны функции финансовой деятельности государства и муниципальных образований?
4. В чем общность и различия финансовой деятельности государства и АТО?
5. Каковы организационно-правовые особенности финансовой деятельности государства?
6. Какими методами осуществляется образование (формирование), распределение и использование государственных и муниципальных (местных) фондов? Какие новые явления возникли в этих методах в связи с переходом к рыночной экономике?
7. Что представляют собой и чем различаются правовые и неправовые формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления?
8. Что такое финансово-правовой акт?
9. Как (по каким основаниям) классифицируются финансово-правовые акты?
10. Дайте понятие и приведите примеры финансово-плановых актов. Каковы особенности этих актов?
11. Рассмотрите классификацию финансово-правовых актов на примере сметы конкретного учреждения.
12. Что относится в сфере финансов к компетенции представительных органов государственной власти на основании Конституции Республики Беларусь?
13. Каковы полномочия Президента Республики Беларусь в области финансов?
14. Каковы полномочия Правительства Республики Беларусь в сфере финансов?
15. Каковы полномочия Министерства финансов Республики Беларусь?

Тест

Выберите один или несколько правильных вариантов ответа из предложенных ниже.

1. В каких законах не содержатся нормы, регулирующие финансовые отношения?

Варианты ответа:

- а) Закон Республики Беларусь «О Президенте»;
- б) Закон Республики Беларусь «О Совете Министров»;
- в) Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении»;
- г) Закон Республики Беларусь «О Национальном собрании»;
- д) Закон Республики Беларусь «О милиции».

2. Каким образом развивалось финансовое право?

Варианты ответа:

- а) в лоне гражданского права;
- б) в лоне конституционного (государственного) права;
- в) в лоне административного права;
- г) в лоне уголовного права.

3. Каким образом возникают договорные отношения в финансовом праве?

Варианты ответа:

- а) в связи с получением правительством займов у Национального банка Республики Беларусь;
- б) в связи с предоставлением межбюджетных ссуд;
- в) в связи с получением бюджетных дотаций.

4. Какие международные договоры Республики Беларусь будут относиться к источникам финансового права?

Варианты ответа:

- а) международный договор «Об избежании двойного налогообложения»;
- б) международный договор «О предоставлении республике режима наибольшего благоприятствования в торговле с другими странами»;
- в) международный договор «Об оказании помощи в поиске субъектов и объектов налогообложения»;
- г) международный договор «Об оказании помощи в поиске особо опасных преступников».

5. Какое из утверждений является верным?

Варианты ответа:

- а) налоговое право является самостоятельной отраслью права;
- б) налоговое право является одним из институтов в системе финансового права.

6. Какое из утверждений является верным?

Варианты ответа:

- а) банковское право является самостоятельной отраслью права;
- б) банковское право является одним из институтов в системе финансового права.

7. Какие методы регулирования имеют финансовое и административное право?

Варианты ответа:

- а) разные методы правового регулирования;
- б) один метод правового регулирования.

8. С какого года Декреты и Указы Президента Республики Беларусь стали источниками финансового права?

Варианты ответа:

- а) с 1990 г.;
- б) с 1992 г.;
- в) с 1995 г.;
- г) с 2000 г.

9. Какие отношения составляют предмет финансового права?

Варианты ответа:

- а) все отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства;
- б) не все отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства.

10. Какие из перечисленных отношений составляют предмет финансового права?

Варианты ответа:

- а) отношения между Национальным банком Республики Беларусь и коммерческими банками по поводу формирования фонда обязательных резервов;
- б) операции Национального банка Республики Беларусь по обслуживанию внутреннего государственного долга;
- в) прием банком платежного поручения по уплате налога.

11. Является ли возможным возникновение и прекращение финансовых правоотношений в связи с обстоятельствами, не зависящими от воли людей?

Варианты ответа:

- а) является;
- б) не является.

12. Имеются ли точки соприкосновения между финансовым правом как отраслью публичного права и отраслями частного права?

Варианты ответа:

- а) имеются;
- б) не имеются.

Тема 2. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА И НАУКА

2.1. Понятие, предмет и метод финансового права

Вызревание, функционирование и развитие любой отрасли права, регулирующей определенную группу общественных отношений, – это явление детерминированное и закономерное. Общественный организм есть совокупность различных компонентов, взаимосвязанных между собой и подчиняющихся определенным правилам поведения. В общественных отношениях энтропия недопустима, она рано или поздно приводит к их деградации.

Финансовая система и финансовая деятельность государства не могут быть не подчинены определенному управленческому воздействию, а субъекты системы и деятельности не могут не следовать определенным правилам поведения. Государственное воздействие и управление заключается в том, что посредством наделяния субъектов правами,

обязанностями, функциями оно (государство) направляет такие отношения в определенное русло, предотвращая тем самым элементы энтропии в развитии общественных отношений.

Нет такой области общественных отношений, которым государство не пыталось бы придать цивилизованный характер. Достигается это через определенные правовые институты. Финансы подвержены воздействию субъективного фактора, т. е. деятельности людей, проявляющейся, в частности, в создании правовых норм.

В силу многообразия отношений, связанных с образованием, распределением и использованием денежных фондов, эти отношения могут регулироваться не исключительно одной правовой отраслью (финансовым правом), но и другими отраслями права. В той или иной мере сфера функционирования финансов касается гражданских, трудовых и других общественных отношений. Финансовое право сегодня общепризнанно. Преимущественно именно оно призвано регулировать указанную группу общественных отношений.

Специфика общественных отношений, присущих странам бывшей мировой социалистической системы, не позволяла финансовому праву занять достойное место в правовых системах этих стран. Периодически возникали дискуссии относительно целесообразности конструирования института финансового права. Обновление всей системы общественных отношений, начавшееся еще во время горбачевской перестройки, не оставило никаких аргументов у противников самоидентификации финансового права.

Финансовое право относится к публичным правовым институтам, оно представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих отношения между центральным правительством, местными органами управления и иными собственниками, имеющими законное право на получение и использование финансовых ресурсов.

Финансовое право – наиболее динамично развивающийся правовой институт. Это обусловлено расширением и углублением финансовых отношений, поскольку последние в той или иной мере пронизывают всю систему общественных отношений. Финансовое право как отрасль права и научная дисциплина становится обязательным предметом в учреждениях высшего и среднего специального образования, специализирующихся на подготовке правоведов.

Финансовые отношения исключительно многообразны и могут быть сгруппированы по различным основаниям. По субъектному составу это отношения между Республикой Беларусь и административно-территориальными единицами; республиканскими органами управления финансовой системой и соответствующими местными органами

представительной и исполнительной власти; финансовыми и налоговыми органами, с одной стороны, предприятиями и гражданами, с другой; предприятиями и вышестоящими организациями; Республикой Беларусь и другими странами, а также международными финансовыми организациями.

Тесная взаимосвязь финансовых отношений с другими, входящими не только в экономический блок, но и в целом в систему общественных отношений, позволяет идентифицировать их по следующим родовым признакам. Во-первых, эти отношения связаны с образованием, распределением и использованием денежных фондов. Во-вторых, материальной основой этих отношений всегда выступают деньги или денежные обязательства. В-третьих, одной из сторон этих отношений обязательно выступает государство в лице органов, представляющих его интересы. Именно указанные обстоятельства позволяют выделить финансовые отношения из денежных отношений.

Соблюдение норм финансового права всеми участниками финансовых отношений является неременным условием всех гражданских институтов, политической стабильности в государстве. Многочисленные примеры из древней, новой и новейшей истории убедительно говорят о том, что незаконопослушание в области финансов чревато самыми негативными последствиями для государства и общества. Это справедливо и относительно Республики Беларусь. Правонарушения и преступления против финансовой системы – одни из наиболее часто встречающихся в сфере экономических правонарушений и преступлений. Это обстоятельство обусловило издание специальных Законов, Декретов и Указов Президента Республики Беларусь, целью которых является защита финансовой системы и финансовых интересов государства.

Под предметом финансового права, как и любой другой отрасли права, понимаются определенные общественные отношения. Отношения, являющиеся предметом финансового права, являются исключительно многоплановыми и разнообразными как в силу большого количества субъектов, в них участвующих, так и вследствие всеобъемлемости распределительных отношений, в которых финансам принадлежит решающее значение.

Представляется недостаточно обоснованной точка зрения, согласно которой к предмету финансового права относятся только отношения, связанные с государственными денежными фондами, даже если при этом подразумеваются денежные фонды, создаваемые на региональном уровне. В сфере распределения и перераспределения национального дохода участвуют не только финансы, но и цена, кредит, за-

работная плата. В этом же процессе кроме государства и его финансов участвуют и субъекты, которые к государственным не относятся, например, коммерческие банки, страховые компании, пенсионные фонды. Все они участвуют в распределении финансовых ресурсов, образующихся в данном государстве, а при определенных условиях и в других странах.

Финансовые ресурсы, являющиеся материальным содержанием финансовых отношений, находящихся в сфере регулирования финансовым правом, распадаются на принадлежащие государству и имеющие других собственников, кроме государства.

Терминологические конструкции «государственные финансы» и «финансы данного государства», хотя и являются однопорядковыми, тем не менее в экономическом и юридическом отношении должны различаться. От этого зависит четкость правового регулирования финансовых отношений, набор инструментов, используемых в целях такого регулирования, а также разграничение собственников финансовых ресурсов со всеми вытекающими из отношений собственности правовыми последствиями.

К предмету финансового права относятся все финансовые отношения, его можно детализировать. К предмету финансового права относятся юридическое, организационное и институциональное оформление финансовой системы государства; разграничение функций и компетенции органов, участвующих в финансовой деятельности; указание на органы, для которых финансовая деятельность является исключительной; наделение участников финансовых отношений соответствующим объемом прав и обязанностей, в том числе на защиту своих законных прав и интересов.

Предмет финансового права может быть структурирован и глубже. Приведенная детализация является самой общей. Таким образом, предмет финансового права составляет совокупность отношений, возникающих в результате финансовой деятельности государства.

Указанная деятельность осуществляется под воздействием большого количества переменных. В Республике Беларусь финансовое право прошло первый этап своего становления, оно детерминировано происходящими в республике процессами реформирования всех сфер общественных отношений, прежде всего, в области экономики и собственности.

Финансово-правовые нормы и финансово-правовые институты все более активно используются государством в целях преодоления кризисных тенденций в реальном секторе экономики. Они в принципе идентичны в отношении предприятий всех форм собственности. Это

проявляется в едином правовом регулировании налогообложения как государственных, так и негосударственных субъектов хозяйствования и индивидуальных предпринимателей.

Финансовое право как институт, направленный на защиту интересов государства, содержит в себе такой важный компонент как ответственность за правонарушения против финансовой системы государства. Этот компонент включает в себя финансовые и другие санкции, применение которых обеспечивает дополнительные поступления средств в пользу государства.

Эффективность управления финансовой системой и сама финансовая деятельность зависят от разнообразия используемых при этом методов и форм такой деятельности. В этой связи в финансовое право Беларуси за последние годы был внедрен целый ряд новых финансово-правовых институтов. Например, переход на казначейскую систему исполнения республиканского бюджета стал возможен после принятия соответствующего закона. Реформирование личного подоходного налогообложения стало возможным после внесения изменений и дополнений в закон о подоходном налоге.

Финансовое право, развиваясь в лоне положений и принципов основного закона государства, включает в себя и такой вопрос как отношения между республикой и регионами, республиканскими и местными органами власти. Это достаточно сложный и слабо изученный финансово-правовой наукой вопрос. В таких финансово-правовых институтах как бюджетное право и налоговое право, тем не менее, уже сложилось достаточно четкое обозначение положений и норм, регулирующих взаимоотношения между республикой и территориями по поводу распределения доходов, между республиканским и местными бюджетами, а также относительно разграничения расходов между указанными видами бюджетов.

Под особенностями метода регулирования финансового права традиционно принято понимать совокупность приемов и способов юридического воздействия на поведение участников финансовых отношений и характер взаимосвязей между ними. Утверждение, что каждая отрасль права имеет свой метод правового регулирования является одновременно правильным и неправильным. Самоидентификация финансового права предполагает особую сферу экономических отношений, регулируемых этой отраслью права, предметом и наличием метода. Поскольку финансовое право относится к публично-правовым институтам, произошла трансформация, заимствование финансовым правом метода, присущего этим институтам.

Это означает, что финансовое право не имеет самостоятельного метода правового регулирования и использует административно-правовой или метод государственных властных предписаний, для которого характерны императивный характер, неравное положение сторон. Один из участников в этих отношениях, выступающий от имени государства, наделен властными полномочиями относительно других участников. Однако эти полномочия ограничены законом, последний наделяет вторую сторону правом защиты своих интересов в установленном порядке.

Актуальной проблемой в этой связи становится сбалансированность прав и обязанностей участников финансовых отношений. Метод властных предписаний в основном распространяется на обязанность юридических и физических лиц платить причитающиеся налоги. Он присутствует и при платежах добровольного характера. Приобретающий государственные ценные бумаги, билеты лотерей не может ничего изменить в условиях займов или лотерей, а они (условия) устанавливают не только права и обязанности эмитентов государственных облигаций, организаторов лотереи, но и приобретателей облигаций или лотерейных билетов.

Метод властных предписаний, безусловно, является основным, но не исключительным. На межотраслевом уровне все чаще используются такие методы как согласование и рекомендация. Расширение самостоятельности регионов в вопросах экономического и социального развития обуславливает, что отдельные доводимые до них сверху документы носят не обязательный, а рекомендательный характер. Эффективное управление в финансовой сфере обеспечивается посредством оптимального сочетания всех перечисленных методов.

Под методом финансового права следует понимать комплекс способов и приемов правового регулирования финансовых отношений, в основе которых лежит императивный характер.

2.2. Финансовое право в системе права Республики Беларусь

Система права Республики Беларусь представлена совокупностью отраслей права, регулирующих определенные общественные отношения, в целом гарантирует функционирование правового государства. Финансовое право в указанной системе занимает соответствующее место. В советский период долгое время продолжалась дискуссия относительно правомерности выделения финансового права в самостоятельную отрасль права. Сегодня не возникает сомнения в обоснован-

ности выделения финансового права в качестве одной из важных отраслей в системе права Республики Беларусь.

Финансы – неперемный атрибут государственности. Финансовое право тесно соприкасается с государственным и административным правом. Ведь финансовое право первоначально развивалось в рамках цивилистики. Указанные отрасли имеют свои предметы регулирования, заключающиеся в общих вопросах финансовой деятельности государства. Государственное право, в частности, устанавливает разграничение ветвей власти, принципы организации деятельности органов представительной, исполнительной и судебной власти. Государственное право является основой для всех отраслей права, в том числе и для финансового права. Финансовая деятельность государства и местного самоуправления, финансовая система Республики Беларусь как составные элементы финансового права основываются на фундаментальных принципах государственного устройства, экономической системы, закреплённых в Основном законе.

Тесная взаимосвязь финансового права с государственным правом проявляется и в том, что ряд норм этой отрасли непосредственно регулирует финансовые отношения. Это касается бюджетной деятельности государства. По некоторым позициям нормы государственного права закрепляют основы не только финансового права в целом, но и отдельных финансово-правовых институтов, входящих в финансовое право. К регулированию финансовых отношений на основе норм государственного законодательства следует прибегать в тех случаях, если в специальном финансовом законодательстве отсутствуют нормы, регулирующие данные отношения, а также в тех случаях, когда в специальном законодательстве нормы изложены нечетко, расплывчато.

Все, что касается регулирования финансовых отношений, должно основываться на финансовом законодательстве. Однако практика в ряде случаев идет по другому пути. Институт ответственности и санкций за нарушение законодательства – один из наиболее разработанных в отечественном налоговом праве. Закон Республики Беларусь «О налогах и сборах, взимаемых в бюджет Республики Беларусь» от 20 декабря 1991 г. № 1323-ХП содержит специальный раздел, посвященный этому вопросу. Однако в правоприменительной практике контролирующие органы руководствуются Кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь (КоАП РБ). Такой подход представляется странным по двум основаниям. Во-первых, хотя налоговые правонарушения по своему характеру близки к административным правонарушениям, тем не менее они имеют свои особенности. Во-вторых, дела о налоговых нарушениях в большинстве

случаев касаются не граждан, с противоправными действиями которых в первую очередь имеет дело КоАП РБ, а связаны с противоправными действиями предприятий и организаций.

Производство по таким делам является прямой обязанностью налоговых органов, представляется вполне логичным, чтобы при применении мер ответственности должностные лица налоговых органов руководствовались налоговым законодательством.

Административное право регулирует общественные отношения в области государственного управления. Финансовая деятельность есть деятельность органов государственной власти по управлению финансовой системой и финансовыми отношениями. Административное и финансовое право имеет один метод правового регулирования. Нормы административного права широко используются финансовыми органами при привлечении к ответственности нарушителей финансовой дисциплины, что не всегда является целесообразным.

Финансовое право имеет много общего с государственным и административным правом, но отграничено от этих отраслей права тем, что регулирует отношения, связанные с образованием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных денежных фондов. В финансовой деятельности государства в связи с реформированием финансовой системы и расширением сферы применения возмездного финансирования все более широкое распространение приобретают договорные отношения. Это обстоятельство, а также то, что финансовые отношения – это прежде всего денежные отношения, обуславливает усиление взаимосвязи финансового права с гражданским правом, регулирующим имущественные отношения.

Договорные отношения существуют между Правительством Республики Беларусь и Национальным банком Республики Беларусь по поводу кассового исполнения бюджета и кредитов, предоставляемых Национальным банком Республики Беларусь Правительству Республики Беларусь для финансирования дефицита республиканского бюджета. На основе договоров строятся отношения между Национальным банком Республики Беларусь и коммерческими банками в связи с привлечением последними централизованных кредитных ресурсов Национального банка Республики Беларусь.

Предусмотренные законом о бюджетной системе бюджетные ссуды, предоставляемые одними бюджетами другим, также оформляются договорами. Министерство финансов Республики Беларусь все больше практикует наряду с финансированием предоставление ссуд министерствам и ведомствам для финансирования программ и мероприятий по структурной перестройке отраслей и производств.

Это качественно новые направления в финансовой деятельности государства. Возникающие в этой связи отношения подпадают под регулирование нормами гражданского права. Участники этих отношений – самостоятельные субъекты. Они равны, добровольно вступают в сделки гражданско-правового характера. В трудовых, семейных, аграрных, международных и иных отношениях обязательно присутствуют аспекты, связанные с финансированием, движением денежных средств. Например, в семейных отношениях, касающихся государственной поддержки института семьи, нормы семейного права близко соприкасаются с нормами финансового права, в том числе налогового права.

Таким образом, развитие правовой системы Республики Беларусь идет по пути жесткого разграничения отдельных отраслей права, исчерпывающим определением круга регулируемых ими общественных отношений. Однако одновременно происходит усиление интеграции отдельных правовых институтов. Финансовое право в системе права Республики Беларусь четко обозначилось как самостоятельная отрасль. Наполнение новым содержанием финансовой деятельности государства приводит к более тесной взаимозависимости между нормами финансового права и других отраслей права.

2.3. Система, принципы и источники финансового права

По определению любой отрасли права оно представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих определенную систему общественных отношений. Не является в этом отношении исключением и финансовое право. Структура системы должна отвечать, с одной стороны, общим закономерностям построения правового института, а с другой – соответствовать логике его использования в реальной практике.

Финансовые отношения охватывают широкий спектр экономических отношений, поэтому последовательность расположения финансово-правовых норм, регулирующих близкие и однородные отношения, имеет не только теоретическое, но и сугубо прагматическое значение.

Финансово-правовые нормы группируются в отдельные финансово-правовые институты, расположенные в соответствии с указанными принципами. Между отдельными финансово-правовыми институтами существует взаимосвязь. Между бюджетным правом, основным финансово-правовым институтом в системе финансового права, существ-

вует тесная взаимосвязь с другим финансово-правовым институтом (налоговым правом).

Это обусловлено тем, что доходная часть бюджетов всех уровней формируется преимущественно за счет налогов.

Система финансового права Республики Беларусь представляет собой обусловленное теорией и практикой внутреннее построение финансово-правовых норм, их расположение в определенной последовательности и взаимосвязь между отдельными финансово-правовыми институтами. По аналогии с другими отраслями права, основными подразделениями финансового права являются его Общая и Особенная части. Такое подразделение присуще и отдельным финансово-правовым институтам, в частности, бюджетному и налоговому праву.

Общая часть включает в себе нормы финансового права, закрепляющие общие принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства и местного самоуправления; перечень специализированных финансовых органов, их права и обязанности, принципы взаимоотношений с другими участниками финансовых отношений; организацию, виды, формы и методы финансового контроля и некоторые другие аспекты. В данном отношении Общая часть финансового права Республики Беларусь близка по содержанию к аналогичным частям финансового права других государств.

Детализация и конкретизация содержащихся в Общей части норм находит отражение в Особенной части. Внутреннее построение Особенной части логически вытекает из определения системы финансового права. Особенная часть состоит из нескольких финансово-правовых институтов, регулирующих однородные финансовые отношения. В некоторых учебниках по финансовому праву эти институты группируются в разделы, что является искусственным подразделением, затрудняющим понимание внутренней структуры финансового права.

В Особенную часть финансового права в качестве самостоятельных финансовых правовых институтов, имеющих свой предмет, содержание и методы, входят бюджетное и налоговое право, правовое регулирование в области внебюджетных фондов, финансов предприятий, государственного кредита, денежного, в том числе валютного обращения и расчетов.

Развитие финансовых отношений и финансового рынка может вызвать появление других финансово-правовых институтов. В частности, углубление интеграционных процессов среди государств – бывших республик СССР может привести к формированию специального

законодательства в этой области и соответствующего финансово-правового института в системе Особенной части финансового права Республики Беларусь.

Расширяющаяся сфера выпуска и обращения государственных ценных бумаг может послужить основанием для преобразования института государственного кредита в фондовое право Республики Беларусь, которое охватит своим регулированием негосударственные ценные бумаги.

В перспективе можно говорить о выделении финансово-правового института валютного права Республики Беларусь. Для такого предположения есть веские основания. Анализ финансового законодательства показывает, что количество нормативных актов в этой области уступает только налоговому законодательству.

Группа финансово-правовых норм и их расположение в определенной последовательности обусловлена не только теоретическими соображениями, но и потребностями практики, поскольку право предназначено не только отражать объективные общественные отношения, но и управлять ими. Логика в построении структуры системы финансового права не должна противоречить требованиям педагогики, так как при преподавании финансового права и его отдельных финансово-правовых институтов важно следовать дидактическому принципу в изложении материала.

Финансовое право можно рассматривать не только как отрасль в правовой системе государства, но и как особую юридическую систему (нельзя путать с системой финансового права). По общему определению, к системам относятся взаимосвязанные элементы, выполняющие общую цель (задачу).

На основании положения финансов и финансовой системы можно сконструировать следующие принципы.

В качестве главного можно выделить принцип законности. Финансовые отношения сводятся к отношениям, связанным с изъятием части собственности, выраженной в денежной форме. Такое изъятие может быть осуществлено только на законных основаниях. В противном случае финансовое право как выражение публичной власти теряет свое регулирующее значение. Беззаконие в финансовой сфере, безусловно, не получает такого общественного резонанса, как преступления против жизни и здоровья личности, но по своим общественным последствиям оно является самым опасным явлением.

Принимающие решения в области распределения части вновь созданной стоимости заранее просчитывают, каким образом и в какие сроки такое распределение произойдет, в каких размерах будут сфор-

мированы денежные фонды. Этот элемент управления процессом распределения называется планированием. Финансовое планирование охватывает все звенья финансовой системы, является обязательной функцией органов государственной власти и государственного управления. В той или иной мере финансовым планированием занимаются и другие участники финансовых отношений. Поэтому в качестве второго по своей значимости можно выделить принцип плановости.

Нормы финансового права, устанавливающие права и обязанности участников финансовых, бюджетных, налоговых и иных отношений, относящихся к сфере этой отрасли права, должны четко указывать на объем таких прав и обязанностей. Разграничение полномочий, четкое определение правил дозволенного поведения каждому участнику финансовых правоотношений можно выделить как еще один принцип, цементирующий финансовое право.

Сложность финансовых отношений и наличие большого количества органов как общей, так и специальной компетенции, не только участвующих в финансовой деятельности, но и управляющих финансовой системой, в связи с чем они наделены правом издания актов законодательства и других нормативных правовых актов, наталкивают на мысль, что следующим принципом финансового права можно обозначить принцип непротиворечивости финансово-правовых норм, содержащихся в актах различной юридической силы и различных юридических свойств.

Финансовая деятельность государства регулируется не исключительно нормами финансового права. По ключевым вопросам финансовых отношений, несомненно, в приоритете должны быть именно финансово-правовые нормы. Опыт свидетельствует о неоднократных попытках необоснованного внедрения норм других отраслей для регулирования финансовых отношений в республике. Приоритет норм финансового права в регулировании отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства над нормами других отраслей права, также можно позиционировать как принцип финансового права.

Финансовое право Республики Беларусь как юридическая система нуждается в серьезных научных исследованиях.

Нормы, регулирующие финансовые отношения, заключены в многочисленных источниках. К ним относятся Основной Закон Республики Беларусь (Конституция), законы, подзаконные акты. Раздел VII Конституции Республики Беларусь посвящен финансовой системе го-

сударства и закрепляет основы финансовой деятельности Республики Беларусь и местного самоуправления.

Источниками финансового права Республики Беларусь являются правовые акты органов представительной и исполнительной власти всех уровней, регулирующие финансовые отношения.

«Молодой» возраст отечественного финансового права пока не позволил оформиться финансовому законодательству в кодекс. Кодификация практически достигнута по определенным финансово-правовым институтам, входящим в эту отрасль права. Имеются в виду принятые и вступившие в силу Налоговый и Банковский кодекс Республики Беларусь.

Нормативная база белорусского финансового законодательства представлена прежде всего законом о бюджетной системе, Налоговым кодексом Республики Беларусь.

Нормы финансового права содержатся и в других законах, в частности, в Инвестиционном кодексе Республики Беларусь, законе о местном управлении и самоуправлении, предприятии, аренде, Таможенном кодексе Республики Беларусь и некоторых других законах.

Важное место в источниках финансового права Республики Беларусь принадлежит ежегодно принимаемым законам о бюджете Республики Беларусь на предстоящий финансовый год. Эти законы, хотя и носят временный характер (в течение года), однако в них нередко содержатся статьи, отменяющие, уточняющие нормы, содержащиеся в законах долговременного действия. В них также порой содержатся и такие нормы, которые выходят за рамки бюджетных отношений.

В особую группу источников финансового права можно выделить декреты и указы Президента Республики Беларусь, постановления и распоряжения Совета Министров Республики Беларусь. К источникам финансового права относятся также решения органов представительной и исполнительной власти на областном, городском и районном уровнях. Принимаемые органами местной власти финансово-правовые акты распространяются только на территорию данного региона.

Самую многочисленную группу финансово-правовых актов составляют подзаконные акты, издаваемые Министерством финансов Республики Беларусь, Министерством по налогам и сборам Республики Беларусь, Национальным банком Республики Беларусь. Нормы финансового права содержатся также в актах, принимаемых министерствами, ведомствами, другими органами управления. Их действие распространяется на юридических лиц, входящих в систему данного министерства или ведомства.

К финансово-правовым актам можно отнести приказы администрации предприятия, постановления собраний трудовых коллективов, общих собраний акционеров, пайщиков по вопросам использования денежных средств, принадлежащих предприятиям.

Для настоящего времени характерно, что ряд важных моментов, касающихся взаимоотношений участников финансовых отношений, регулируется подзаконными актами. «Отраслевые» интересы в этой связи могут находиться в противоречии с государственными, поэтому необходимо издание специальных законов.

Республикой Беларусь подписан ряд международных соглашений и договоров в области финансов непосредственно, либо в той или иной мере касающихся финансов. К ним относятся соглашения с рядом государств об устранении двойного налогообложения; соглашения с Международным валютным фондом, Международным банком реконструкции и развития и другими национальными и международными финансовыми организациями по поводу привлекаемых Правительством Республики Беларусь иностранных кредитов.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое финансовое право? Что является предметом финансового права?
2. В чем заключается метод финансового права? Каковы его особенности?
3. В чем заключается связь финансового права с государственным правом?
4. В чем заключается связь финансового права с административным правом?
5. Что такое система финансового права?
6. Каковы источники финансового права?
7. Каковы особенности развития финансового права в Республике Беларусь?
8. Каковы принципы финансового права?
9. Какие разделы и статьи Конституции Республики Беларусь являются непосредственными источниками финансового права?

2.4. Понятие и виды финансово-правовых норм

Регулирование финансовых отношений государство осуществляет посредством установления специальных юридических норм. Их совокупность образует самостоятельную отрасль права – финансовое право. Финансово-правовая норма есть установленное государством правило поведения участников финансовых отношений, выраженное в их юридических правах и обязанностях.

Наряду с общими для всех юридических норм признаками финансово-правовые нормы обладают специфическими характеристиками и особенностями, которые заключаются в следующем:

- регулируют отношения, связанные с образованием, распределением и использованием государственных денежных средств;
- носят, как правило, императивный характер, т. е. выражены в категорической форме, не допускающей изменения условий, порядка их действия, прав и обязанностей сторон, санкций;
- финансово-правовые нормы, устанавливающие права и обязанности государственных органов (участников финансовых отношений), как правило, неразделимы; это выражается через специальный термин «полномочия»;
- по содержанию финансово-правовые нормы идентичны во всех финансово-правовых институтах, хотя последние регулируют специфические однородные отношения.

Финансовая деятельность государства, несмотря на многообразие форм ее проявления, есть деятельность, связанная с аккумуляцией денежных средств, их распределением и перераспределением, использованием, а также контролем. Все участники возникающих при этом общественных отношений наделены определенными правами и обязанностями. Одновременно они являются субъектами других отраслей права, также наделены соответствующим объемом юридических прав и обязанностей.

Финансово-правовые нормы закрепляют их полномочия как участников финансового планирования, налогоплательщиков, кредиторов, заемщиков, контролеров, получателей и распорядителей государственных ассигнований и т. д.

В законах, уставах, положениях об органах государственной власти и управления, хозяйствующих субъектах обязательно выделяются их права и обязанности по участию в финансовой деятельности. В частности, это касается выполнения обязательств перед бюджетом (обязанности в части составления, рассмотрения, утверждения, исполнения соответствующих бюджетов или уплаты причитающихся бюджетной системе налогов, сборов, пошлин, санкций), финансово-

правовые нормы закрепляют эти обязанности, а также права и меры ответственности.

Например, в Налоговом кодексе Республики Беларусь содержатся нормы, устанавливающие права и обязанности налогоплательщиков, меры ответственности за нарушения налогового законодательства. Несмотря на разбросанность финансово-правовых норм по различным источникам, они всегда четко выделяются, так как регулируют только определенный круг общественных отношений.

Финансово-правовые нормы направлены на обеспечение государственных интересов. Всегда существовали, существуют и будут существовать определенные противоречия между интересами государства, коллектива и личности. Государство не может поставить в зависимость от добровольного желания юридических и физических лиц формирование своих доходов. Местные интересы нередко не соответствуют общегосударственным.

Вряд ли какой-либо регион, у которого в силу определенных условий образуются излишние финансовые ресурсы, сочтет нужным поделиться с соседним, у которого их значительно меньше. Эти проблемы возникают на каждом шагу. Поэтому нормы финансового права носят, в основном, императивный (повелительный) характер. Такое содержание характерно как для норм, устанавливающих меры ответственности за нарушения налогового, бюджетного, валютного законодательства, так и для норм, определяющих права и обязанности участников финансовых отношений.

Анализ действующих нормативных актов в финансовой сфере показывает, что во многих случаях права и обязанности отдельных участников финансовых отношений соединяются. Для Правительства Республики Беларусь составление и исполнение республиканского бюджета – это право и обязанность. Можно одновременно квалифицировать как право, так и обязанность юридического лица уплачивать установленные законом налоги. Интеграция прав и обязанностей отчетливее всего проявляется в актах, устанавливающих правовой статус органов государственного управления. Нормы финансового права могут указывать на четкое разграничение прав и обязанностей участников финансовых отношений.

Финансовое право состоит из нескольких финансово-правовых институтов. Их объединение единой целевой установкой и использование метода властных предписаний обуславливает их содержательную идентичность. Нормы, относящиеся в целом к финансовому праву, применяются в бюджетном, налоговом праве, регулировании денежного обращения и т. д.

Они заключаются в наделении участников конкретных отношений, регулируемых отдельными финансово-правовыми институтами, соответствующими правами и обязанностями, закреплении мер ответственности за установленные законом нарушения финансовой дисциплины. В частности, санкции за нарушения бюджетного, налогового, валютного законодательства регулируются идентичными нормами, заключающимися в финансовых санкциях и административных штрафах, налагать которые могут руководители соответствующих финансовых и контролирующих органов.

Финансово-правовая норма – это установленное и охраняемое государством правило поведения участников финансовых отношений, заключающееся в наделении их определенными законом юридическими правами и обязанностями.

По способу воздействия на участников финансовых отношений финансово-правовые нормы классифицируются следующим образом:

- обязывающие нормы;
- уполномочивающие нормы;
- запрещающие нормы.

Обязывающие финансово-правовые нормы устанавливают, что участники финансовых отношений должны совершать определенные действия. Правительство Республики Беларусь обязано ежегодно доводить до всех участников бюджетного процесса особенности составления доходной и расходной частей бюджета. Парламент Республики Беларусь обязан рассмотреть и утвердить представленный Правительством Республики Беларусь проект республиканского бюджета. Юридические и физические лица обязаны приобретать иностранную валюту только в учреждениях банков. Предприятия-экспортеры должны в установленный законом срок перевести валютную выручку с транзитных счетов в иностранных банках на валютные счета в уполномоченных банках Республики Беларусь. Здесь находит отражение одна из сторон основного метода, используемого в финансовом праве.

Уполномочивающие финансово-правовые нормы устанавливают компетенцию участников финансовых отношений. Уровень компетенции различных государственных органов в финансовой деятельности различен. Законодательство определяет верхний и нижний пределы компетенции, в рамках которых они могут принимать самостоятельные решения в области финансов. Это может быть, например, ограничение суммы, выдаваемой одному получателю бюджетной ссуды. Коммерческие банки, получившие лицензию на совершение валютных операций, уполномочиваются осуществлять контроль за валют-

ными операциями своих клиентов, т. е. становятся агентами валютного контроля.

Соотношение обязывающих и уполномочивающих финансово-правовых норм в общей совокупности норм финансового права зависит от общего подхода государства к управлению экономикой. При командно-административной системе преимущественными были обязывающие нормы. Развитие рыночных отношений должно сопровождаться более широкой сферой применения уполномочивающих финансово-правовых норм.

Запрещающие финансово-правовые нормы содержат запрет на совершение определенных действий. Запрещающие нормы распространяются на предприятия и определенных лицах в связи с их участием в налоговых, валютных, денежных отношениях, но они могут использоваться при регулировании отношений между отдельными органами государственной власти. Запрещается вмешательство вышестоящих органов и организаций в бюджетный процесс на местах. Предприятиям запрещается иметь в своих кассах наличные деньги сверх установленных лимитов. Предприятиям торговли и частным предпринимателям запрещается осуществлять розничную торговлю без применения кассовых аппаратов. Запрещающие нормы, как правило, устанавливают и меры ответственности за их нарушения. Банкам запрещается, в частности, задерживать исполнение поручений на перечисление налогов в бюджет. На руководителя кредитного учреждения, нарушившего этот запрет, постановлением налогового органа может быть наложен штраф в установленном размере.

По содержанию финансово-правовые нормы подразделяются на материальные и процессуальные. Материальные нормы закрепляют виды доходов, зачисляемых в бюджеты разных уровней, направления расходов по республиканскому и местным бюджетам. Сюда же относятся и налоги, которые предприятия и население должны уплачивать в бюджет или внебюджетные фонды. К материальным относятся и нормы, устанавливающие права Республики Беларусь, органов местного самоуправления по их участию в финансовой деятельности государства.

Процессуальные финансово-правовые нормы устанавливают порядок, процедуру осуществления определенного направления финансовой деятельности органов государственной власти и государственного управления.

Недостаточная разработанность финансового права как науки и отрасли права пока не позволяет четко разграничить материальные и процессуальные нормы. В то же время процессуальные нормы, хотя и

производны от материальных норм, играют важную роль в финансовой деятельности. В отличие от других отраслей права финансовое право интегрирует в общей совокупности материальные и процессуальные нормы. В этом отношении выделяются такие финансово-правовые институты как бюджетное право и налоговое право, в которых нормы, устанавливающие права и обязанности, четко отграничены от норм, регулирующих бюджетный процесс, порядок осуществления процессуальных действий по взиманию налогов.

По структуре нормы финансового права состоят из гипотезы, диспозиции и санкции. Гипотеза указывает на условия действия финансово-правовых норм. Сущность финансовых отношений предопределяет во многих случаях поведение участвующих в них субъектов. Движение денег от одних к другим субъектам финансового права происходит при наступлении определенных условий. Главным из них можно выделить наличие денег у субъекта, только затем вступают в силу другие условия.

В середине 90-х гг. XX ст. государство столкнулось с серьезной проблемой, заключающейся в достигшей огромных размеров дебиторской и кредиторской задолженности. Это означает, что каждый субъект может выполнить свои денежные обязательства перед другими, в том числе государством, при условии, что эти обязательства перед ним будут выполнены третьей стороной. Из республиканского и местных бюджетов могут предоставляться ссуды субъектам хозяйствования. Такое возможно при наличии временно свободных средств в указанных бюджетах, однако в силу того, что практически все бюджеты в настоящее время испытывают недостаток средств, для предоставления ссуд существуют ограниченные условия.

Диспозиция устанавливает содержание правил поведения. Такие правила обозначены, главным образом, в подзаконных актах, уточняющих отдельные нормы законов. Например, четко обозначены правила поведения участников валютных торгов на межбанковской валютно-фондовой бирже. Здесь в основном присутствуют процессуальные финансово-правовые нормы.

Меры ответственности, применяемые к нарушителям норм финансового права, определяются как санкции. Последние соединяют в себе правосстановительные и карательные меры. Анализ динамики законодательства в этой сфере позволяет сделать вывод об ужесточении санкций.

Главная особенность финансовых санкций – нормальное функционирование финансовой системы государства возможно при строгом соблюдении всеми участниками финансовых отношений законода-

тельства в этой области. Преступление против финансовой системы государства – одно из самых тяжких. Уклоняющиеся от уплаты налогов в бюджет создают серьезные проблемы с финансированием самых неотложных социальных мероприятий. Поэтому здесь основным является административный порядок применения санкций. Органы финансовой системы, а также некоторые контролирующие органы наделены законом правом на бесспорное списание средств с должников по налогам, а также с тех организаций, которые не по целевому назначению используют бюджетные ассигнования.

Примером одновременности правосстановительной и карательной меры является взыскание с плательщика, занижающего или скрывающего прибыль, не только суммы занижения (сокрытия), но и взыскание в двойном размере от этой суммы в виде штрафа. Применение финансовых санкций не исключает применения дисциплинарных и уголовных санкций. Нередко санкции применяются одновременно к предприятию и его должностным лицам.

Финансово-правовая норма конкретизируется как норма определенного нормативного правового акта, последние действуют в определенном временном интервале и пространстве, а также охватывают своим воздействием соответствующий круг лиц. Нормативные правовые акты, регулирующие финансовые отношения, подчиняются общему правилу распространения своего действия. Закон о нормативных правовых актах Республики Беларусь устанавливает такие общие правила.

Согласно закону нормативный правовой акт, вступивший в законную силу на территории Республики Беларусь, действует бессрочно. Однако в самом нормативном правовом акте может быть установлен временный предел действия как акта в целом, так и для отдельных его положений.

Специфика финансовых отношений и наличие финансово-плановых актов в системе финансово-правовых актов предопределяют, что действуют такие акты, как правило, в течение года. Закон о нормативных правовых актах на это прямо не указывает, но тот факт, что, например, бюджет действует в течение года, означает, что закон о бюджете и вытекающие из него многочисленные правоотношения ограничены рамками календарного года.

Нормативные правовые акты действуют не только во времени, но и на определенной территории, т. е. в пространстве. Основное содержание финансовых отношений заключается в аккумулировании доходов и последующем их распределении между отдельными получателями государственных средств; нормативные правовые акты, регулирую-

щие эти отношения, распространяются на всю территорию Республики Беларусь либо на определенные территории. Однако из этого не следует, что акты, принимаемые республиканскими органами обязательно распространяются на всю территорию республики. В то же время акты, принимаемые местными органами управления и самоуправления, могут распространяться только на определенную территорию.

Финансово-правовые акты избирательны и относительно круга лиц, на которых они распространяются. Можно выделить акты, касающиеся только юридических и только физических лиц. Однако есть и такие акты, действие которых распространяется как на юридических, так и физических лиц, в частности, это акты, регулирующие налогообложение. Возникновение обязанности следовать нормам определенного финансово-правового акта у органов управления, предприятий и граждан, как правило, обусловлено наличием особых обстоятельств. Например, появлением объекта налогообложения, возникновением несбалансированности между расходной и доходной частями бюджета, в связи с чем возникают основания на получение бюджетной дотации.

2.5. Финансовые правоотношения

Наделение участников финансовых отношений определенным объемом юридических прав и обязанностей – непереносимое условие осуществления государством финансовой деятельности. Вступая в конкретные финансовые отношения, их участники руководствуются установленными законом правилами.

Участниками финансовых отношений субъекты являются потенциально в силу выполнения своих функций. Реализуя на практике свой статус участника финансовых отношений, субъект становится участником финансовых правоотношений. Отсюда следует, что понятия «участник финансовых отношений» и «участник финансовых правоотношений» не являются одинаковыми.

Взаимоотношения между субъектами финансовой деятельности многообразны, не все они нуждаются в правовой регламентации. Однако когда относительно таких отношений существуют установленные законом нормы поведения, тогда между ними возникают финансовые правоотношения.

Налоговый орган, организовав семинар с бухгалтерами контролируемых предприятий для разъяснения изменившегося порядка исчисле-

ния какого-то налога, вступает с ними в отношения, которые не могут быть квалифицированы как финансовые правоотношения. Когда налоговая инспекция требует от них предоставления к установленному сроку балансов и расчетов по налогам, то это будут финансовые правоотношения. Закон обязывает налогоплательщиков своевременно предоставлять налоговым органам бухгалтерскую и иную отчетность.

Финансовые правоотношения несут черты особенностей финансовых отношений, т. е. они возникают по поводу образования, распределения и использования государственных денежных средств; материальной инстанцией являются деньги; одной из сторон обязательно является государство в лице уполномоченного им органа. Только при наличии этих трех условий в комплексе возникают финансовые правоотношения.

Права и обязанности сторон, составляющие содержание правоотношений, определяются не договором или иной формой соглашения сторон, а законодательным актом, предусматривающим основания возникновения, изменения и прекращения финансовых отношений.

Финансовые правоотношения классифицируются по нескольким основаниям. По материальному содержанию они делятся на бюджетные, налоговые, кредитные, валютные и т. д. По субъектному составу они идентичны финансовым отношениям. В зависимости от структуры финансовой системы Республики Беларусь они подразделяются соответственно по звеньям финансовой системы.

Так же как и финансовые отношения финансовые правоотношения можно подразделить на материальные и процессуальные. Через материальные финансовые правоотношения реализуются права и обязанности участников финансовых отношений. Например, право местного Совета депутатов на свой бюджет, право всех звеньев бюджетной системы на получение доходов. Это право реализуется в результате конкретной деятельности предприятий, создающих чистый доход, органов, взимающих причитающиеся бюджетной системе налоги.

Содержание процессуальных финансовых правоотношений заключается в следовании государственными органами определенному порядку при реализации своих финансовых полномочий. Президент Республики Беларусь, например, обязан подписать представленный Национальным собранием Республики Беларусь закон о бюджете Республики Беларусь на определенный год. Установлен срок, в течение которого он должен либо подписать закон, либо вернуть его Парламенту Республики Беларусь на доработку. В процессуальных фи-

нансовых правоотношениях выражаются определенная последовательность и сроки, в течение которых должны быть совершены те или иные действия. Процессуальные правоотношения позволяют в полной мере реализоваться материальным правоотношениям, поэтому государство заинтересовано в постоянном их совершенствовании.

Финансовые правоотношения бывают перманентными, т. е. постоянно возникающими, и срочными. В основном они делятся в течение определенного периода времени, в пределах которого у участников финансовых отношений возникают права и обязанности относительно друг друга. Хотя сбор, распределение и использование государственных денежных средств есть процесс непрерывный, однако в правовом отношении он должен быть ограничен определенными временными рамками. Это, как правило, год. Для этого периода государство устанавливает размеры средств, которые должны аккумулироваться в бюджетной системе, внебюджетных фондах, денежно-кредитной системе, а также суммы, направляемые на финансирование экономики, социальной сферы и т. д. Доходы и расходы государства закрепляются в особых правовых актах, называемых финансовыми планами. В финансовых планах также выражены права и обязанности участников финансовых правоотношений, действующие в пределах данных планов. Права и обязанности участников бюджетных правоотношений действуют только в течение года, после окончания которого они прекращаются. Они обязательно возникают вновь, но теперь уже относительно бюджета нового финансового года.

Финансовые правоотношения возникают при применении мер ответственности за нарушения при исполнении участниками этих отношений своих обязанностей.

Финансовые правоотношения – это урегулированные нормами финансового права отношения между субъектами – носителями юридических прав и обязанностей.

2.6. Субъекты финансового права и финансовых правоотношений

Участники финансовых отношений и финансовых правоотношений, наделенные юридическими правами и обязанностями и вступающие в такие отношения, принадлежат к субъектам финансового права. Субъект финансового права – понятие более широкое, чем субъект финансовых правоотношений. В настоящее время носители

финансовых прав и обязанностей могут не вступать в конкретные правоотношения, кроме того, в правоотношения права и обязанности могут быть реализованы не полностью. Однако в силу особенностей содержания финансовых прав и обязанностей возможность такого «несовпадения» гораздо меньше, чем в других отраслях права. Несовпадение вполне возможно. Об этом свидетельствует наличие в финансовом праве уполномочивающих норм.

Субъектом финансового права является носитель предусмотренных финансово-правовыми нормами субъективных прав и обязанностей в области финансовой деятельности государства.

Круг участников финансовых отношений, субъектов финансового права очень широк и разнообразен. Однако они могут быть классифицированы, исходя из места, занимаемого ими в финансовой системе, и особенностей участия в финансовых правоотношениях. К субъектам финансового права относятся следующие:

- государство;
- административно-территориальные единицы;
- органы государственной власти и государственного управления общей компетенции,
- специализированные органы управления финансовой системой государства;
- финансовые органы, понимаемые в широком смысле;
- юридические лица;
- определенная часть физических лиц.

Государство выступает субъектом финансового права в силу конституционно закрепленных за ним прав и обязанностей по управлению финансовой системой государства. Выполнение им практически всех других его задач и функций в той или иной мере соприкасается с выполнением им функций субъекта финансового права.

Административно-территориальные единицы наделены достаточно широким объемом юридических прав и обязанностей в финансовой области. По закону они имеют свою финансовую базу в виде местных бюджетов и территориальных внебюджетных фондов. Свою правосубъектность в этой области они реализуют также через вступление в финансовые отношения с Республикой Беларусь и друг с другом.

Органы государственной власти и государственного управления общей компетенции в процессе реализации возложенных на них прав и обязанностей обеспечивают организацию функционирования финансовой системы на государственном и территориальном уровнях. Они осуществляют общее руководство процессом сбора, распределе-

ния и использования централизованных и децентрализованных государственных денежных фондов, через законы и подзаконные акты устанавливают правила поведения всех участников финансовых отношений.

Специализированные органы управления финансовой системой государства проводят основную работу по обеспечению выполнения установленных представительной властью предписаний в области финансов. Они также руководят и несут ответственность за деятельность органов финансовой системы. Как субъекты финансового права они выполняют как внешние по отношению к остальным участникам финансовых отношений функции, так и внутренние, связанные с функционированием органов финансовой системы. Они наделены таким объемом прав, который позволяет выполнять им эти функции, а также имеют обязанности перед другими участниками финансовых правоотношений.

Финансовые органы (субъекты финансового права) – это юридические лица, специализирующиеся на выполнении различных финансовых операций.

К ним относятся как государственные (областные финансовые управления, районные и городские финансовые отделы, территориальные налоговые органы), так и негосударственные кредитные учреждения, финансовые компании и некоторые другие. С развитием финансового рынка в республике происходит образование специализированных финансовых структур.

Юридические лица, не относящиеся к специализированным финансовым органам, финансовой правосубъектностью обладают в силу выполнения своих прав и обязанностей как налогоплательщики и получатели государственных ассигнований. К ним относятся предприятия как государственной, так и негосударственной формы собственности. Вступая в денежные отношения друг с другом, они подпадают под регулирование нормами других отраслей права, т. е. их финансовая правосубъектность четко ограничена.

Физические лица являются субъектами финансового права, т. е. имеют юридические права и несут обязанности в двух случаях. Первый – когда они являются налогоплательщиками, второй – получателями бюджетных ссуд.

Во всех остальных случаях они не обладают финансовой правосубъектностью. Это означает, что работающие в бюджетных учреждениях, хотя и получают денежное вознаграждение от государства, тем не менее субъектами финансового права не являются, но их правосубъектность возникает в силу другого основания. Они, как и

работники материальной сферы и негосударственного сектора, по закону должны уплачивать подоходный налог. Спорной является точка зрения относить граждан к субъектам финансового права на том основании, что основным законом они наделены правом участвовать в делах государства, в том числе в финансовой деятельности. В данном случае они являются субъектами государственного (конституционно-го) права. Государственное и финансовое право имеют свои предметы и содержание.

Среди граждан (субъектов финансового права) можно выделить иностранных граждан, лиц без гражданства, а также физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Государство должно стремиться к тому, чтобы финансовая правосубъектность у населения возникала не в связи с получением государственных средств, а в связи с расширением числа богатых налогоплательщиков.

2.7. Особенности защиты прав субъектов финансовых правоотношений

Участники финансовых правоотношений обеспечены определенными правами по защите своих законных интересов. Конституция Республики Беларусь гарантирует защиту прав и свобод и создает основания для отражения их в гражданском, административном, уголовном, финансовом законодательстве. Финансовая деятельность государства, связанная с формированием, распределением и использованием государственных денежных средств, предопределяет наделение государственных органов таким объемом прав, который должен обеспечивать приоритет государственных интересов. Однако это не означает, что другая сторона в этих отношениях ограничено правоспособна.

Защиту прав субъектов финансовых отношений можно рассматривать в широком и узком смысле. В первом случае защита прав указанных субъектов предполагает наличие четких правил, установленных финансовым законодательством, контроль за их деятельностью и механизм эффективного разрешения конфликтов. В узком понимании защиту прав следует рассматривать как возможность обратиться к стороннему лицу для рассмотрения законности и обоснованности требований, предъявляемых к одной из сторон указанных отношений.

Вряд ли когда-нибудь уровень правовой культуры и законодательство создадут такую среду, где в отношении по поводу изъятия части чистого дохода у его производящих, чтобы обеспечить существование государственного организма в целом, можно будет обойтись только методом убеждения. Поэтому государственное принуждение в таких отношениях объективно. Однако его следует распространять на всех участников финансовых отношений (государство, административно-территориальные единицы, органы представительной и исполнительной власти, предприятия и граждан).

Всегда будут существовать причины и условия, способствующие такому распространенному явлению как неэффективное и нецелевое использование бюджетных ассигнований. Еще никому не удалось создать абсолютно совершенную систему распределения финансовых ресурсов внутри бюджетной системы. Во всех этих случаях возникает ситуация, когда одна из сторон бюджетной системы (получатель бюджетных средств) будет нуждаться в защите своих законных прав и интересов.

Содержание защиты прав субъектов финансовых отношений обусловлено многими обстоятельствами, прежде всего, формационными, т. е. господствующим в данной стране и в данное время политическим устройством.

В тоталитарных государствах с административно-командной экономикой не стоит вопрос о защите таких прав, так как государство располагает таким механизмом прямого принуждения, при котором субъекты выполняют предписания беспрекословно. В демократических государствах с рыночной экономикой положение субъектов финансовых отношений иное. Во-первых, все они знают о своих правах, а во-вторых, государство создает цивилизованные способы защиты прав. В Беларуси идет процесс отлаживания финансовых отношений государства с другими участниками.

Гражданское, административное, уголовное, финансовое законодательство пополнилось нормами, регулирующими не только ответственность, но и защиту прав субъектов финансовых отношений. Анализ действующего законодательства в этой области и практики его применения свидетельствует о том, что постепенно устраняется монополизм административного порядка защиты, все большее значение приобретает судебный порядок.

Специфика финансовых отношений предопределяет существенные ограничения судебного порядка защиты прав субъектов. Значительный пласт финансовых отношений относится к отношениям между государством и административно-территориальными единицами,

центральными органами власти, управления и местными. Отношения между указанными субъектами – это отношения государственного управления, а они регулируются нормами соответствующей отрасли.

Административный порядок является преобладающим при защите прав государства на получение причитающихся ему по закону доходов. Недоимки по платежам в бюджет, пени, финансовые санкции взимаются в бесспорном порядке, в таком же порядке происходит возврат бюджетных средств в случае нецелевого их использования. Аналогичными правами наделен Национальный банк Республики Беларусь. Он списывает с корреспондентских счетов коммерческих банков суммы недовзноса в фонд регулирования кредитных ресурсов, штрафы.

Существует порядка двадцати оснований, по которым Комитет государственного контроля Республики Беларусь может прибегнуть к механизму бесспорного списания средств за нарушения законодательства.

Однако субъекты, к которым применены указанные меры, в целях защиты своих законных интересов вправе обжаловать действия соответствующих органов в их вышестоящую инстанцию, т. е. здесь присутствует административный порядок. Коммерческие банки могут обжаловать действия Национального банка Республики Беларусь в хозяйственном суде. Если дело касается действий территориальных органов Национального банка Республики Беларусь, то в таком случае у коммерческого банка кроме судебного порядка есть возможность обжаловать такие действия в Национальном банке Республики Беларусь.

Возрастающее значение судебного порядка защиты прав субъектов хозяйственных и финансовых отношений предопределило необходимость разграничения подведомственности дел между общими и хозяйственными судами. Совместным постановлением Пленумов Верховного Суда Республики Беларусь и Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь «Об утверждении Положения о Координационном совете по сотрудничеству с Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)» от 11 марта 2005 г. № 4 такое разграничение установлено.

Хозяйственный суд Республики Беларусь возбуждает и рассматривает дела по заявлениям государственных налоговых органов, а также экономические споры о взыскании с юридических лиц и граждан-предпринимателей штрафов и иных экономических санкций, возврат из государственного бюджета и внебюджетных фондов денежных

средств, неправомерно взысканных в бесспорном порядке в виде экономических санкций.

Наиболее часто участники финансовых правоотношений прибегают к защите своих прав в хозяйственных судах по делам и спорам о признании недействительными актов государственных и иных органов, не соответствующих законодательству и затрагивающих интересы субъектов хозяйствования.

Общим судам подведомственны дела по жалобам граждан на действия должностных лиц и органов государственного управления. Как правило, это дела, касающиеся налогообложения. Однако граждане по своему выбору могут обратиться за защитой их прав не в суд, а к вышестоящему органу, т. е. использовать административный порядок защиты.

Юридическим лицам и гражданам (участникам финансовых правоотношений) государство гарантирует возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц. Если по решению налогового органа прекращены операции физического лица в банке, в связи с чем он терпит убытки, а основание для принятия такого решения судом признано незаконным, то сумма ущерба возмещается за счет средств органа, принявшего незаконное решение.

Защита прав субъектов финансовых правоотношений может быть реализована и через Конституционный суд Республики Беларусь. В его полномочия входит рассмотрение вопросов о соответствии Конституции Республики Беларусь законов, принимаемых Парламентом Республики Беларусь, указов Президента Республики Беларусь, постановлений Правительства Республики Беларусь.

Членство Республики Беларусь в международных финансовых организациях, таких как Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития, Европейский банк реконструкции и развития обуславливает необходимость защиты прав Республики Беларусь в отношениях с этими организациями.

Все участники финансовых правоотношений обладают правом на защиту своих законных интересов. Действующее законодательство определяет права субъектов финансовых отношений в части защиты их прав и законных интересов. Это касается как государства, органов государственной власти и государственного управления, так и предприятий, организаций, учреждений и граждан. Преобладающим порядком защиты прав является административный, однако и судебный порядок постепенно приобретает все большее применение.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое финансово-правовая норма?
2. Каковы особенности финансово-правовых норм?
3. Каковы виды финансово-правовых норм?
4. Какова структура финансово-правовой нормы?
5. Что такое финансовые правоотношения?
6. Каковы особенности финансовых правоотношений?
7. Что такое субъект финансового права?
8. В чем заключается различие широкого и узкого понимания содержания защиты прав субъектов финансовых правоотношений?
9. Каким нормативным документом произведено разграничение подведомственности дел между общими и хозяйственными судами?
10. По каким основаниям чаще всего участники финансовых правоотношений прибегают к судебному порядку защиты своих прав?
11. В чем конкретно проявляется императивность финансово-правовых норм?

Тест

Выберите один или несколько правильных вариантов ответа из предложенных ниже.

1. Является ли возможным возникновение финансовых правоотношений между физическими лицами?

Варианты ответа:

- а) является;
- б) не является.

2. К какому виду норм относится норма «решение о выпуске государственных займов принимает Правительство Республики Беларусь»?

Варианты ответа:

- а) обязывающая норма;
- б) уполномочивающая норма;
- в) запрещающая норма.

3. К какому виду норм относится норма «покрытие дефицита бюджета осуществляется за счет выпуска государственных займов или использования кредитных ресурсов Национального банка Республики Беларусь»?

Варианты ответа:

- а) к материальной норме;
 - б) к процессуальной норме.
4. Чем являются финансовые правоотношения?

Варианты ответа:

- а) перманентными правоотношениями;
- б) срочными правоотношениями;
- в) бессрочными правоотношениями.

5. Когда физические лица являются участниками финансовых правоотношений?

Варианты ответа:

- а) если получают заработную плату за счет бюджетных источников;
- б) если являются плательщиками подоходного налога;
- в) если являются плательщиками налога на недвижимость;
- г) если получают бюджетную ссуду на строительство жилья.

6. Какие из перечисленных кодексов приняты и вступили в силу в Республике Беларусь?

Варианты ответа:

- а) Финансовый кодекс;
- б) Налоговый кодекс;
- в) Бюджетный кодекс;
- г) Банковский кодекс.

Тема 3. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

3.1. Понятие, значение и виды финансового контроля

Финансы выполняют две функции, в том числе контрольную. Контрольная функция финансов проявляется в финансовом контроле,

важнейшем в системе государственного контроля. Необходимость в финансовом контроле происходит также из управления финансами государства. Специфика финансового контроля состоит в том, что финансы одновременно являются объектом и субъектом контроля.

В самом общем плане реализация контрольной функции финансов состоит в выявлении отклонений от заданных экономической и финансовой политикой нормативных предписаний относительно функционирования всей системы хозяйственных и финансовых отношений. В более узком значении контрольная функция состоит в предупреждении и устранении выявленных в результате контроля негативных явлений и фактов, дестабилизирующих развитие экономики и финансов, наносящих вред интересам государства, трудовых коллективов и большинства населения.

Финансовый контроль реализуется относительно всех стадий финансовой деятельности (мобилизации, распределения и использования государственных денежных средств). Основными задачами финансового контроля является проверка выполнения финансовых обязательств перед государством; законности распределения финансовых ресурсов; целевого характера и эффективного использования государственных средств; правильности совершения финансовых операций; соблюдения государственной финансовой дисциплины.

Особенностями финансового контроля являются его всеобъемлющий и универсальный характер, то, что его объекты – это не только денежные средства, но и материальные и трудовые ресурсы, так как товарно-денежные отношения имеют стоимостную форму.

В сфере финансового контроля находятся практически все органы государственной власти и государственного управления, предприятия, независимо от форм собственности, та часть населения, которая является участниками финансовых отношений. Государственные органы одновременно являются субъектами и объектами финансового контроля. Универсальность заключается в том, что, несмотря на специфику всех субъектов финансового контроля, последние используют практически одни и те же приемы и способы.

Экономические показатели и социальные параметры, как правило, имеют денежное выражение. Валовой внутренний продукт, объемы промышленного и сельскохозяйственного производства, другие основные макроэкономические показатели выражаются сегодня в триллионах рублей. Показатели экономической деятельности хозяйствующих субъектов также имеют денежное выражение. Расходы на социально-культурную сферу, отдельные социальные программы обязательно пересчитываются на предмет затрат на их реализацию.

Финансовый контроль, особенно в сфере материального производства, имеет кроме контрольного большое аналитическое значение. Сопоставление результатов и затрат, использование таких категорий как выручка, рентабельность, прибыль, цена, налоги позволяют делать выводы и принимать необходимые меры по более эффективному использованию всех факторов производства, улучшению организации работы. Это обстоятельство позволяет говорить о контроле рублем как своеобразном проявлении финансового контроля. Термин «контроль рублем» широко использовался в экономической и юридической литературе советского времени, но не потерял своего значения и смысла и в нынешнее время.

Финансовый контроль фиксирует отклонения от установленных государством предписаний в области финансов. Совокупность требований, установленных в законодательном порядке относительно функционирования финансового механизма государства, обязанность соблюдать их формируют финансово-правовую категорию – финансовую дисциплину.

Финансовый контроль как неотъемлемая часть финансовой деятельности государства не имеет временных границ. Он осуществляется постоянно, несмотря на то, что финансово-плановые акты, как правило, действуют в течение года. Финансовый контроль – это основная форма государственного контроля, заключающегося в проверке законности и эффективности действий, связанных с образованием, распределением и использованием государственных денежных средств.

Система финансового контроля в Республике Беларусь включает государственный или вневедомственный, ведомственный, внутрихозяйственный, независимый (аудит) и общественный контроль.

Государственный контроль осуществляется органами государственной власти и государственного управления. Национальное собрание Республики Беларусь и местные Советы осуществляют финансовый контроль при рассмотрении и утверждении бюджетов, заслушивании отчетов исполнительной власти о ходе исполнения бюджета. Постоянные комиссии Парламента Республики Беларусь также в процессе своей деятельности анализируют и проверяют финансовую информацию. До представления на рассмотрение Парламентом Республики Беларусь проекта республиканского бюджета они рассматривают указанный проект на предмет его соответствия действующему законодательству. Государственный контроль осуществляют Комитет государственного контроля Республики Беларусь, финансовые и налоговые органы, Национальный банк Республики Беларусь.

Ведомственный финансовый контроль осуществляют министерства, ведомства, другие органы управления относительно предприятий, организаций и учреждений, входящих в систему данного органа управления. Вышестоящие органы обязаны регулярно проводить на подведомственных предприятиях документальные ревизии. В этих целях в составе министерств и ведомств создаются контрольно-ревизионные управления (отделы, группы).

Внутрихозяйственный финансовый контроль осуществляется администрацией, работниками финансовых служб и бухгалтерией. Его главные задачи заключаются в непрерывном наблюдении за состоянием финансово-хозяйственной деятельности, выявлении внутрихозяйственных резервов, обеспечении сохранности денежных средств и материальных ценностей, устранении причин и условий, способствующих хищениям и бесхозяйственности.

Независимый финансовый контроль – это новый вид финансового контроля. Его осуществляют аудиторы при наличии лицензии. Аудиторские организации и частные аудиторы оказывают помощь в постановке бухгалтерского учета, исчислении налогов, проверке финансовых операций до проверок, проводимых государственными финансовыми контролерами. Это платный контроль, между аудитором и клиентом заключается соответствующий договор.

Общественный финансовый контроль в нынешних условиях осуществляют профсоюзные органы, ревизионные комиссии, создаваемые в трудовых коллективах. К общественному относятся также письма и сигналы граждан в правоохранительные, контрольные органы, редакции газет, в которых сообщаются факты злоупотреблений в финансовой сфере. Важным и самым действенным направлением общественного финансового контроля являются журналистские расследования финансовых махинаций и афер.

3.2. Органы финансового контроля

Всеобъемлющий характер финансового контроля предопределяет большое количество структур, в той или иной мере осуществляющих функции в этой области.

Система органов, осуществляющих финансовый контроль, может быть классифицирована на органы, для которых контрольные функции в области финансов не являются основными, и органы, специально созданные для осуществления финансового контроля.

К первой группе относятся органы государственной власти и государственного управления общей компетенции, для которых контроль за выполнением национальных и региональных программ по экономическому и социальному развитию является одним из направлений их управленческой деятельности. На их права и обязанности в этой области указывают законы, уставы, положения. В Законе Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» от 23 июля 2008 г. № 424-З последнему ставится задача осуществлять контроль за формированием валютного фонда Республики Беларусь и его расходованием.

В Республике Беларусь придается большое значение совершенствованию государственного контроля. В этих целях реорганизуются прежние и создаются новые органы, в функции которых входит осуществление финансового контроля. В 1994 г. создана Служба контроля Администрации Президента Республики Беларусь, в 1997 г. – Комитет государственного контроля Республики Беларусь. Упразднены в эти годы Контрольная палата, Департамент экономического контроля при Совете Министров Республики Беларусь. Контрольные функции в области финансов осуществляют местные органы власти и управления в пределах своей компетенции.

Высшим специализированным органом финансового контроля является Комитет государственного контроля Республики Беларусь. Конституция Республики Беларусь указывает на то, что этот орган осуществляет государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента Республики Беларусь, Парламента Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения. В функции комитета входит осуществление контроля за исполнением законодательных актов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения; сохранностью и использованием государственного имущества и денежных средств; расходованием средств государственного бюджета, выделяемых на выполнение государственных социально-экономических программ; инвестиционной деятельностью органов государственного управления и хозяйствующих субъектов; использованием исполнительными и распорядительными органами кредитов и валютных ресурсов; движением валютных средств на территории Республики Беларусь, а также сроками и полнотой их поступления от экспорта товаров и услуг; состоянием контрольно-ревизионной рабо-

ты в органах исполнительной власти, а также некоторые другие задачи, прямо или косвенно связанные с финансовыми отношениями.

Широкими полномочиями в области финансового контроля наделено Министерство финансов Республики Беларусь. Оно, в частности, осуществляет контроль за соблюдением финансовых интересов государства в процессе интеграции Республики Беларусь в мировое хозяйство; выполнением требований прямых финансовых законов; исполнением республиканского бюджета; своевременным поступлением доходов и эффективным расходованием по целевому назначению средств республиканского бюджета и внебюджетных фондов; состоянием контрольно-ревизионной работы в министерствах и ведомствах.

Осуществляя эти и другие контрольные функции, Министерство финансов Республики Беларусь применяет предусмотренные законами и Положением о Министерстве финансовые санкции и административные штрафы к нарушителям государственной финансовой дисциплины. Аналогичные функции на местном уровне реализуют областные финансовые управления, районные и городские финансовые отделы.

В системе Министерства финансов Республики Беларусь исключительно контрольными функциями занимается Главное контрольно-ревизионное управление Республики Беларусь (ГКРУ РБ) и его органы на местах. Основными задачами ГКРУ РБ являются осуществление контроля за соблюдением министерствами и другими органами государственного управления, предприятиями, организациями, учреждениями и исполнительными комитетами всех уровней финансово-бюджетного законодательства; целевым и эффективным использованием ими средств, в том числе в иностранной валюте, выделенных из бюджета по всем направлениям и видам расходов, внебюджетных средств, а также за законностью совершаемых ими финансово-хозяйственных операций; проверка работы финансовых органов республики по организации составления и исполнения бюджета; проведение ревизий исполнения смет на содержание бюджетных учреждений; анализ действующей в республике системы ведомственного контроля за использованием государственных материальных и денежных ресурсов.

К специализированным органам государственного финансового контроля относится Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь. Его главной задачей является осуществление в пределах своей компетенции контроля за соблюдением законодательства о налогах и предпринимательстве, правильностью исчисления, полнотой

и своевременностью внесения в бюджет налогов и других обязательных платежей. Практически все функции, права и обязанности налоговых органов сконцентрированы в области контроля. Для их реализации Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь имеет свои органы на областном, городском и районном уровнях.

Значительный объем контрольных полномочий присутствует в деятельности Национального банка Республики Беларусь, Комитета по ценным бумагам Республики Беларусь, Департамента по надзору за страховой деятельностью Республики Беларусь. Касается это, главным образом, контроля за деятельностью, соответственно, коммерческих банков и небанковских финансовых организаций, страховых компаний, профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Все органы, уполномоченные осуществлять функции государственного финансового контроля, при проведении ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности в министерствах, других центральных органах управления, исполнительных комитетах, а также на предприятиях, в объединениях, организациях и учреждениях независимо от форм собственности, руководствуются едиными требованиями, изложенными в Указе Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций» от 15 ноября 1999 г. № 673, а также утвержденным им постановлением о Совете по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь и порядке организации и проведения проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности и применения экономических санкций.

Современные условия вызывают необходимость одновременного укрепления государственного финансового контроля в сочетании с применением хозрасчетных форм его организации, адекватным рыночным методам хозяйствования. В этих целях в республике создана система органов независимого финансового контроля – аудит. Аудиторская деятельность – независимая проверка аудиторами, аудиторскими организациями бухгалтерской (финансовой) отчетности и других документов субъектов хозяйствования.

Аудиторы оказывают предприятиям услуги по анализу их финансово-хозяйственной деятельности, составлению отчетности, расчетов, в том числе по платежам в бюджет и внебюджетные фонды, и другие услуги, предусмотренные Законом Республики Беларусь «Об аудиторской деятельности» от 12 июля 2013 г. № 56-3.

Аудит может быть внешним и внутренним. Внутренний аудит – форма внутрихозяйственного финансового контроля. Внутренний ау-

дит не заменяет внешнего. Аудит может быть обязательным и инициативным. Обязательная аудиторская проверка проводится в случаях, установленных законодательством, инициативная – по решениям субъектов хозяйствования или собственников.

Регулирование аудиторской деятельности в республике возложено на Министерство финансов Республики Беларусь, которое выдает специалистам после аттестации соответствующей комиссией лицензию на занятие аудиторской деятельностью, контролирует соблюдение аудиторами и аудиторскими организациями порядка осуществления аудиторской деятельности.

3.3. Формы, методы и организации финансового контроля

Финансовый контроль классифицируется не только по видам, но и по другим основаниям. По формам он подразделяется на предварительный, текущий и последующий.

Предварительный контроль предшествует совершению проверяемых операций, поступлению доходов, расходованию денежных средств и материальных ценностей. Цель этой формы контроля заключается в том, что она позволяет предупредить нарушения законов, неправильное, нецелесообразное расходование средств, устранить излишества, выявить резервы.

Предварительный контроль осуществляется при рассмотрении бюджетов, смет, финансовых планов, открытии кредитов и финансирования из бюджета.

Текущий контроль осуществляется в процессе совершения хозяйственных и финансовых операций. Он позволяет оперативно «замечать» отклонения от установленных правил и норм и принимать необходимые меры к обеспечению финансовой дисциплины. Любой руководитель, прежде чем подписать финансовые и платежные документы, должен убедиться в законности производимых платежей и расчетов, их экономической целесообразности.

Последующий контроль проводится после совершения операции, т. е. после того, как выполнены планы, поступили доходы, израсходованы денежные средства и материальные ценности. Он дает возможность убедиться в законности совершенных операций, фактическом выполнении планов, сохранности денежных средств, использовании их по прямому назначению, вскрывать недостатки и принимать меры к их исправлению, наказанию виновных и предотвращению возможных нарушений в будущем.

Последующий контроль проводится путем анализа отчетов и балансов, а также путем проверок и ревизий непосредственно на месте.

Финансовый контроль осуществляется при помощи определенных способов и приемов, которые принято обозначать понятием «методы». К ним относятся обследование, анализ, заслушивание отчетов, рассмотрение проектов финансовых планов, проверки и ревизии.

Проверки и ревизии – самые эффективные методы финансового контроля. Их отличает друг от друга широта и глубина проверяемых вопросов.

Различают формальные, фактические, встречные, корреспондирующие, аналитико-нормативные проверки.

Формальная проверка заключается в контроле за правильностью оформления самого документа. При этой проверке выясняется следующее: соблюдена ли установленная форма документа, написан ли он на надлежащем бланке, имеются ли на нем необходимые подписи, печати, штампы и прилагаемые к нему другие документы.

Фактическая проверка имеет большое значение. При ее проведении устанавливается достоверность расходования и оприходования материальных ценностей и денежных средств. В данном случае проводится инвентаризация, на основе которой производится сличение действительного наличия материально-денежных средств с учетными данными. При фактических проверках могут производиться контрольные замеры, химико-технологический анализ и т. п.

Важным методом установления достоверности финансово-хозяйственных операций является встречная проверка. Она проводится в тех случаях, когда возникает сомнение в подлинности и правильности документов и операций. В связи с этим проверяется, нет ли расхождения в документах подконтрольного объекта с документами его партнеров. Корреспондирующая проверка представляет собой сопоставление одной и той же операции, отраженной в различных документах.

Аналитико-нормативная проверка заключается в сопоставлении учетных и отчетных данных с установленными показателями и нормами. Это дает возможность выявить неоправданные отклонения от них. Отсутствие отклонений нередко связано с завышенными нормами, что позволяет показывать фактические затраты на уровне таких норм. Завышенные нормы – фактор, способствующий хищениям товарно-материальных ценностей и денежных средств. Проверки также могут быть тематическими и комплексными. В этом отношении они не отличаются от ревизий.

Практика показывает, что самым действенным методом финансового контроля является ревизия, при которой производится наиболее глубокое обследование финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций, учреждений с целью проверки ее законности, правильности и целесообразности.

Ревизии производятся непосредственно на подконтрольных объектах. В зависимости от полноты охвата деятельности ревизуемого объекта различают ревизии полные и частичные, тематические и комплексные.

Полная документальная ревизия предполагает проверку всей финансово-хозяйственной деятельности предприятия, организации, учреждения. При частичной ревизии производится проверка отдельных сторон или участков финансово-хозяйственной деятельности.

Тематическая ревизия проводится по однотипным предприятиям, учреждениям. Здесь проверяется один и тот же круг вопросов. Значение тематической ревизии заключается в том, что, охватывая большое число однородных объектов, она дает возможность проверить состояние определенного участка, вскрыть типичные недостатки и принять меры к их устранению.

Комплексная ревизия включает все участки и широкий круг вопросов. Она позволяет более глубоко проверить деятельность ревизуемого объекта. Такие ревизии производятся, как правило, группой ревизоров с привлечением специалистов по отдельным вопросам. Во время такой ревизии обязательно производится инвентаризация материальных ценностей и денежных средств.

Ревизии могут производиться сплошным и выборочным методами. Сплошной метод подразумевает проверку всех документов на определенном участке деятельности. Выборочный метод заключается в том, что проверке подвергаются документы на выборку за тот или иной период времени. Может применяться комбинированный метод, когда на одних участках проверяются все документы, на других – на выборку, по желанию ревизора.

Весь процесс документальной ревизии можно разбить на следующие этапы:

1. Предъявление полномочий. По прибытии на проверяемый объект ревизор обязан предъявить руководителю свое удостоверение и предписание (приказ) на проведение ревизии.

2. Проведение инвентаризации материальных ценностей и проверка сохранности денежных средств, включающие следующие этапы:

- Личное ознакомление с объектом.

- Непосредственная документальная проверка операций подконтрольного объекта.

- Систематизация ревизионных материалов и составление акта.

- Реализация материалов ревизии на подконтрольном объекте и информирование органа, назначившего ревизию, о ее результатах. При необходимости материалы ревизии могут быть переданы следственным органам.

- Проверка выполнения приказа, изданного на предприятии, об устранении причин и условий, приведших к нарушениям, и наказании виновных должностных лиц.

Ревизии могут быть плановыми и внеплановыми. Плановые ревизии производятся в соответствии с планами работы контролирующих органов.

Внеплановые ревизии, как правило, назначаются в связи с возникшей необходимостью в следующих случаях:

- в случае продолжительной неудовлетворительной работы предприятия, организации, учреждения в целях вскрытия причин плохой работы и принятия мер к ее улучшению;

- по указаниям правоохранительных органов в связи с имеющейся у них информацией о грубых нарушениях в финансово-хозяйственной деятельности предприятия, злоупотреблениях должностных лиц;

- в порядке контроля за выполнением на ранее обревизованном объекте решений по устранению недостатков, приведших к нарушениям финансовой дисциплины.

Органы государственного финансового контроля строят свою работу на основании годовых и квартальных планов согласно установленным срокам. Внутриведомственные документальные ревизии проводятся один раз в год; документальные ревизии бюджетных учреждений – раз в два года.

В целях исключения дублирования органы государственного финансового контроля должны координировать свои планы. В роли координатора, как правило, выступает высший контрольный орган государства. В соответствии с вышеназванным Указом Президента функции координатора в Беларуси выполняет Комитет государственного контроля Республики Беларусь.

Планы проведения ревизий и проверок не подлежат оглашению. В планах ревизионной работы указываются объекты ревизий, вид ревизии, тема ревизии, срок начала и окончания, место проведения, исполнители (ревизоры).

К ревизорам предъявляются исключительно высокие требования, поскольку от их моральных и профессиональных качеств зависит успех ревизии. Поэтому кадры для контрольно-ревизионной работы подбираются из высококвалифицированных специалистов финансовых органов.

Ревизоры наделены определенным объемом прав, необходимых для реализации их профессиональных функций. К ним относится право требовать предъявления всех необходимых для проверки материалов; применять все методы документального контроля; запрашивать данные у банков; требовать предоставления первичных документов; получать от работников подконтрольного объекта устные и письменные пояснения; изымать необходимые подлинники документов; производить инвентаризацию; опечатывать кассы и склады; ставить вопрос об отстранении от работы виновных должностных лиц; передавать материалы следственным органам; требовать возмещения причиненного ущерба.

Ревизор обязан хорошо знать законодательные, нормативные акты, действующие инструкции и указания; в совершенстве владеть методами и приемами контроля; знать бухгалтерский учет; объективно и принципиально излагать все факты выявленных нарушений в акте ревизии; проявлять твердость и решительность при реализации материалов ревизии.

В результате деятельности органов государственного финансового контроля ежегодно доначисляются в бюджет огромные суммы, пресекается незаконное и неэффективное использование государственных средств, виновные должностные лица привлекаются к материальной, административной, дисциплинарной и уголовной ответственности.

Финансовый контроль выполняет огромную позитивную роль в обеспечении цивилизованных экономических отношений. Чрезмерное рвение контролирующих органов может приводить к обратным от желаемых результатам. Практически все социологические исследования по вопросу развития предпринимательства в республике показывают, что среди причин, сдерживающих государственный и частный бизнес, на первом месте находится чрезмерно жесткая система существующего финансового контроля.

Данная проблема должна найти понимание у органов, наделенных правом издавать законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие финансовый контроль в Республике Беларусь.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое финансовый контроль?
2. Каковы виды финансового контроля?
3. В чем заключается финансовый контроль, осуществляемый органами общей компетенции?
4. В чем заключается финансовый контроль, осуществляемый специализированными контрольными органами?
5. Каковы контрольные функции Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь?
6. В чем заключается аудиторская деятельность?
7. Каковы формы финансового контроля?
8. Каковы методы финансового контроля?
9. Как классифицируются ревизии?
10. Какова организация ревизионной работы?
11. В чем заключаются права и обязанности ревизоров?
12. В каких случаях назначаются внеплановые ревизии?

Тест

Выберите один или несколько правильных вариантов ответа из предложенных ниже.

1. Что является высшим органом государственного финансового контроля в Республике Беларусь?

Варианты ответа:

- а) Министерство финансов Республики Беларусь;
- б) ГКРУ РБ;
- в) Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь;
- г) КГК РБ;
- д) Национальный банк Республики Беларусь.

2. Кто выступает в роли координатора организации контрольно-ревизионной работы в Республике Беларусь?

Варианты ответа:

- а) Совет Министров Республики Беларусь;
- б) Министерство финансов Республики Беларусь;
- в) КГК РБ.

3. Как будет называться проверка, во время которой в связи с вызвавшими сомнение в достоверности финансовыми документами проверяющий решил проверить другое предприятие, с которым у данного предприятия существуют хозяйственные связи?

Варианты ответа:

- а) формальная проверка;
- б) корреспондирующая проверка;
- в) встречная проверка;
- г) счетная проверка.

4. Что является самым действенным методом финансового контроля?

Варианты ответа:

- а) проверка;
- б) обследование;
- в) ревизия;
- г) заслушивание отчета.

5. Имеет ли право инспектор пожарной охраны Иванов, установивший отсутствие пожарной сигнализации на объекте, где по штату она должна быть, требовать у руководителя предприятия представить ему смету расходов, в которой, по его мнению, должны были быть предусмотрены средства на установку пожарной сигнализации?

Варианты ответа:

- а) имеет;
- б) не имеет.

Тема 4. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

4.1. Природа и сущность бюджета

Бюджет является уникальной по своей сути экономико-правовой категорией, играющей определяющую роль в экономическом и социальном развитии государства. Это объясняется насыщенностью его связей и степенью воздействия как на материальную и стоимостную

основу экономики, так и на систему взаимоотношений государства с хозяйствующими субъектами и населением. В процессе реализации этих взаимоотношений возникает широкая гамма противоречий между общегосударственными, коллективными и личными интересами. Их разрешение требует создания финансово-правового института, которым является бюджетное право.

Бюджет присущ любому государству. Его истоки уходят в многовековую историю гражданского общества. Уже в ранних рабовладельческих государствах существовал фонд денежных средств, которым распоряжалась верховная власть. Существовали определенные нормативные предписания относительно принципов его формирования и использования. С самого начала бюджет охватывал круг отношений между государством и населением по поводу централизации в руках государства определенных денежных средств для обеспечения функционирования институтов государственной власти.

Независимо от политической обстановки и экономической конъюнктуры гражданское общество, чтобы обеспечить свое воспроизводство, в обязательном порядке должно при организации своих экономических отношений устанавливать принципы распределения создаваемого чистого дохода. Многовековой опыт показывает, что реализовать свое право распределения и перераспределения оно может исключительно посредством бюджета, присущей ему распределительной функции.

С развитием товарно-денежных отношений финансы становятся всеобщей формой распределения стоимости общественного продукта, заключив в себе как неотъемлемую часть бюджет, претерпевший в этой связи качественные изменения, заключающиеся в расширении сферы его взаимоотношений с участниками расширенного воспроизводства.

Существует ряд общих, независимых от конкретных условий положений, определяющих роль бюджета в обеспечении экономического и социального развития государства. Он призван играть ключевую роль в регулировании народно-хозяйственных пропорций. Ни цена, ни заработная плата, ни кредит не способны обеспечить рациональную отраслевую и территориальную структуры общественного производства, так как совершенствование стоимостной структуры народного хозяйства основывается на механизме межотраслевого и межрегионального перераспределения финансовых ресурсов, что достигается главным образом посредством бюджета.

Внутреннее содержание каждой экономической категории наиболее полно раскрывается через функции. Существуют различные точ-

ки зрения относительно функций бюджета. В учебной литературе выделяются распределительная и контрольная функции. Особенность распределительной функции бюджета состоит, во-первых, в том, что распределяется в основном чистый доход общества; во-вторых, она охватывает процесс межотраслевого и межрегионального распределения финансовых ресурсов; в-третьих, распределение денежной формы стоимости через бюджет осуществляется не одновременно с натурально-вещественной формой распределения общественного продукта, а в известном отрыве от нее.

Контрольная функция пронизывает всю систему отношений государства с хозяйствующими субъектами и населением по поводу законодательно оформленных их обязательств перед бюджетом. С другой стороны, поскольку выделяемые в порядке распределения ассигнования носят целевой характер и преследуют определенные экономические и социальные цели, постольку существует объективная необходимость контроля за их использованием. Свое конкретное выражение контрольная функция бюджета находит в бюджетном контроле, осуществляемом финансовыми органами и государственными налоговыми органами в соответствии с возложенными на них обязанностями.

Органическая связь бюджета со всеми без исключения отраслями народного хозяйства позволяет использовать его в качестве универсального средства контроля за состоянием дел в отраслях материального производства и непромышленной сфере. Именно универсальность является отличительной чертой бюджетного контроля. Законодательством ограничен круг органов, имеющих право проверять деятельность предприятий, однако это не распространяется на взаимоотношения предприятий с государством по поводу исчисления и взимания платежей в бюджет, а также использования бюджетных ассигнований. Специфической особенностью бюджетного контроля является то, что его субъектами выступают только финансовые органы и налоговые инспекции. У финансового же контроля круг органов, наделенных правом его осуществления, значительно шире.

Важным моментом, раскрывающим сущность бюджетного контроля, является то, что он выступает в качестве формы проявления финансовой политики государства. Бюджетный контроль направлен на обеспечение выполнения бюджета. Это имеет исключительно важное значение для решения задач экономического и социального развития. Он должен способствовать укреплению хозяйственного расчета, выполнению предприятиями обязательств перед бюджетом, бережному расходованию финансовых ресурсов. Бюджетный контроль

является эффективным инструментом обеспечения общегосударственных интересов, важным фактором соблюдения стоимостных пропорций и в этом своем качестве выступает как орудие стабилизации экономического и социального развития.

Бюджет является основным финансовым планом государства. В этом качестве он выступал и при командно-административной системе управления экономикой. Однако в условиях директивного планирования финансы вообще и бюджет, в частности, играли второстепенную роль.

С переходом от директивного планирования к прогнозированию экономического и социального развития бюджет становится единственным имеющим общегосударственное значение финансово-плановым актом. В этих условиях он берет на себя основную «нагрузку» по объединению общегосударственных, территориальных и личных интересов.

Расширение товарно-денежных отношений и переход к рыночной экономике не исключают необходимости перераспределения финансовых ресурсов через бюджет. Обусловлено это следующими причинами:

- необходимостью обеспечения гармоничного сочетания интересов общества, трудового коллектива и отдельного гражданина; решение данной проблемы в значительной мере осуществляется через соответствующую систему распределения бюджетных ассигнований, направления их использования;
- обеспечением посредством бюджета сбалансированности плановых затрат и доходов по всем отраслям народного хозяйства;
- объективной потребностью в улучшении структуры общественного производства и обеспечении более быстрого развития отдельных отраслей и регионов, что может быть реализовано посредством бюджета через приоритеты в финансировании и льготы в системе привлечения образующегося чистого дохода;
- только бюджет способен обеспечить функционирование производственной сферы, улучшение ее материально-технической базы, содержание постоянно увеличивающегося контингента занятых в этой сфере работников, а также лиц, получающих по закону государственные пенсии и пособия;
- реализацией через бюджет обязанности трудовых коллективов и населения в покрытии общегосударственных расходов;
- решающей ролью бюджетных ассигнований в финансировании расходов по экономическому освоению новых регионов, выравниванием уровней экономического и социального развития территорий;

- удовлетворение потребности государства в обороне и управлении почти всегда осуществляется за счет средств государственного бюджета.

Таким образом, бюджет – это система экономических отношений по поводу формирования, распределения и использования централизованного денежного фонда государства; экономическая категория; основной финансовый план государства; самый значительный по своим размерам централизованный денежный фонд государства; ключевой рычаг в руках правительства с целью воздействия на экономическое и социальное развитие республики; закон, обязательный для выполнения всеми участниками бюджетных правоотношений.

4.2. Предмет и понятие бюджетного права

Становление национальной государственности в Республике Беларусь обусловило создание правовых основ фундаментальных государственных институтов. В сфере бюджета их заложила Конституция Республики Беларусь, которая определила бюджетную систему как составляющую часть финансово-кредитной системы государства.

Финансовое право как самостоятельная отрасль права в бывшем СССР не получило достаточного развития в силу многих причин. Этого нельзя сказать о бюджетном праве. Этот финансово-правовой институт имел фундаментальную основу в виде многотомного собрания законодательных и подзаконных актов, издаваемых Верховным Советом СССР, Правительством и Министерством финансов СССР.

Ряд инструктивных, методических материалов, изданных центральными экономическими ведомствами бывшего СССР, действует и сейчас, в том числе не только в Республике Беларусь. В целом нормативная база, выработанная в те годы, в методическом плане не потеряла своей актуальности и сегодня.

Бюджет был в центре научных исследований, правда, в большей мере, с точки зрения экономической, в меньшей, – правовой. При известной заидеологизированности таких исследований они внесли заметный вклад в отечественную финансовую науку.

Бюджетное право, безусловно, должно квалифицироваться не просто как один из финансово-правовых институтов, а в качестве основной подотрасли финансового права.

Бюджетная деятельность государства невозможна без правового регулирования прав и обязанностей, участвующих в ней субъектов. Правовые нормы, регулирующие эти отношения, в своей совокупности заключают особый финансово-правовой институт – бюджетное право.

Возникающие в процессе бюджетной деятельности государства отношения отличаются многогранностью и сложностью. Поэтому они могут быть урегулированы не только нормами бюджетного права, но и других отраслей права, в первую очередь нормами финансового, государственного, налогового, административного права.

В системе правовых норм, регулирующих бюджетные отношения, должны быть выделены отношения, регулируемые непосредственно нормами бюджетного права. Такие отношения возникают по поводу образования и использования средств, аккумулируемых в бюджете. В самом общем плане содержание предмета «бюджетное право» со-

ставляют элементы, обеспечивающие функционирование бюджетной системы государства.

В отношениях, регулируемых бюджетным правом, участвуют государственные образования (Республика Беларусь), административно-территориальные единицы, государственные органы. Предмет бюджетного права регулирует отношения между указанными субъектами по образованию и использованию бюджетных средств.

К предмету бюджетного права относятся следующие:

- бюджетное устройство Республики Беларусь;
- состав доходов и направлений расходов бюджета;
- принцип разграничения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы;
- полномочия (права) Республики Беларусь и административно-территориальных единиц в области бюджета;
- принципы финансирования бюджетного дефицита и обслуживания государственного долга;
- регулирование бюджетного процесса по всем его стадиям, а также правил и порядка составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Бюджетное право Республики Беларусь – это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих особую группу финансовых отношений по поводу образования, распределения и использования средств основного централизованного денежного фонда государства.

Бюджетные отношения по функциональному признаку могут быть классифицированы следующим образом:

- как отношения, касающиеся бюджетного устройства и бюджетной системы;
- как отношения, связанные с определением структуры и перечня доходов и расходов государственного бюджета и распределением их между звеньями бюджетной системы;
- как отношения по поводу разграничения полномочий, прав и обязанностей между республикой и местным самоуправлением;
- как отношения по участию в бюджетном процессе;
- как отношения относительно организации и осуществления контроля за всеми стадиями бюджетного процесса;
- как отношения по поводу дефицита бюджета и источников его финансирования, а также по обслуживанию внутреннего государственного долга.

По субъектному составу отношения складываются (можно выделить отношения по поводу составления бюджета, его рассмотрения и утверждения, исполнения бюджета, контроля за исполнением бюд-

жета, подготовки и утверждения отчета об исполнении бюджета) между следующими участниками:

- представительной и исполнительной властью;
- внутри представительной власти (между Парламентом Республики Беларусь и областными Советами депутатов, между областными Советами, с одной стороны, городскими, районными – с другой и т. д.);
- внутри исполнительной власти (между Советом Министров Республики Беларусь и исполкомами областных Советов депутатов);
- представительными органами власти по горизонтали;
- исполнительными органами власти по горизонтали;
- государством в лице органов, его представляющих, и юридическими лицами;
- государством и населением по поводу уплаты налогов и получения бюджетных ссуд;
- Республикой Беларусь и иностранными государствами в связи с привлечением иностранных источников для финансирования бюджетного дефицита;
- Республикой Беларусь и международными финансовыми организациями по поводу привлечения кредитов для финансирования расходов, не покрываемых национальными бюджетными источниками;
- Республикой Беларусь, другими государствами и международными организациями по поводу согласования бюджетной политики в соответствии с заключенными международными договорами и соглашениями;
- Советом Министров Республики Беларусь и Министерством финансов Республики Беларусь по поводу организации бюджетного процесса;
- Министерством финансов Республики Беларусь и Национальным банком Республики Беларусь по поводу кассового исполнения бюджета;
- Министерством финансов Республики Беларусь и местными финансовыми органами, с одной стороны, Министерством по налогам и сборам Республики Беларусь и его территориальными органами, с другой, по поводу формирования доходной части бюджета.

Перечисленные группы отношений по функциональному и субъектному составу тесно взаимосвязаны как внутри групп, так и между группами. В ряде из приведенных отношений могут быть выделены более узкие специфические отношения.

Например, в отношениях между исполнительными органами возможны отношения, как внутри данного территориального образования (района с районом внутри области), так и вне его (между района-

ми различных областей по поводу финансирования межрайонной экологической программы).

Все бюджетные отношения возникают только после урегулированности отношений, касающихся бюджетного устройства, разграничения бюджетных полномочий между представительной и исполнительной властью, а также доходов и расходов между звеньями бюджетной системы. Это означает, что можно говорить о первичных бюджетных отношениях и производных от них.

Приведенные группы финансовых отношений, урегулированные нормами бюджетного права, называются бюджетными правоотношениями. Последних выделяют из финансовых правоотношений их специфические особенности, заключающиеся в деятельности государства по формированию и исполнению бюджета. Финансовые правоотношения шире по функциональному признаку и субъектному составу.

Бюджет как основной финансовый план государства действует в течение года. Отсюда происходит вторая особенность бюджетных правоотношений – они делятся в течение года. Бюджет утверждается ежегодно, можно говорить о перманентности (непрерывности) бюджетных правоотношений.

В целях среднесрочного и долгосрочного прогнозирования экономического и социального развития возможно составление бюджета на больший, чем год, период. Такая практика имела место в бывшем СССР. Однако в любом случае в рамках многолетнего бюджета должен выделяться годовой бюджет, так как только он может иметь силу закона. Бюджет, составленный на больший период, такой юридической силой не обладает.

По характеру регулируемых отношений нормы бюджетного права подразделяются на материальные и процессуальные. Именно в бюджетных правоотношениях это подразделение четче всего выражено.

Материальные нормы бюджетного права устанавливают бюджетное устройство и бюджетную систему в Республике Беларусь, структуру доходов и направления расходов всех бюджетов, полномочия субъектов правоотношений, их права и обязанности.

Процессуальные нормы бюджетного права регламентируют бюджетный процесс, а поскольку последний состоит из нескольких стадий, есть основания выделить процессуальные нормы, регламентирующие порядок составления проекта бюджета, его рассмотрения, утверждения и исполнения. Процессуальные нормы в бюджетном праве носят ярко выраженный процедурный характер. Эта процедура является достаточно сложной, поскольку в ней принимают участие

органы представительной и исполнительной власти общей компетенции всех уровней и специализированные финансовые органы, плательщики и получатели бюджетных ассигнований.

Процессуальные нормы в бюджетном праве, хотя и являются второстепенными по отношению к материальным нормам, однако в управлении государственными финансами их значение исключительно велико.

4.3. Бюджетное право в системе права

Бюджетное право в Беларуси, пока она входила в состав СССР, развивалось в рамках союзного законодательства. До принятия Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» от 4 июня 1993 г. № 2347-ХП (с 15 июля 1998 г. Закон Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» № 192-З) действовал Закон «О бюджетных правах Белорусской Советской Социалистической Республики и местных Советов народных депутатов».

Нормативная база, регулирующая взаимоотношения государственного бюджета БССР и государственного бюджета СССР, принципы и порядок формирования доходов всех звеньев бюджетной системы СССР и разграничение полномочий по финансированию расходов бюджетов содержались в союзном законодательстве и подзаконных актах Министерства финансов СССР.

С 1992 г., когда республика стала независимым государством после распада СССР, начинает действовать национальное бюджетное законодательство. Бюджетное право Республики Беларусь находится в стадии его формирования. Целый спектр обстоятельств обуславливает особенности формирования этого финансово-правового института в современных условиях. Преобразования общественных отношений в связи с принципиально новой моделью экономического развития, в основе которой лежат рыночные ориентиры, отказ от директивного планирования выдвигают на передний план государственного регулирования экономики и социальной сферы финансовый механизм, функционирование которого невозможно без правовой регламентации. Среди финансовых инструментов, несомненно, главное место принадлежит бюджету.

Бюджетное право имеет свой предмет регулирования (отношения по поводу формирования и использования бюджетных средств).

В этом отношении бюджетное право близко по своему содержанию к финансовому праву, которое представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования денежных фондов государства и местного самоуправления.

В предметах финансового и бюджетного права много общего. Отлично то, что бюджетное право регулирует только отношения в сфере бюджета, в то время как финансовое право – отношения, возникающие в финансовой деятельности государства. Субординация тех и других финансово-правовых норм есть отражение взаимодействия общего и частного. Финансы как экономическая и правовая категория выступают более широким понятием, заключающим в себе в качестве элемента понятие «бюджет».

Близость по кругу регулируемых отношений и субъектному составу обуславливает идентичность методов регулирования юридическое воздействие на поведение участников тех и других отношений. Таким методом, присущим другим отраслям, финансово-правовым институтам, является метод государственно-властных предписаний. В финансовых и бюджетных правоотношениях одной стороной обязательно является государство в лице органа, представляющего его интересы. Такие органы должны быть наделены соответствующими полномочиями, обеспечивающими защиту общегосударственных интересов.

При формировании государственных доходов и доходной части бюджета используются поступления от размещения облигаций государственных займов, государственная и таможенная пошлины. Они по экономической природе являются добровольными платежами, но по юридическим свойствам субъекты, вступающие в такие отношения (покупая облигации, уплачивая госпошлину), не могут изменить условий и должны выполнять предписания, изданные государственными органами. Добровольность в данном случае есть свобода выбора (вступать или не вступать в такие отношения с государством).

Финансовое и бюджетное право близки по субъектному составу в части государственных органов, осуществляющих финансовую и бюджетную деятельность. Для органов представительной и исполнительной ветвей власти общей компетенции финансовая деятельность заключается в участии в бюджетном процессе и осуществлении контроля за исполнением бюджета.

Расширение демократических начал в управлении государством, повышение уровня самостоятельности регионов, а также выделение налоговой службы из состава финансовых органов предопределяют

широкое использование и иных методов финансово-правового регулирования, в частности, согласований.

Сегодня часто в юридической практике можно встретить документы, в которых содержится гриф «Согласовано». В частности, по вопросам налогообложения Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь издает нормативные акты, согласованные с Министерством финансов Республики Беларусь. Последнее в части вопросов, касающихся кассового исполнения бюджета, принимает подзаконные акты, согласованные с Национальным банком Республики Беларусь.

Бюджетное право тесно взаимодействует с налоговым правом, также выделенным в финансовом праве в самостоятельный финансово-правовой институт. При выяснении субординации бюджетно-правовых и налогово-правовых норм следует иметь в виду, что первые в определенной степени устанавливают основные положения для вторых. Как, впрочем, и для норм, регулирующих отношения по государственному кредиту, финансам хозяйствующих субъектов, внебюджетным фондам. Это обусловлено центральным местом бюджета в финансовой системе государства.

Закон Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» от 15 июля 1998 г. № 192-З устанавливает, что доходы бюджетов каждого уровня формируются в соответствии с налоговым законодательством. Налоговое право, таким образом, выступает как финансово-правовой институт, регулирующий отношения по поводу формирования доходной части бюджетов. Сегодня более 80% поступлений в бюджет составляют прямые и косвенные налоги. Не следует идентифицировать нормы бюджетного права, регулирующие отношения по поводу доходов бюджетов, с нормами налогового права, так как последнее имеет свой предмет регулирования (отношения по установлению и взиманию налогов с юридических и физических лиц). Налоги поступают не только в бюджет. Бюджетное и налоговое право имеет и различные источники.

Как финансово-правовой институт бюджетное право тесно связано с таким, являющимся частью финансового права, финансово-правовым институтом, как государственный кредит. Сегодня в условиях становящегося хроническим бюджетного дефицита государство вынуждено прибегать к заимствованию временно свободных денежных средств юридических и физических лиц с целью финансирования расходов, не обеспеченных налоговыми поступлениями.

Такой способ финансирования бюджетного дефицита является общепризнанным и имеющим широкое применение во всех государ-

ствах, испытывающих проблемы со сбалансированностью своих бюджетов. С экономической точки зрения – это безинфляционный способ по сравнению, например, с эмиссией, приводящей к обесценению денег и стимулирующей инфляционные процессы.

Важно подчеркнуть, что основы финансово-правового института государственного кредита заложены в бюджетном законодательстве. В частности, в уже названном законе о бюджетной системе устанавливается, что покрытие дефицита бюджета осуществляется за счет выпуска государственных и местных займов или использования кредитных ресурсов.

Выпущенные, но не погашенные государством обязательства (по краткосрочным облигациям, кредитам, полученным у Национального банка Республики Беларусь) образуют внутренний государственный долг. Отношения по поводу внутреннего государственного долга регулируются одноименным Законом Республики Беларусь. В бюджетном законодательстве определяются размеры прироста внутреннего государственного долга и источники расходов по обслуживанию этого долга.

Как важный раздел финансового права бюджетное право, поскольку оно регулирует широкий круг отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности государства, участниками которых являются государственные органы, естественно, находится во взаимодействии с другими отраслями права.

Поскольку бюджетное право распространяется на важнейшую область деятельности государства, оно самым непосредственным образом соприкасается с государственным и административным правом. В юридической литературе о тесных взаимоотношениях названных отраслей говорят относительно финансового права в целом. Допустимо говорить о таких взаимоотношениях с важнейшей подотраслью финансового права – бюджетным правом.

Государственное право устанавливает основы деятельности всех ветвей власти, административное – регулирует деятельность исполнительных органов власти. Представительная и исполнительная власть наделены широкими полномочиями по участию в бюджетном процессе. Национальное собрание Республики Беларусь принимает законы, в том числе регулирующие бюджетные отношения.

Государственное право содержит ряд норм, непосредственно относящихся к бюджетному праву. В частности, им установлена компетенция Парламента Республики Беларусь утверждать республиканский бюджет, нормативы отчислений от общереспубликанских налогов и доходов в местные бюджеты областей и г. Минска.

Бюджетное устройство Республики Беларусь есть отражение территориально-административного устройства государства. Есть основание утверждать, что государственное право закрепляет исходные начала не только для финансового права, но и его важнейшего финансово-правового института – бюджетного права. Формирование доходов бюджета и определение направлений бюджетных ассигнований происходит в результате деятельности органов государственной власти как общей компетенции, так и специализированных финансовых органов. Происходит тесное соприкосновение норм административного и бюджетного права. Тот и другой институты в качестве метода регулирования используют государственно-властные предписания.

Бюджетное право непосредственно регулирует отношения, возникающие в процессе деятельности исполнительных органов по обеспечению территорий соответствующими финансовыми ресурсами и их использованию в интересах экономического и социального развития территориально-административных единиц. В то же время определение структуры, штатной численности, назначение и освобождение руководителей финансовых органов от министра до заведующего районным, городским финансовым отделом регулируется нормами административного права.

Изменения в статусе отдельных органов финансово-кредитной системы государства, а также во взаимоотношениях между звеньями бюджетной системы обуславливают все более широкое использование в бюджетных правоотношениях договорных начал, т. е. происходит заимствование публичной отраслью права элементов частного права. В частности, договорные отношения возникают при получении Правительством Республики Беларусь средств у Национального банка Республики Беларусь для финансирования бюджетного дефицита. Национальный банк Республики Беларусь, выведенный из подчинения Правительству Республики Беларусь, является одновременно органом управления и хозяйствующим субъектом. Получает распространение принцип финансирования государственных капитальных вложений на возвратной основе, в связи с этим получатели бюджетных ссуд должны вступать в договорные отношения с финансовыми органами.

Финансовые органы в случае недостатка средств могут получить ссуду из вышестоящего или иного бюджета. Отношения по этому поводу есть отношения равноправных сторон, а такие отношения регулируются нормами не бюджетного, а гражданского права.

Бюджетное право в той или иной мере обязательно соприкасается с другими отраслями права или отдельными правовыми институтами.

Вся система общественных отношений в качестве материальной основы должна иметь финансовое обеспечение, которое прямо или косвенно замыкается на бюджете.

4.4. Система и источники бюджетного права

Нормы бюджетного права, являющегося обособленным институтом финансового права, группируются в определенную систему, отражающую многоаспектность бюджетных отношений.

Среди норм бюджетного права выделяются материальные и процессуальные. Первая группа закрепляет материальное содержание бюджета, вторая – правила и порядок реализации стадий бюджетного процесса. Следует отметить, что в бюджетном законодательстве бывшего СССР отсутствовало определение и понятие «бюджетный процесс». Этот пробел восполнен в Законе Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» от 15 июля 1998 г. № 192-З.

Специфичность бюджетных отношений обуславливает особенность бюджетного права как финансово-правового института. В нем есть целый ряд норм, устанавливающих общие положения бюджетного права, которые одновременно относятся к его материальной или процессуальной частям. Это дает основание выделить в бюджетном праве Общую и Особенную части. Такое выделение представляется вполне правомерным, так как, например, входящие в гражданское право наследственное право и авторское право имеют как Общую, так и Особенную части.

Бюджетное законодательство Республики Беларусь пошло по такому пути. Закон Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» начинается с Общих положений, определяющих понятие и роль бюджета, бюджетно-финансовую политику, бюджетное устройство и некоторые другие общие положения.

В научной литературе неоднократно высказывалась достаточно аргументированная точка зрения о целесообразности выделения в финансово-правовом институте бюджетного права Общей и Особенной частей.

К Общей части относятся нормы бюджетного права, закрепляющие экономическую и правовую природу бюджета; предмет и понятие бюджетного права; место бюджетного права в системе финансового права; его связь с другими отраслями права; систему и источни-

ки бюджетного права; бюджетное устройство Республики Беларусь; состав доходов и расходов бюджетов; принципы и порядок распределения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы; бюджетные права Республики Беларусь и органов местного самоуправления; бюджетный процесс; разграничение полномочий между представительной и исполнительной властью по участию в бюджетном процессе; бюджетный контроль.

Особенная часть состоит из нескольких разделов, включающих регулирование однородных бюджетных отношений, имеющих специфическую экономическую природу и юридические свойства. Это следующие разделы: правовое регулирование бюджетных доходов; правовое регулирование бюджетных расходов; правовое регулирование дефицита бюджета; правовой режим специальных и внебюджетных фондов; порядок сметно-бюджетного финансирования.

Законодательство Республики Беларусь определяет бюджетную систему как центральное звено финансовой системы государства. De jure и de facto в любом современном цивилизованном государстве законодатель объективно выделяет бюджетную систему в этом качестве.

Таким образом, систему бюджетного права Республики Беларусь можно определить как структуру с присущим ей внутренним строением, объединением и расположением бюджетно-правовых норм в логической последовательности.

Логичность в вопросах системы бюджетного права есть обязательное условие для совершенствования бюджетного законодательства, которое должно быть адекватным предъявляемым к нему требованиям. В предстоящей работе над бюджетным законодательством необходимо четкое выделение материальных и процессуальных норм, закрепление бюджетных прав и обязанностей, юридического статуса субъектов бюджетных правоотношений.

С 1992 г., когда Республика Беларусь стала независимым государством, начинает действовать национальное бюджетное законодательство. Общие правовые основы бюджетного права заложены в Законах Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» от 15 июля 1998 г. № 192-З; «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. № 108-З, «О бюджетной классификации Республики Беларусь» от 5 мая 1998 г. № 158-З.

В указанных законах заложены понятия основных экономических и правовых категорий, используемых в бюджетном законодательстве, в частности, что такое бюджетное устройство, бюджетная система, принципы построения бюджетной системы и многое другое. Законо-

дательное закрепление дефиниций этих понятий придает им юридическое содержание, исключающее их вольное толкование. Кроме того, эти законы закрепили основные принципы и направления бюджетной деятельности государства и местного самоуправления, основы бюджетного процесса, правовой статус внебюджетных фондов.

Разработанное в эти годы налоговое законодательство Республики Беларусь дополнило бюджетное законодательство, под юридическую категорию «государственные доходы» была подведена соответствующая правовая основа.

С принятием Законов Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» от 2 июня 2015 г. № 267-3, «О Президенте Республики Беларусь» от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХП, «О Совете Министров Республики Беларусь» от 23 июля 2008 г. № 424-3 можно говорить о том, что в Республике Беларусь заложены основы бюджетного законодательства. Логическим завершением нормотворчества в этой области стало бы издание Бюджетного кодекса.

Последние годы в перечне источников бюджетного права заметное место занимают указы Президента Республики Беларусь. В регулировании бюджетных отношений немалая роль принадлежит постановлениям Совета Министров Республики Беларусь.

Большую группу источников бюджетного права составляют нормативные акты, издаваемые Министерством финансов Республики Беларусь. Главный источник бюджетного права Республики Беларусь – Конституция Республики Беларусь, закрепляющая основы правовой организации бюджетной деятельности государства и местного самоуправления.

Источники бюджетного права Республики Беларусь – это законодательные и иные нормативные правовые акты органов представительной и исполнительной власти всех уровней, регулирующие отношения по поводу формирования и использования бюджетных средств.

Следует отметить, что издаваемые законодательные акты представительной и исполнительной ветвей власти порой находятся в известных противоречиях друг с другом. Становление бюджетного законодательства в Республике Беларусь прошло первый этап. Впереди большая и сложная работа по формированию бюджетного законодательства, правового, социально ориентированного рыночного государства, каким является Республика Беларусь.

4.5. Понятие и особенности правового статуса субъектов бюджетного права

Юридический термин «субъект бюджетного права» определяет круг участников бюджетных отношений, наделенных юридическими правами и обязанностями. Носители этих прав и обязанностей являются субъектами бюджетного права. По аналогии с финансовым правом и другими отраслями права следует различать понятие «субъект бюджетного права» и «субъект (участник) бюджетных правоотношений».

Под субъектом бюджетного права принято понимать носителей бюджетных прав и обязанностей в области образования и использования централизованного государственного денежного фонда. Эти права и обязанности принадлежат им в силу действия бюджетно-правовых норм независимо от участия в конкретных бюджетных правоотношениях. Субъект бюджетного права, вступающий в конкретные правоотношения при реализации своих прав и обязанностей, становится субъектом бюджетных правоотношений. Отсюда следует, что субъект бюджетного права – более широкое понятие, чем субъект бюджетных правоотношений.

Однако в силу специфики содержания бюджетных прав и обязанностей такое несоответствие этих понятий гораздо меньше, чем в других отраслях права, где также выделяются субъект права и субъект правоотношений. Это обусловлено тем, что, в силу возложенных на государственные органы функций, они не могут не вступать в бюджетные правоотношения. В частности, нельзя представить себе Совет или исполком, которые бы не реализовали своего права и одновременно обязанности быть участником бюджетного процесса.

Полностью отождествлять эти две юридические категории не следует, так как есть случаи, когда носители бюджетных прав не реализуют свои права. Например, относительно изыскания дополнительных источников доходов, привлечения к административной ответственности виновных в нецелевом использовании бюджетных ассигнований должностных лиц.

Закон о бюджетной системе устанавливает, что расходная часть бюджетов может содержать ассигнования и дотации предприятиям или иным юридическим лицам. Однако субъекты бюджетного права, в данном случае финансовые органы, практически не пользуются этой нормой в силу ограниченности аккумулируемых в бюджетах средств.

Наличие в бюджетном законодательстве обязующих норм также не дает основания для отождествления понятий «субъект бюджетного права» и «субъект бюджетных правоотношений». Основным бюджетным законом Республики Беларусь установлено, что принимаемые Парламентом Республики Беларусь и местными Советами депутатов решения, предусматривающие уменьшение доходов или увеличение расходов бюджета, одновременно должны содержать предложения о компенсации выпадающих доходов и источниках дополнительных расходов.

Правовой статус субъектов бюджетных отношений обусловлен комплексом прав и обязанностей, которыми законодатель наделяет их для осуществления деятельности в области бюджета. Установление правового статуса субъектов бюджетного права требует определения юридических особенностей охватываемых им прав и обязанностей, их перечня и содержания.

Содержание и особенности прав и обязанностей, входящих в статус субъекта бюджетного права, определяются их принадлежностью к участию в бюджетной деятельности государства. Они направлены на обеспечение эффективного использования бюджета в целях достижения или поддержания экономической и социальной стабильности в обществе.

При рассмотрении бюджетного законодательства обращает на себя внимание наличие юридических особенностей в закреплении правового положения субъектов бюджетного права, выражающихся в различных уровнях бюджетной компетенции участников бюджетных отношений. Прежнее и ныне действующее законодательство для квалификации правового положения использует термин «бюджетные права». Однако по своим юридическим свойствам эти права существенно отличаются от прав, которыми наделены субъекты других отраслей права.

В бюджетном законодательстве содержится перечень прав, не реализовать которые носители этих прав не могут в силу того обстоятельства, что в противном случае разрушается финансовая система государства со всеми вытекающими из этого последствиями. В расходы бюджетов в соответствии с законом о бюджетной системе включаются ассигнования на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности; затраты, связанные с расширенным воспроизводством; затраты на текущее содержание учреждений народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, науки, правоохранительных органов, органов комитета государственной безопасности, таможенной службы, обороны, по-

граничных войск, прокуратуры, судебных органов, органов государственной власти и управления; другие расходы.

Прекращение хотя бы на один день осуществления расходов на указанные выше цели и мероприятия невозможно, субъекты бюджетного права реализуют их на перманентной основе. Таким образом, бюджетные права по своим юридическим свойствам сближаются с обязанностями и образуют новое понятие «бюджетные полномочия».

Не следует отождествлять бюджетные права и обязанности, так как часть бюджетных полномочий государственных органов по своим юридическим признакам представляет права, не связанные с обязанностью их осуществления. Для них характерна возможность использования в зависимости от воли государственного органа, например, предоставить или нет бюджетную ссуду нуждающемуся в ней юридическому лицу.

Среди бюджетных полномочий имеются права и обязанности материального и процессуального характера, причем последние являются производными от первых, обеспечивают реализацию материальных бюджетных прав в соответствующих правовых формах.

К основным материальным бюджетным правам относится право территориально-административных единиц иметь свой бюджет. Из этого права вытекает широкий круг полномочий по данному бюджету как материального, так и процессуального характера.

В круг бюджетных полномочий, составляющих основное содержание правового статуса субъекта бюджетного права по материальному признаку, входят следующие права:

- право на соответствующий бюджет;
- право на получение бюджетных доходов;
- право на использование средств, аккумулируемых в данном бюджете;
- право на разграничение доходов и расходов бюджета территориальной единицы между бюджетом территории и входящими в консолидированный бюджет нижестоящими бюджетами;
- право на получение помощи из вышестоящего бюджета, так как последний выступает гарантом стабильности нижестоящих бюджетов.

Названные права в зависимости от положения субъекта в системе государственных органов наполняются конкретным содержанием и закрепляются в законодательстве. Содержание бюджетных полномочий по материальному признаку зависит от политической приверженности государства к тоталитарной или демократической форме правления. Белорусское бюджетное законодательство отличается

сбалансированным подходом к наделению бюджетными полномочиями республики и местного самоуправления.

В унитарных государствах легче сбалансировать интересы центра и мест по разграничению бюджетных полномочий. Сложнее это сделать в федеративных государствах. Российская Федерация в настоящее время пока не нашла оптимальной модели сочетания интересов федерации, субъектов федерации и органов местного самоуправления по бюджетным вопросам. В этом отношении представляет интерес опыт другого федеративного государства – Соединенных Штатов Америки.

Процессуальные полномочия субъектов бюджетного права соответствуют стадиям бюджетного процесса. Поэтому выделяют следующие полномочия:

- полномочия по составлению проекта бюджета;
- полномочия по рассмотрению проекта бюджета;
- полномочия по утверждению бюджета;
- полномочия по исполнению бюджета;
- полномочия по подготовке, рассмотрению и утверждению отчета об исполнении бюджета;
- полномочия по организации контроля за исполнением бюджета.

Среди материальных и процессуальных норм можно выделить нормы по руководству работой нижестоящего субъекта бюджетного права, а также полномочия, касающиеся вышестоящего бюджета. Закон устанавливает, что порядок и сроки составления и предоставления исполнительными комитетами областных и Минского городского Советов депутатов сводов утвержденных бюджетов устанавливается Министерством финансов Республики Беларусь.

Правосубъектность в бюджетном праве выражается в совокупности полномочий, относящихся не только к данному бюджету, но и к выше- и нижестоящему. В основе правосубъектности лежат полномочия по осуществлению конкретного бюджета. Это вытекает из статьи закона, устанавливающей, что республиканский бюджет и местные бюджеты всех уровней являются самостоятельными и определяют доходы и расходы, которыми распоряжаются соответствующие органы власти.

Субъекты бюджетного права определяются по его предмету, т. е. по регулируемым отношениям. Такие отношения возникают между следующими участниками:

- Республикой Беларусь, с одной стороны, областями, городами, районами, сельскими и поселковыми Советами, с другой, по поводу распределения средств государственного бюджета;

- выше- и нижестоящими административно-территориальными единицами по поводу распределения отчислений от общереспубликанских налогов и доходов;
- выше- и нижестоящими финансовыми органами по поводу составления и исполнения бюджета;
- финансовыми и другими органами государственного управления по поводу составления и исполнения бюджета;
- органами представительной и исполнительной власти по поводу рассмотрения, утверждения и контроля за исполнением бюджета;
- финансовыми и налоговыми органами по поводу доходов бюджета;
- финансовыми органами и кредитными учреждениями по поводу кассового исполнения бюджета и обслуживанию государственного долга.

К субъектам бюджетного права относятся Республика Беларусь, государственные органы.

Государственные органы в качестве субъектов бюджетного права представлены следующим образом:

- высшими и местными представительными органами (Национальное собрание Республики Беларусь, местные Советы депутатов в соответствии с системой административно-территориального деления);
- органами государственного управления общей компетенции (Совет Министров и исполкомы местных Советов депутатов);
- органами государственного управления специальной компетенции (центральные и местные органы государственного управления, в том числе органы финансово-кредитной системы).

Бюджетно-правовой статус территориальных образований (Республика Беларусь, область, район, город), в основном, характеризуется совокупностью материальных бюджетных прав. Право на бюджет закреплено за Республикой Беларусь и местными Советами. Бюджет – важнейший атрибут национальной государственности, материальная основа существования государства, поэтому право на бюджет должно быть реализовано в других правах субъектов бюджетных прав, прежде всего, в правах на получение доходов и осуществление расходов. Государство и территории вступают в бюджетные правоотношения только через соответствующие органы.

Государственные органы вступают в бюджетные отношения как непосредственные их участники, главным образом, в процессе осуществления их процессуальных полномочий. Например, Министерство финансов Республики Беларусь разрабатывает проект республиканского бюджета (на стадии составления) и представляет его в Совет

Министров Республики Беларусь, который обсуждает его на своем заседании (стадия рассмотрения) и вносит в нижнюю палату Парламента Республики Беларусь. Государственные органы имеют право на получение бюджетных ассигнований, что связано с возможностью их существования, т. е. имеют права и материального характера. Бюджетные учреждения (системы образования, здравоохранения, социального обеспечения и т. д.) финансируются, главным образом, из бюджета. Законы об образовании, культуре, здравоохранении гарантируют ежегодное выделение средств на эти цели в нормированных (в процентах от валового внутреннего продукта) размерах.

Рассмотрение особенностей бюджетно-правового статуса Республики Беларусь и субъектов местного самоуправления имеет значение для более глубокого уяснения сущности их правового положения и определения перспектив развития их бюджетных прав. Кроме того, это важно с точки зрения системы бюджетного законодательства.

В условиях становления национальной государственности разграничение компетенции между республикой и местным самоуправлением выходит за правовые рамки, поскольку в данном случае речь идет о решении актуальных проблем эффективного использования финансовых инструментов, а среди них бюджет (бюджетная система) имеет ключевое значение.

Основная особенность бюджетно-правового статуса Республики Беларусь вытекает из суверенитета государства. Бюджетные полномочия Республики Беларусь представляют собой неотъемлемую часть компетенции суверенного государства. До выхода из СССР республика обладала определенными бюджетными полномочиями, шел перманентный процесс расширения бюджетных полномочий, главным образом, в части распределения бюджетных доходов между Союзом и республикой. Это все же были полномочия субъекта союзного государства, а не суверенной страны.

Административно-территориальные единицы, обусловленные государственным устройством, также обладают совокупностью прав, однако они не определяются их суверенитетом. Из этого следует, что республика должна обладать более широкими бюджетными полномочиями, чем административно-территориальные единицы.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое бюджет?
2. Какова социально-экономическая сущность бюджета?

3. Каковы функции бюджета?
4. Что такое бюджетное право? Что является предметом бюджетного права?
5. Какова классификация бюджетных отношений?
6. Что такое бюджетные правоотношения?
7. Как происходило становление бюджетного права в Республике Беларусь?
8. Каково место бюджетного права в системе права?
9. Что такое система бюджетного права?
10. Каковы источники бюджетного права?
11. Каковы особенности правового статуса субъекта бюджетного права?
12. Каковы материальные права субъектов бюджетного права?
13. Каковы процессуальные права субъектов бюджетного права?
14. Каковы виды субъектов бюджетного права?
15. Каков бюджетно-правовой статус Республики Беларусь?
16. Каков бюджетно-правовой статус административно-территориальных единиц?

4.6. Понятие и принципы построения бюджетной системы

Бюджетное устройство – категория, отражающая организационную структуру бюджетной системы. Следует отметить в этой связи следующие обстоятельства:

- Бюджетное устройство любого государства зиждется на одних и тех же принципах. Это обусловлено фундаментальным значением последнего для нормального функционирования государства как формы существования гражданского общества. Сравнение бюджетного законодательства Республики Беларусь с аналогичным законодательством других стран свидетельствует об идентичности представлений законодателей в этом вопросе.

- Часто смешиваются понятия «бюджетное устройство» и «бюджетная система», порой они применяются как синонимы; если употребляются в различных контекстах, то не устанавливаются различия между ними.

- Понятие «бюджетная система» закреплено в Законе Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» от 15 июля 1998 г. № 192-З. Из этого должно было бы следовать, что понятие «бюджетная система» – более широкое, чем понятие «бюджетное устройство». Однако в статье

закона для определения бюджетного устройства используется термин «бюджетная система», как объясняющий, наряду с другими понятиями, юридическую конструкцию этой правовой категории. Можно говорить о бюджетной системе в широком и узком смысле этого слова. Точка зрения не бесспорная, но имеющая право на жизнь, так как в юридической литературе встречаются случаи рассмотрения отдельных понятий в широком и узком значении.

Таким образом, бюджетное устройство представляет собой организацию бюджетной системы и принципы ее построения. Бюджетное устройство Республики Беларусь основывается на принципах единства, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему Республики Беларусь, определяется административно-территориальным устройством Республики Беларусь как суверенного государства.

Бюджетное устройство включает следующие элементы:

- бюджетную систему;
- принципы построения бюджетной системы;
- обусловленность административно-территориальным делением.

Бюджетная система государства определяется государственным и административно-территориальным делением. Республика Беларусь – унитарное государство, включающее области, города, районы. В связи с разграничением компетенции между Республикой Беларусь и административно-территориальными единицами, каждая из них имеет свой бюджет. Совокупность бюджетов всех уровней образует бюджетную систему Республики Беларусь. В силу вышеназванных обстоятельств бюджетная система включает в себе бюджеты следующих уровней: республиканский бюджет и местные бюджеты, которые, в свою очередь, содержат в себе самостоятельные звенья (областные, городские, районные бюджеты, бюджеты сельских и поселковых Советов депутатов).

Перечисленные бюджеты являются самостоятельными звеньями бюджетной системы. Однако для целей определения общего уровня доходов и расходов во всей бюджетной системе или в масштабах территории составляются консолидированные бюджеты, представляющие собой совокупность бюджетов Республики Беларусь или ее соответствующей административно-территориальной единицы. Бюджеты областей, г. Минска и республиканский бюджет составляют консолидированный бюджет Республики Беларусь. Бюджеты районов, городов областного подчинения, расположенных на территории области, областной бюджет составляют консолидированный бюджет области.

Законодательство Республики Беларусь не использует термин «государственный бюджет». Под ним в прежние времена понимался республиканский бюджет и бюджеты областей и г. Минска. Закон регулировал не только республиканский бюджет, но по основным показателям и указанные бюджеты. Однако в законе речь идет только о республиканском бюджете, его доходах и расходах. Таким образом, законодатель отождествляет бюджет Республики Беларусь с республиканским бюджетом, хотя из смысла закона о бюджетной системе следует, что понятию «бюджет Республики Беларусь» больше соответствует консолидированный бюджет Республики Беларусь.

Еще недавно классификация местных бюджетов была обусловлена только административно-территориальным делением. Закон о бюджетной системе, принятый в середине 2008 г., вносит новый признак (территориальный уровень), в соответствии с которым местные бюджеты подразделяются на бюджеты первичного уровня (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения); базового уровня (районные и городские (городов областного подчинения); бюджеты областного уровня. Такое объединение вызвано необходимостью совершенствования механизма бюджетного регулирования.

Закон о бюджетной системе не указывает на бюджеты свободных экономических зон (СЭЗ) и бюджет Союза Республики Беларусь и Российской Федерации. Это можно квалифицировать как пробел в системообразующем бюджетном законе белорусского государства.

В зависимости от места в бюджетной системе каждый бюджет участвует в финансировании расходов, имеющих республиканское, областное, городское, районное значение. Различие в уровнях экономического развития территорий обуславливает, что для обеспечения единого уровня удовлетворения определенного минимума в социальных потребностях нижестоящие бюджеты должны получать финансовую помощь из вышестоящего бюджета. Этот механизм направлен на достижение установленной законом минимальной бюджетной обеспеченности, под которой понимается минимально допустимая стоимость государственных услуг в денежном выражении, предоставляемых в расчете на душу населения за счет средств бюджета. Это делает бюджетную систему органически взаимосвязанной, централизованной и социально направленной.

Минимальные размеры местных бюджетов определяются на основе среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности по отраслям непродуцированной сферы на одного жителя. Данный норматив позволяет реально обеспечивать конституционную норму о ра-

венстве всех граждан. В противном случае возможности финансирования расходов на образование, здравоохранение, социальное обеспечение в отдельных регионах были бы поставлены в зависимость от результатов их хозяйственной деятельности. Известно, что выравнивание уровней экономического и социального развития регионов всегда и везде провозглашается среди главных целей финансовой политики государства.

Присутствующий здесь принцип социальной справедливости находится в определенном противоречии с принципом самофинансирования регионов, не потерявшим своего значения. При самой удачной региональной политике полностью преодолеть экономическую отсталость отдельных регионов, особенно в государствах с большой территорией, вряд ли возможно. Противоречие между регионами-донорами и регионами-реципиентами, таким образом, объективно по своей экономической природе.

Указанное противоречие является частным случаем проявления противоречия между экономическими закономерностями и юридически закрепляемыми принципами социальной справедливости.

Под бюджетной системой Республики Беларусь понимается основанная на экономических отношениях и нормах законодательства совокупность республиканского бюджета и местных бюджетов.

Бюджетная система как любая самостоятельная управляемая система должна основываться на определенных принципах. Закон Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» от 15 июля 1998 г. № 192-З устанавливает принципы единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов.

Категория «принцип» является межотраслевой, имеющей в каждой отрасли права свое понимание. Чтобы исключить вероятность разного толкования принципов, лежащих в основе построения бюджетной системы, законодательство дает исчерпывающие определения каждого из принципов.

Важнейший принцип – единство, он цементирует бюджетную систему, делает ее управляемой и централизованной. Этот принцип является производным от единой экономической и социальной политики Республики Беларусь, а финансово-бюджетная политика является частью экономической политики. Единство лежит в основе целого, оно должно быть заложено и в основу частей целого.

Единство бюджетной системы Республики Беларусь обеспечивается единой законодательной базой, единой формой бюджетной документации, использованием единой бюджетной классификации,

предоставлением необходимой статистической и бюджетной информации с нижнего уровня на следующий уровень бюджетов для составления свода бюджетов Республики Беларусь, согласованными принципами бюджетного процесса, единством денежной системы.

Единство бюджетной системы основано на взаимодействии всех звеньев бюджетной системы. Из приведенных слагаемых единства бюджетной системы нуждается в уточнении понятие «единая бюджетная классификация». Под ней понимается систематизированная группа доходов, расходов и источников финансирования дефицита республиканского и местных бюджетов, государственных внебюджетных и бюджетных целевых фондов, внебюджетных средств бюджетных учреждений и организаций с присвоением объектам классификации группировочных кодов, основанных на их экономической характеристике, что обеспечивает республиканскую и международную сопоставимость показателей бюджетов, необходимую для соответствующего анализа бюджетно-финансовой политики государства. Такое определение дается в законе о бюджетной системе. В экономической литературе приводится другое, более краткое и содержательное определение. Бюджетная классификация – это научно обоснованная группировка доходов и расходов по однородным признакам с присвоением отдельным подразделениям бюджета наименований, используемых при бюджетном планировании, исполнении бюджета, контроле за его исполнением.

Посредством бюджетной классификации обеспечиваются взаимоотношения между всеми участниками бюджетного процесса, достигается единство финансовых показателей, ведется унифицированный учет и отчетность, реализуется контрольная функция финансов. Это дает основание рассматривать бюджетную классификацию как один из правовых документов в системе бюджетного законодательства.

Классификация включает доходную и расходную часть. Главный классификационный признак группировки доходов – их виды, расходов – направления.

Единство бюджетной системы основано на взаимодействии бюджетов всех уровней, реализуемом посредством использования регулирующих доходных источников, создания резервных и целевых бюджетных фондов, их частичного перераспределения.

Принцип полноты бюджетной системы реализуется посредством того, что все бюджетные доходы, образующиеся на территории Республики Беларусь, зачисляются в соответствующие бюджеты; относительно расходов этот принцип означает, что все государственные расходы, финансируемые из основного централизованного денежного

фонда государства, осуществляются через соответствующие бюджеты. Принцип полноты можно понимать и как включающий в систему доходов и расходов все источники и направления расходов. В этом отношении принцип полноты обеспечивается появлением новых источников доходов бюджетов, например, поступления от приватизации, расходы по обслуживанию государственного долга. Принцип полноты означает законность источников доходов и направлений расходов бюджета. Законодательство устанавливает, что финансы предприятий, а также иных юридических лиц не являются частью бюджета, не могут включаться в состав бюджетов органов государственной власти.

Принцип реальности бюджетной системы реализуется по нескольким направлениям. Во-первых, реальность обеспечивается ее законодательным закреплением, в силу чего она не может быть изменена любым субъектом бюджетных отношений в одностороннем порядке. Во-вторых, он означает, что предусматриваемые в бюджете показатели по доходам и расходам основаны на реальных возможностях экономики произвести определенный объем валового внутреннего продукта и национального дохода как условий формирования доходов бюджета и освоить предусматриваемые ассигнования. В-третьих, за всеми бюджетами закрепляются реально существующие доходные источники и те расходы, которые каждый бюджет финансирует в зависимости от своего места в бюджетной системе.

Принцип реальности бюджетной системы способствует достижению сбалансированности между доходами и расходами бюджета, является важнейшим условием бюджетного планирования.

Принцип самостоятельности бюджетной системы также реализуется по нескольким направлениям. Он может быть реализован в силу того, что законодательство наделяет субъектов бюджетных отношений определенными правами, основным из которых является право на бюджет. Это также означает, что самостоятельность не должна абсолютизироваться, так как все субъекты реализуют свои права в установленных законом рамках. Принцип самостоятельности обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования. Таким образом, республиканский бюджет и местные бюджеты всех уровней являются самостоятельными, отражают доходы и расходы, которыми распоряжается соответствующий орган власти.

Принцип гласности в бюджетной деятельности обеспечивается через обязанность участвующих в бюджетном процессе субъектов делать это открыто, что достигается всесторонним обсуждением проек-

тов бюджетов на будущий год. В этом принимают участие все заинтересованные стороны.

Стали нормой трансляции по телевидению дебатов при обсуждении проектов на заседаниях Парламента Республики Беларусь, выступления в печати по поводу бюджета. Регулярно публикуется Закон о государственном бюджете на новый бюджетный год, Декреты Президента Республики Беларусь об уточнении показателей бюджета Республики Беларусь.

Житейское правило жить по средствам в бюджетном законодательстве облекается в юридическую формулу, закрепленную в ст. 17 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» от 4 июня 1993 г. № 2347-ХП. Необходимым условием бюджетно-финансовой политики является сбалансированность бюджетов всех административно-территориальных единиц. Из статьи следует, во-первых, что законодатель не придает этой норме жестко обязательного характера. Для этого принято следующее выражение: не допускается, запрещается. Во-вторых, также следует, что относительно республиканского бюджета это не является необходимым условием. Законодатель исходит из сложившейся в республике практики отнесения бюджетного дефицита на республиканский бюджет.

Исполнительные и распорядительные органы всех уровней обязаны принимать меры, направленные на обеспечение сбалансированности соответствующих бюджетов, в процессе исполнения бюджетов производить расходы в пределах поступающих доходов. Несбалансированность бюджета выражается либо в превышении доходов над расходами, что обозначается термином «профицит», принятым в международной статистике государственных финансов вместо ранее употребляемого абсурдного по смыслу термина «излишки доходов». Неравновесие может выражаться и в бюджетном дефиците (когда расходы превышают доходы).

Будучи чисто экономическим явлением, бюджетный дефицит получает правовое оформление. Размер дефицита республиканского бюджета, бюджетов областей и г. Минска устанавливается законом о годовом бюджете. Ст. 1 закона о бюджетной системе начинается с установления предельного размера дефицита республиканского бюджета и указания на источники, за счет которых дефицит должен финансироваться. Такие источники подразделяются на внутренние и внешние. К первым относятся кредиты Национального банка Республики Беларусь, поступления от размещения государственных ценных бумаг, прочие источники внутреннего финансирования. К внешним

относятся чистые кредиты международных финансовых организаций, кредиты правительств иностранных государств.

Материальные и процессуальные нормы действующего бюджетного законодательства в определенной мере регулируют отношения между двумя частями бюджета посредством предоставления участникам бюджетных отношений определенных прав и наложением юридической ответственности за условия, приводящие к образованию дефицита бюджета или увеличению предельного уровня дефицита бюджета.

4.7. Состав доходов и расходов

Бюджет состоит из доходной и расходной частей. Доходы бюджета по экономическому признаку – это часть национального дохода государства. Размер распределяемого и перераспределяемого через бюджетную систему национального дохода зависит от многих факторов, прежде всего, от уровня государственной собственности, размера государственных расходов.

Состав доходов бюджета не является постоянным. Он зависит, в первую очередь, от системы налогов, за счет которых в основном формируется доходная часть бюджета. Доходы бюджета заключаются в различных платежах, уплачиваемых юридическими и физическими лицами.

Принято классифицировать доходы бюджетов различных уровней по трем признакам: социально-экономическому, порядку и условиям зачисления, юридическим формам.

По социально-экономическому признаку доходы бюджетов подразделяются на доходы от хозяйственной деятельности предприятий всех форм собственности; доходы от граждан; доходы от внешнеэкономической деятельности; пошлины и прочие поступления, в том числе доходы от приватизации.

По порядку и условиям зачисления доходы бюджетной системы классифицируются как закрепленные, регулирующие, собственные и заемные. Такая классификация закреплена законом о бюджетной системе. Закрепленные доходы – это доходы, которые направляются в тот или иной бюджет в зависимости от принципа подчиненности и с учетом территориального признака поступления средств. Правовой основой включения в бюджеты закрепленных доходов является бюджетное и налоговое законодательство Республики Беларусь.

Под регулирующими доходами понимают доходы, которые в соответствии с решениями вышестоящих органов представительной

власти расщепляются между выше- и нижестоящими бюджетами. В Республике Беларусь распределение общегосударственных налогов и доходов между бюджетами начинается с установления нормативов отчислений от общереспубликанских налогов в местные бюджеты областей и г. Минска. Величина и принципы определения нормативов постоянно меняются, что обусловлено необходимостью выравнивания уровней бюджетной обеспеченности территорий. Формами регулирования являются также дотации, субвенции и субсидии.

Закрепленные и регулирующие доходы определяются как собственные средства бюджета. Они установлены законами.

В случае временной недостаточности собственных средств для финансирования запланированных расходов могут привлекаться заемные средства. Это процентные и беспроцентные ссуды, получаемые из других бюджетов, займы у коммерческих банков, государственные и муниципальные займы. Отношения по поводу заемных средств регулируются законами о бюджетной системе, государственном внутреннем и внешнем долге, о местном управлении и самоуправлении, подзаконными актами Правительства Республики Беларусь и исполкомов местных Советов депутатов.

По юридическим формам доходы бюджетной системы подразделяются на налоговые и неналоговые.

Налоговые доходы – поступления в виде налогов, установленных законами. Неналоговые имеют различную природу, но в основном они возникают как плата за оказанные государством услуги от продажи государственной собственности. Сфера применения неналоговых поступлений регулируется пошлинным и другим законодательством.

Расходы бюджета зависят от его доходов. Между расходной и доходной частями существует органическая взаимосвязь.

Состав расходов отражает экономическую и социальную политику государства. Существуют традиционные и новые направления в расходной части бюджета.

К традиционным относятся следующие направления:

- расходы на народное хозяйство;
- расходы на социально-структурную сферу;
- расходы на содержание аппарата управления.

К новым относятся следующие направления:

- расходы на внешнеэкономическую деятельность;
- расходы на компенсации и другие социальные выплаты;
- расходы по обслуживанию государственного долга;
- расходы на оборону.

В соответствии с функциональной бюджетной классификацией расходы направляются на государственное управление и местное самоуправление; международную деятельность; национальную оборону; правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности; судебную власть; науку; промышленность; энергетику и строительный комплекс; сельское хозяйство; охрану окружающей среды и природных ресурсов; транспорт, дорожное хозяйство и связь; развитие рыночной инфраструктуры; жилищно-коммунальное хозяйство: предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий; образование; культуру, искусство и кинематографию; средства массовой информации; здравоохранение и физическую культуру; социальную политику; обслуживание государственного долга; пополнение государственных запасов и резервов.

Финансирование расходов может происходить в различных порядках. В особых порядках происходит такое финансирование при недостаточности средств, чтобы профинансировать расходы в утвержденных размерах. Выделяются защищенные статьи исходя из предметной классификации. К ним относятся оплата труда рабочих и служащих; начисления на оплату труда, трансферты населению; продукты питания; медикаменты и перевязочные средства; выплата процентов по государственному долгу; погашение государственного долга. При указанных обстоятельствах к незащищенным статьям может быть применен механизм секвестра, заключающийся в пропорциональном сокращении расходов. К этим статьям может быть применен механизм блокирования, под которым понимается временная приостановка финансирования.

Соотношение отдельных расходов различно по видам бюджетов. Для Республики Беларусь к числу новых можно отнести расходы на оборону, так как, входя в состав СССР, Беларусь напрямую через свой бюджет не финансировала указанные расходы. Они производились из союзного бюджета. Однако это же означает, что БССР в свое время не участвовала в финансировании военно-промышленного комплекса. Это происходило косвенно. Как самостоятельное государство Республика Беларусь должна нести расходы по обороне государства.

Структура доходной части консолидированного бюджета Республики Беларусь следующая: 88% составляют налоги, 12% составляют прочие неналоговые доходы. Налоговые поступления состоят из прямых (26,4%), косвенных (55,7%) налогов.

4.8. Распределение доходов и расходов между звеньями бюджетной системы

Республика Беларусь и местное самоуправление могут выполнять свои многообразные функции при соответствующем материальном обеспечении. Поэтому в основе распределения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы лежит необходимость достаточности средств для обеспечения нормального функционирования государства в целом и всех входящих в него административно-территориальных единиц. Достаточность следует понимать как реальную для данного периода возможность аккумулировать в бюджетной системе определенную часть финансовых ресурсов с целью финансирования расходов государства. Распределение доходов и расходов в бюджетной системе происходит исходя из сфер ведения Республики Беларусь и местного самоуправления.

Разграничение доходов и расходов в бюджетной системе определяют следующие принципы. Это, прежде всего, принцип централизованного регулирования распределительного процесса. Республиканское законодательство устанавливает общие основы доходов и расходов бюджетов разного уровня; нормативы отчислений от общереспубликанских налогов и доходов в местные бюджеты областей и г. Минска; норматив минимальной бюджетной обеспеченности на одного жителя; распределение отдельных налогов между бюджетами; направления расходов по республиканскому и местным бюджетам. В пределах своей компетенции органы местного самоуправления разграничивают доходы и расходы между выше- и нижестоящими бюджетами, а также устанавливают порядок реализации такого разграничения.

Бюджетный дефицит становится хроническим явлением. В качестве принципа можно выделить принцип максимально возможного сбалансирования бюджетов. В Республике Беларусь дефицитным является только республиканский бюджет, местные бюджеты являются бездефицитными. Это достигается посредством сложного механизма, обеспечивающего доходами запланированные по местным бюджетам расходы. Поэтому указанный принцип реализуется посредством такого порядка бюджетного планирования, который пока исключает формирование дефицитных местных бюджетов. Относительно республиканского бюджета он проявляется в установлении предельного размера дефицита бюджета и содержащихся в законе норм, запрещающих принятие решений, приводящих к образованию дефицитов бюджетов или превышению уровня, установленного в законодательном порядке.

Принцип подведомственности и значимости означает, что поступления зачисляются в доходы бюджетов в зависимости от подчиненности налогоплательщиков, а финансирование расходов распределяется между бюджетами от значимости направления расходов. Из республиканского бюджета финансируются капитальные вложения по объектам, относящимся к республиканской собственности; мероприятия по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской атомной электростанции; общереспубликанские программы по повышению жизненного уровня народа и социальной защищенности населения; оборона и некоторые другие, имеющие общереспубликанское значение программы и мероприятия.

Органы местного самоуправления распределяют доходы и расходы по уровням местных бюджетов. Это право закреплено за ними законами о бюджетной системе и о местном управлении и самоуправлении. Из этого следует принцип самостоятельности. В данном случае общий принцип самостоятельности, лежащий в основе построения бюджетной системы, конкретизируется в самостоятельности относительно разграничения доходов и расходов в системе местных бюджетов.

Законодательство наделяет Национальное собрание Республики Беларусь правом устанавливать состав и размеры части общереспубликанских налогов и доходов, зачисляемых в местные бюджеты областей и г. Минска. Юридическим актом, фиксирующим эти показатели для каждого года, является закон о государственном бюджете на предстоящий год.

Разграничение части общереспубликанских налогов и других доходов между областными, Минским городским бюджетами и местными бюджетами районов и городов областного подчинения входит в компетенцию областных, Минского городского Советов депутатов.

Распределение доходов в бюджетной системе осуществляется в двух порядках. Во-первых, посредством закрепления отдельных доходов за конкретными бюджетами. Этот порядок не может быть исключительным в силу того обстоятельства, что размещение налогоплательщиков по районам неравномерно, а значит, финансовые потребности мест нельзя поставить в зависимость только от этого фактора. Поэтому используется второй порядок, называемый бюджетным регулированием. Бюджетное регулирование является частью бюджетного процесса, заключается в частичном перераспределении финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней.

Бюджетное регулирование применяется во всех странах и позволяет обеспечивать регионы достаточными для финансирования расхо-

дов сред данной территории. При этом применяются самые различные методы. Отечественное бюджетное законодательство дает основание суммировать эти методы следующим образом:

- установление и распределение регулирующих источников;
- перераспределение бюджетных источников;
- финансовая помощь в виде дотаций, субвенций и субсидий из вышестоящего бюджета;
- процентные и беспроцентные бюджетные ссуды.

Закон о бюджетной системе и пакет законов о налогах устанавливают, в какие бюджеты должны зачисляться поступления от налогов и неналоговые доходы. Некоторые налоги по закону распределяются между республиканским и соответствующими местными бюджетами. К использованию других методов бюджетного регулирования прибегают только в том случае, если первый метод не позволяет аккумулировать в соответствующем бюджете средства, необходимые для финансирования установленных расходов.

Регулирующие источники доходов – это обычно общегосударственные налоги и доходы. Их устанавливают органы представительной власти. К ним в Республике Беларусь относятся налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль. Распределение регулирующих доходов между бюджетами происходит в виде процентных отчислений по нормативам, устанавливаемым в законе о бюджете на соответствующий финансовый год и аналогичных решениях Советов депутатов. Нормативы отчислений могут устанавливаться едиными или дифференцированными.

Второй метод бюджетного регулирования заключается в перераспределении доходных источников от одного бюджета другому. В этом случае вышестоящий орган представительной власти принимает решение о передаче закрепленного за его бюджетом доходного источника в бюджет нижестоящего уровня.

При применении вышеперечисленных методов используются сложные расчеты, связанные с «замером» экономического потенциала и финансовыми потребностями. Если в результате применения этих методов все же не удастся сформировать бюджеты в объемах, достаточных для финансирования расходов, применяются дотации, субвенции и субсидии, представляющие собой безвозмездную помощь вышестоящего бюджета нижестоящему.

Дотация – денежные средства, выделяемые из вышестоящего бюджета на невозвратной основе в случае, когда закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для сбалансирования нижестоящего бюджета, либо денежные средства, выделяемые юридическим

лицам для полного или частичного покрытия убытков при недостаточности собственных средств.

Субвенция – денежные средства, выделяемые из вышестоящего бюджета нижестоящему бюджету на конкретные цели.

Субсидия – денежные средства, представляемые вышестоящим бюджетом нижестоящему бюджету для выравнивания уровня социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы либо юридическим и физическим лицам в виде помощи или пособия.

Порядок и условия предоставления и использования дотаций, субвенций и субсидий из республиканского бюджета и других бюджетов устанавливаются соответствующими органами представительной власти по предложениям Министерства финансов Республики Беларусь и финансовых органов.

Новым методом бюджетного регулирования, не применявшимся в бывшем СССР, является предоставление процентных и беспроцентных ссуд одними бюджетами другим. Под бюджетной ссудой понимается финансовая помощь, оказываемая на общих для кредита условиях, т. е. возвратности, платности, срочности. Этот метод отличен еще и тем, что он применяется в процессе исполнения бюджета, в то время как ранее упоминаемые – на стадии формирования бюджета. Возврат полученных ссуд производится в первоочередном порядке и в пределах текущего бюджетного года. Последняя особенность состоит в том, что ссуды могут предоставляться не только из вышестоящего бюджета, но и наоборот, из нижестоящего – вышестоящему.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое бюджетное устройство?
2. Что такое бюджетная система?
3. Каковы принципы построения бюджетной системы?
4. Что такое бюджетная классификация?
5. Каков состав доходов бюджета?
6. Каков состав расходов бюджета?
7. Что такое закрепленные и регулирующие доходы?
8. Каково распределение доходов между звеньями бюджетной системы?
9. Каково распределение расходов между звеньями бюджетной системы?
10. Что такое бюджетное регулирование?

4.9. Понятие и общая характеристика бюджетных прав

Понятие «бюджетные права» в законодательстве и юридической литературе применяется для обозначения правового статуса субъекта через его участие в бюджетной деятельности государства.

Особенность этой правовой категории состоит в несовпадении ее юридического содержания с названием, так как «права» в данном случае есть единство прав и обязанностей в осуществлении бюджетной деятельности. Такое слияние прав и обязанностей определяется понятием «бюджетные полномочия». Например, участие в формировании бюджета есть одновременно право участвующих в этой стадии бюджетного процесса субъектов и обязанность, поскольку без составления бюджета невозможно обеспечить непрерывность бюджетного цикла. Следовательно термин «бюджетные права» можно представить как полномочия или компетенцию соответствующих субъектов. Такое триединое терминологическое явление вытекает из особенностей субъектов бюджетного права (государства, административно-территориальных единиц, их органов).

Бюджетные права Республики Беларусь и местного самоуправления закреплены в Законах Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» от 4 июня 1993 г. № 2347-ХП, «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. № 108-З. Бюджетные права регулируются также нормами государственного и административного законодательства. Бюджетная деятельность вытекает из Основного Закона Республики Беларусь, для органов управления она является одним из важнейших направлений работы.

В бюджетных правоотношениях присутствуют как материальные, так и процессуальные нормы права. Следовательно, бюджетные права можно классифицировать по этому признаку. Материальные права заключаются в наделении субъектов бюджетного права определенными правами и обязанностями. Это, в частности, право каждого Совета на свой бюджет. Процессуальные права проявляются через участие в бюджетном процессе.

По субъектному составу бюджетные права разграничиваются между конкретными органами представительной и исполнительной власти. Такое разграничение основано на конституционных нормах разделения всех ветвей власти. Разграничение бюджетных полномочий внутри органов представительной, а также исполнительной власти определяется как конституционными нормами, так и законами о Президенте Республики Беларусь, Национальном собрании Республики

Беларусь, о Совете Министров Республики Беларусь, а также другими законодательными и подзаконными актами, например, регламентом Совета Министров Республики Беларусь, положением о Министерстве финансов Республики Беларусь.

Приведенные перечни прав могут быть дополнены правами по формированию в составе бюджетов целевых бюджетных фондов; компенсации потерь нижестоящим бюджетам в связи с решениями вышестоящих органов; ограничению и приостановлению финансирования расходов за счет государственных финансовых средств в случаях несоблюдения их получателями законодательства; взысканию в бесспорном порядке бюджетных сумм, использованных не по целевому назначению; применению мер административного взыскания к должностным лицам, нарушившим бюджетное законодательство; судебной защите бюджетных прав.

В бюджетных отношениях во многих случаях права сливаются с обязанностями. Можно отметить, что по ряду позиций происходит слияние не только прав и обязанностей, но еще и функций государственных органов, осуществляющих бюджетную деятельность. Особенно часто такое слияние прослеживается в положениях и уставах. Например, в положении о Министерстве финансов Республики Беларусь указывается, что этот орган государственного управления обеспечивает составление и исполнение республиканского бюджета. Это одна из функций Министерства финансов Республики Беларусь, но она тесным образом корреспондирует с правом и обязанностью участвовать в разработке основного финансового плана государства и его исполнении.

Таким образом, бюджетные права Республики Беларусь и местного самоуправления следует понимать как совокупность их полномочий, касающихся всех аспектов функционирования бюджетной системы государства.

Общность бюджетных прав государства и его территорий не исключает особенностей применительно к каждому из субъектов, которые на практике реализуют бюджетные права административно-территориальных образований и единиц.

Бюджетные права распространяются не только на взаимоотношения внутри бюджетной системы, но и на отношения с банковским сектором, который обеспечивает кассовое исполнение бюджета. Бюджетная система имеет право на получение дохода от использования банками бюджетных средств в виде процентов.

4.10. Бюджетные права Республики Беларусь

Бюджетные права суверенного государства отличаются от бюджетных прав территорий, прежде всего, тем, что реализация первых способствует созданию финансовой базы для обеспечения государственного суверенитета, самого существования государства. В экономической литературе среди функций финансов не случайно на первом месте значится функция обеспечения существования государства. Местные Советы депутатов, используя свои бюджетные права, создают финансовую базу для осуществления более узких задач, носящих локальный характер.

По содержанию бюджетные права Республики Беларусь качественно отличны от аналогичных прав административно-территориальных единиц. Национальное собрание Республики Беларусь принимает законы по вопросам бюджета, регулирующим более широкую сферу бюджетных отношений, чем решения местных Советов депутатов, касающиеся их бюджетов.

Следующая особенность заключается в том, что бюджетно-правовой статус Республики Беларусь и административно-территориальных единиц представляет собой определенную часть компетенции, относящейся к сфере совместной деятельности указанных субъектов. Под сферой совместной деятельности следует понимать общее ведение бюджетной сферой при четком разграничении компетенций. Отнесение бюджета к сфере совместной компетенции заключено в факте объединения в консолидированный бюджет Республики Беларусь республиканского бюджета и местных бюджетов.

Отнесение бюджета к совместной компетенции Республики Беларусь и субъектов местного самоуправления обусловлено политическими и экономическими обстоятельствами. Указанная особенность проявляется в том, что Республика Беларусь не только обеспечивает реализацию республиканского бюджета, но и осуществляет управление местными бюджетами.

Таким образом, компетенция Республики Беларусь в бюджетной сфере включает следующие полномочия:

- Определение бюджетного устройства, которое устанавливается Парламентом Республики Беларусь и регулируется его актами.
- Установление бюджетных прав Республики Беларусь и местных Советов депутатов (устанавливаются законом о бюджетной системе, законами о ежегодных бюджетах, постановлениями Парламента Республики Беларусь, Указами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь).

- К ведению Республики Беларусь относится правовое регулирование бюджетного процесса в республике. Республиканские органы определяют порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета и отчета о его исполнении. Представительная власть закрепляет разграничение полномочий между законодательной и исполнительной ветвями по участию в бюджетном процессе. Детализированное урегулирование бюджетного процесса содержится в Правилах составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, поступления средств в государственные внебюджетные фонды и бюджетные целевые фонды и их использование.

- Республике Беларусь принадлежит исключительное право устанавливать доходы, поступающие как в республиканский, так и местные бюджеты. Это право закреплено в Конституции Республики Беларусь.

- К ведению Республики Беларусь относится разграничение доходов и расходов между республиканским бюджетом и местными бюджетами. При этом устанавливается общая сумма доходов и расходов, а также виды доходов и расходов, включаемые в эти бюджеты. Это право реализуется ежегодно при принятии закона о бюджете на предстоящий бюджетный год.

- Республика Беларусь аккумулирует непосредственно в республиканском бюджете отдельные виды налогов и неналоговых платежей полностью или частично. К ним относятся поступления по налогу на добавленную стоимость, акцизы. Последние расщепляются между республиканским бюджетом и местными бюджетами областей и г. Минска по утверждаемым Парламентом нормативам. Согласно действующему законодательству, поступления по подоходному, земельному налогу, налогу на недвижимость полностью зачисляются в местные бюджеты.

- К компетенции Республики Беларусь относится использование включенных в республиканский бюджет доходов на финансирование народного хозяйства, социально-культурную сферу, оборону, аппарат управления и другие программы и мероприятия общегосударственного значения.

- К полномочиям Республики Беларусь относятся разработка, утверждение и исполнение республиканского бюджета.

- Республика Беларусь осуществляет руководство бюджетной деятельностью административно-территориальных единиц, в том числе реализует контрольную функцию.

- Республика Беларусь принимает решения о создании совместных с другими государствами бюджетов и других международных денежных фондов.

Изложенные полномочия Республики Беларусь следует квалифицировать применительно к следующим группам прав:

- права, касающиеся в целом бюджетной системы Республики Беларусь;
- права относительно республиканского бюджета;
- права в области местных бюджетов;
- права, касающиеся создания международных денежных фондов с участием средств республиканского бюджета.

Отдельные из перечисленных прав соединяют в себе полномочия относительно консолидированного и республиканского бюджета. Есть права относительно только республиканского бюджета. К правам в области местных бюджетов относятся установление системы местных бюджетов, закрепление за ними отдельных доходных источников и направлений финансирования, определение нормативов отчислений от республиканских налогов и доходов в местные бюджеты областей и г. Минска.

Бюджетные права Республики Беларусь реализуются в процессе деятельности государственных органов, среди которых в первую очередь необходимо выделить Министерство финансов Республики Беларусь, которое не только реализует эти права, но и защищает их. В случае принятия местными Советами депутатов решений, противоречащих законам Республики Беларусь, изменяющим утвержденные нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в местные бюджеты областей и г. Минска, в связи с чем у них образуются необоснованные доходы, Министерству финансов Республики Беларусь предоставлено право взыскивать их в бесспорном порядке и зачислять в республиканский бюджет.

Анализ бюджетных прав Республики Беларусь свидетельствует о тенденции к расширению таких прав. Это вызвано как внутренними, так и внешними обстоятельствами. К внутренним относится прежде всего необходимость совершенствования межбюджетных отношений. Внешние обстоятельства также обусловлены внутренними интересами, заключающимися в углублении интеграции Беларуси в международные экономические и финансовые отношения. Отражением реализации этих интересов является закрепленное в законе о бюджетной системе право Республики Беларусь выделять другим государствам финансовые средства в размерах, установленных актами Президента Республики Беларусь и законом о бюджете. Республика Беларусь может принимать на себя обязательства по согласованию бюджетно-финансовой политики с другими государствами и международными финансовыми организациями в соответствии с заключенными договорами.

4.11. Бюджетные права административно-территориальных единиц Республики Беларусь

Местные бюджеты являются финансовой базой местных Советов депутатов. К ним относятся областные, районные, городские, районные бюджеты в городах, бюджеты сельских и поселковых Советов депутатов.

Самые общие положения бюджетных прав органов местного самоуправления закреплены в Конституции Республики Беларусь, устанавливающей, что они самостоятельно формируют, рассматривают, утверждают и исполняют местные бюджеты.

Различные уровни местного самоуправления наделены различным объемом бюджетных прав. Бюджетные права областного Совета депутатов шире, чем аналогичные права районного Совета. Многие бюджетные права, законодательно закрепленные за органами местного самоуправления, идентичны, т. е. не зависят от иерархической структуры местного самоуправления. Это, в частности, право на самостоятельный бюджет; самостоятельное определение направлений расходов; введение механизма секвестра; образование оборотной кассовой наличности, резервных и целевых фондов.

По общему правилу, местные органы представительной власти рассматривают и утверждают бюджеты, а исполнительной – составляют и исполняют.

Не допускается вмешательство любых органов и организаций в процесс разработки, утверждения и исполнения местных бюджетов. Дополнительно полученные при исполнении местных бюджетов доходы, а также суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате перевыполнения доходов или экономии в расходах, полностью остаются в распоряжении Совета депутатов, изъятию не подлежат и используются по их усмотрению.

Принципиально важным является положение о том, что в случае принятия местными Советами и их исполкомами решений, вызывающих увеличение расходов или уменьшение доходов нижестоящих бюджетов, этим бюджетам возмещаются средства из вышестоящих бюджетов.

Местные Советы могут вкладывать имеющиеся у них свободные средства в хозяйственную деятельность, приобретать акции и другие ценные бумаги, выдавать ссуды предприятиям или иным юридическим лицам.

Они должны принимать меры по обеспечению сбалансированности своих бюджетов, а при возникновении бюджетного дефицита его

покрытие должно производиться за счет привлечения дополнительно изыскиваемых источников, сокращения расходов, выпуска займов и в исключительных случаях за счет привлечения кредитных ресурсов.

Субъекты местного самоуправления в процессе исполнения бюджетов имеют право вносить изменения в расходы и доходы местных бюджетов, однако они не должны приводить к образованию дефицитов бюджетов или увеличению установленного размера дефицита, который по местным бюджетам выражается в процентах к расходной части бюджета.

Местные Советы могут устанавливать на своих территориях предусмотренные законом о бюджете местные налоги и сборы. При этом они не должны нарушать действующий порядок формирования себестоимости и цены. Законами, имеющими большую юридическую силу, ограничены права местных органов в части местных налогов и сборов, но это не затрагивает их права на использование этого доходного источника местных бюджетов.

Уровень бюджетных прав регионов может расширяться и сужаться. В первой редакции закона о бюджетной системе предусматривалось право вышестоящих бюджетов на компенсации потерь в связи с принятием нижестоящими органами решений, приводящих к увеличению расходов или уменьшению доходов вышестоящих бюджетов. В новой редакции такого права нет.

Вышестоящие органы местного самоуправления осуществляют контроль за исполнением нижестоящих бюджетов. Это право регулируется через закрепление за Главным контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов Республики Беларусь и контрольно-ревизионными отделами областных финансовых управлений обязанности проводить ревизии работы соответствующих финансовых органов (областных, городских и районных) по составлению и исполнению бюджетов.

Действующим законодательством урегулированы взаимоотношения между выше- и нижестоящими бюджетами. Есть необходимость в принятии специального закона о бюджетных правах Республики Беларусь и каждого из уровней местного самоуправления.

Это целесообразно сделать для создания условий, необходимых для гармоничного экономического и социального развития территорий и государства в целом. Межбюджетные отношения – это своего рода лакмусовая бумажка, на которой проявляется уровень демократичности всей гаммы общественных отношений. Вопрос о принятии специального закона может быть снят в случае принятия Бюджетного кодекса.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое бюджетные права? Каково содержание бюджетных прав?
2. Каковы бюджетные права Республики Беларусь?
3. Каковы бюджетные права местного самоуправления?
4. Каковы бюджетные права местного самоуправления в части формирования доходов местных бюджетов?
5. Каковы бюджетные права Республики Беларусь в части создания межгосударственных денежных фондов?

Тест

Выберите один или несколько правильных вариантов ответа из предложенных ниже.

1. Какие функции выполняет бюджет?

Варианты ответа:

- а) экономическую функцию;
- б) юридическую функцию;
- в) контрольную функцию;
- г) распределительную функцию;
- д) функцию охраны.

2. Можно ли без помощи бюджета создать оптимальную структуру народного хозяйства?

Варианты ответа:

- а) можно;
- б) нельзя.

3. Какие органы осуществляют бюджетный контроль?

Варианты ответа:

- а) КГК РБ;
- б) Министерство финансов Республики Беларусь;
- в) Министерство экономики Республики Беларусь;
- г) Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь;
- д) Национальный банк Республики Беларусь.

4. Что такое бюджет?

Варианты ответа:

- а) основной финансовый план;
- б) прогноз экономического и социального развития;
- в) документ, где изложены направления денежно-кредитной политики;
- г) экономическая категория;
- д) закон.

5. По поводу чего складываются бюджетные отношения между Министерством финансов Республики Беларусь и Национальным банком Республики Беларусь?

Варианты ответа:

- а) в связи с уплатой Национальным банком Республики Беларусь налогов в бюджет;
- б) в связи с предоставлением за счет ресурсов Национального банка кредитов бюджетным учреждениям;
- в) в связи с кассовым исполнением бюджета;
- г) в связи с тем, что Национальный банк Республики Беларусь и Министерство финансов Республики Беларусь находятся на проспекте Скорины.

6. Каков временной интервал бюджетных правоотношений?

Варианты ответа:

- а) бюджетные правоотношения являются бессрочными;
- б) бюджетные правоотношения длятся в течение пяти лет;
- в) бюджетные правоотношения длятся в течение года;
- г) бюджетные правоотношения длятся в течение тринадцати месяцев.

7. Какое из обозначений является более широким?

Варианты ответа:

- а) субъект бюджетных правоотношений;
- б) субъект бюджетного права;
- в) субъект бюджетных отношений.

8. Какому термину идентичен термин «бюджетные полномочия»?

Варианты ответа:

- а) термину «бюджетные права»;
- б) термину «единство бюджетных прав и обязанностей»;
- в) термину «бюджетные обязанности».

9. Какое происхождение имеет слово «бюджет»?

Варианты ответа:

- а) латинское происхождение;
- б) английское происхождение;
- в) греческое происхождение;
- г) французское происхождение;
- д) немецкое происхождение.

10. Являются ли понятия «бюджетное устройство» и «бюджетная система» синонимами?

Варианты ответа:

- а) являются;
- б) не являются.

11. Что входит в состав консолидированного бюджета Республики Беларусь?

Варианты ответа:

- а) сельские и поселковые бюджеты;
- б) районные бюджеты;
- в) городские бюджеты;
- г) республиканский бюджет;
- д) бюджеты областей и г. Минска.

12. Заключаются ли согласно действующему законодательству в бюджетную систему бюджеты свободной экономической зоны, бюджет союза Республики Беларусь и Российской Федерации?

Варианты ответа:

- а) заключаются;
- б) не заключаются.

13. Имеет ли консолидированный бюджет такие же юридические свойства как республиканский бюджет?

Варианты ответа:

- а) имеет;
- б) не имеет.

14. Сколько принципов бюджетной системы приводится в Законе Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»?

Варианты ответа:

- а) один;
- б) два;
- в) три;
- г) четыре;
- д) пять.

15. Сколько бюджетов входит в бюджетную систему Республики Беларусь?

Варианты ответа:

- а) восемь;
- б) сто восемьдесят;
- в) тысяча;
- г) тысяча восемьсот.

16. Какие расходы относятся к защищенным статьям бюджета?

Варианты ответа:

- а) капитальные вложения по объектам республиканской собственности;
- б) дотации жилищно-коммунальному хозяйству;
- в) выплата заработной платы работникам бюджетных учреждений;
- г) погашение задолженности Национальному банку Республики Беларусь.

17. Как называется временное приостановление финансирования расходов?

Варианты ответа:

- а) сокращение;
- б) блокирование;

- в) секвестирование;
- г) урезание.

18. Чем являются понятия «бюджетные права» и «бюджетные полномочия»?

Варианты ответа:

- а) синонимами;
- б) антонимами.

19. Распространяются ли бюджетные права на отношения с банками?

Варианты ответа:

- а) распространяются;
- б) не распространяются.

20. Что происходит с образующимися суммами в случае экономии в расходах и увеличения против плана поступления доходов?

Варианты ответа:

- а) изымаются в республиканский бюджет;
- б) изымаются в вышестоящий бюджет;
- в) остаются в распоряжении данного бюджета;
- г) направляются на премирование работников финансового органа.

21. Чем регулируются бюджетные отношения в Республике Беларусь?

Варианты ответа:

- а) Законом Республики Беларусь «О межбюджетных отношениях»;
- б) Законом Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах»;
- в) Бюджетным кодексом Республики Беларусь;
- г) Конституцией Республики Беларусь.

22. Какое из утверждений является верным?

Варианты ответа:

- а) бюджетное право областного Совета депутатов и бюджетные права городского совета депутатов являются идентичными;

б) у городского Совета депутатов больше прав, чем у областного Совета депутатов;

в) у областного совета депутатов больше прав, чем у городского Совета депутатов.

Тема 5. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

5.1. Понятие и принципы бюджетного процесса

Бюджет действует в течение года. В Республике Беларусь, как и во многих других странах, бюджетный (финансовый) год совпадает с календарным, т. е. начинается 1 января и заканчивается 31 декабря. Срок действия бюджета не совпадает с бюджетным циклом, под которым понимается время от начала составления проекта бюджета до утверждения отчета о его исполнении.

Бюджетный процесс состоит из четырех стадий: составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета. В литературе нет однозначного мнения относительно составления и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Регулирование бюджетного процесса осуществляется посредством применения норм бюджетного права, закрепленных в законе о бюджетной системе, ежегодно принимаемых законах о бюджете на предстоящий год.

Однако в силу того, что бюджетная деятельность регламентируется также нормами государственного права, субъекты бюджетного процесса руководствуются нормативами регламентного характера, содержащимися в законах о Национальном собрании Республики Беларусь, Президенте Республики Беларусь, Совете Министров Республики Беларусь, а также подзаконными актами. Особо в этой связи следует выделить нормативные акты, издаваемые Министерством финансов Республики Беларусь, в функции которого входит организация бюджетного процесса в Республике Беларусь. Органы местного самоуправления в пределах предоставленных им полномочий разрабатывают свою нормативную базу, регламентирующую осуществление бюджетного процесса в регионах.

По времени стадии бюджетного процесса распределяются следующим образом: составление – до 1 октября года, предшествующего началу нового бюджетного года; рассмотрение и утверждение – до 1 января нового года; исполнение – в течение года действия закона о

бюджете; составление и утверждение отчета – до 1 июня года, следующего за отчетным. Таким образом, бюджетный цикл, в течение которого реализуются все стадии бюджетного процесса, составляет более чем двухгодичный период.

Бюджетному процессу присущи следующие принципы, лежащие в основе бюджетного устройства Республики Беларусь: единства, полноты, реальности, самостоятельности, гласности, сбалансированности. Бюджетный процесс как самостоятельная категория обладает присущими только ему родовыми принципами.

Распределение полномочий в бюджетном процессе основано на принципе разграничения компетенции между органами представительной и исполнительной власти. Составление и исполнение бюджета относится к компетенции исполнительной власти, рассмотрение и утверждение – представительной власти, контроль за исполнением бюджета – совместной компетенции той и другой ветвей власти.

Сквозным, охватывающим все стадии бюджетного процесса, является принцип специализации бюджетных показателей. Это выражается в части доходов в единых источниках, в части расходов – целевых направлениях. Принцип специализации бюджетных показателей воплощен в единой бюджетной классификации, систематизированной группировке доходов и расходов бюджета по однородным признакам. Бюджетная классификация является также важным юридическим актом, регулирующим отношения на всех стадиях бюджетного процесса. Ежегодное повторение всех стадий позволяет выделить еще один принцип – ежегодное планирование.

Бюджетный процесс – это регламентированная законом деятельность государственных органов по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов всех уровней.

5.2. Порядок составления бюджета

Самостоятельность всех звеньев бюджетной системы не исключает единства в подходах к составлению проектов бюджетов. Они закреплены в процессуальных юридических нормах, содержащихся в государственном и бюджетном законодательстве.

Составление проекта республиканского бюджета имеет целью определить сумму денежных средств, которая должна быть сосредоточена в республиканском бюджете, в бюджетах областей и г. Минска и в консолидированном бюджете республики для направления на фи-

нансирование расходов и мероприятий общегосударственного и местного значения.

Составление проекта бюджета происходит в несколько этапов. Первый состоит в доведении Министерством финансов Республики Беларусь по поручению Совета Министров Республики Беларусь до всех заинтересованных инстанций указаний о сроках составления республиканского и местных бюджетов. Далее организуется работа по определению общего объема доходов и расходов региона в целом и каждого бюджета, суммы отдельных видов доходов и расходов, размера собственных доходов бюджета каждого уровня, потребности в суммах отчислений от общереспубликанских и других налогов и доходов.

Составление проектов бюджетов осуществляется на основании прогноза социально-экономического развития республики, основных направлений денежно-кредитной политики. Министерство экономики Республики Беларусь, Министерство финансов Республики Беларусь и Национальный банк Республики Беларусь ежегодно до 1 августа года, предшествующего планируемому финансовому году, разрабатывают параметры прогноза социально-экономического развития республики, основные направления бюджетно-финансовой и денежно-кредитной политики, которые представляются на рассмотрение Правительства Республики Беларусь и после их одобрения на рассмотрение Президента Республики Беларусь.

Составлению проекта бюджета предшествует разработка соответствующих организационных мероприятий: определяются основные этапы и виды работ; ожидаемое исполнение доходов и расходов консолидированного бюджета республики и его составных частей за текущий финансовый год; производится анализ статистических отчетных данных о развитии экономики республики в целом и отдельных административно-территориальных единиц; систематизируются для учета в проекте бюджета принятые законодательные и нормативные акты об изменении налогового и другого законодательства, поручения Президента Республики Беларусь, постановления Правительства о приоритетном финансировании отдельных отраслей экономики и социальной сферы.

На основании этого делаются прогнозные оценки поступлений в бюджет. Планирование расходов осуществляется исходя из расчетов, представляемых министерствами, ведомствами и другими органами управления, которые находятся на бюджетном финансировании. Исходя из этого Министерство финансов Республики Беларусь и мест-

ные финансовые органы определяют доходы и расходы бюджетов. Расходы бюджетов формируются с учетом прогнозируемых доходов.

Прогнозные показатели по доходам и расходам республиканского бюджета и местных бюджетов на предстоящий год и предложения по сбалансированию бюджетов Министерством финансов Республики Беларусь представляются Совету Министров Республики Беларусь, а финансовыми органами – исполкомам местных Советов депутатов.

Если на местах не представляется возможным сформировать сбалансированные по доходам и расходам проекты бюджетов, исполнительные комитеты представляют в вышестоящий исполнительный орган в установленные сроки расчеты, на основании которых определяются нормативы отчислений от регулирующих доходов, а также предложения об изменении состава объектов, финансируемых из данного бюджета. Эти предложения рассматриваются исполкомом вышестоящего Совета депутатов с участием представителей нижестоящих исполкомов, инициировавших эти предложения. Полное или частичное отклонение предложений должно быть оформлено протоколом разногласий. Для разрешения спора выше- и нижестоящие органы представительной власти создают согласительную комиссию, решение которой доводится до обеих сторон.

Такой порядок создает правовую базу для обеспечения подготовки проектов всех бюджетов в установленные сроки, четкость в прохождении всех этапов составления проекта бюджета.

Разработанные проекты республиканского и местных бюджетов вносятся соответственно на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь и соответствующих исполкомов местных Советов депутатов. Последние после детального обсуждения принимают решения о представлении бюджетов соответственно Президенту Республики Беларусь и в местные Советы депутатов.

Представленный Правительством Республики Беларусь на рассмотрение Президента Республики Беларусь проект бюджета является перечнем документов, указанных в законе о бюджетной системе. К ним относятся пояснительная записка к проекту бюджета; основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год; проект консолидированного бюджета Республики Беларусь; основные показатели взаимоотношений республиканского бюджета с местными бюджетами; оценка ожидаемого пополнения республиканского и консолидированных бюджетов; прогнозные расчеты по доходам и расходам республиканского бюджета; проект закона о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый год.

В процессе подготовительных мероприятий Министерство финансов Республики Беларусь устанавливает министерствам, другим республиканским органам государственного управления, облисполкомам и Минскому горисполкому, иным юридическим лицам порядок и сроки представления необходимых данных и прогнозных показателей по доходам и расходам для разработки проектов республиканского бюджета и нормативов отчислений от республиканских налогов, других обязательных платежей в бюджеты областей и г. Минска.

С момента представления материалов по проекту бюджета прекращаются определенные права и обязанности у участников составления проекта бюджета, однако они возобновляются в связи с составлением бюджета следующего года.

5.3. Рассмотрение и утверждение бюджета

Рассмотрение и утверждение бюджета относится к компетенции представительной власти. Однако элементы рассмотрения присутствуют и на стадии составления проекта бюджета. Так, Совет Министров Республики Беларусь рассматривает на своем заседании представленный Министерством финансов Республики Беларусь проект республиканского бюджета и консолидированного бюджета республики, а также предложения о размерах нормативов отчислений от общереспубликанских налогов в местные бюджеты областей и г. Минска.

По действующему в настоящее время порядку представленный Президентом Республики Беларусь проект республиканского бюджета до внесения его на утверждение сессии Парламента Республики Беларусь рассматривается в постоянных комиссиях. Аналогичный порядок существует и на уровне местного самоуправления. К рассмотрению представленных материалов по проекту бюджета постоянные комиссии имеют право привлекать представителей Правительства Республики Беларусь и Министерства финансов Республики Беларусь. По результатам рассмотрения постоянные комиссии вносят предложения о принятии проекта бюджета или его отклонении.

В процедурном отношении сегодня более отработан механизм прохождения республиканского бюджета.

С докладом о проекте бюджета выступает представитель Правительства Республики Беларусь. С докладом по этому вопросу делает председатель комиссии по бюджету и финансам. Затем начинаются прения по сделанным докладам. На голосование выносятся основные

показатели доходной и расходной частей республиканского бюджета, нормативы отчислений от общереспубликанских налогов и доходов, предельный размер дефицита бюджета. Решение по поставленным на голосование бюджетным показателям считается принятым, если за него проголосовало большинство избранных депутатов.

При обсуждении вносимых поправок в представленный проект бюджета первоначально обсуждаются и утверждаются поправки, предусматривающие сокращение расходов, затем – поправки, предусматривающие увеличение доходов.

Принятый Национальным собранием Республики Беларусь республиканский бюджет оформляется законом, в котором отражаются следующие аспекты:

- превышение доходов над расходами бюджета или расходов над доходами (бюджетный дефицит), предельный размер дефицита по республиканскому бюджету, бюджетам областей и г. Минска, внутренние и внешние источники финансирования дефицита республиканского бюджета;
- распределение доходов между республиканским и местными бюджетами и нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджет областей и г. Минска;
- доходы республиканского бюджета в общей сумме, по разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации и по ведомственной бюджетной классификации;
- перечень республиканских целевых программ, финансирование которых предусмотрено из средств республиканского бюджета;
- объем ассигнований на государственные капитальные вложения в отраслевом разрезе, финансирование которых предусмотрено из средств республиканского бюджета;
- перечень защищенных статей; размер оборотной кассовой наличности по республиканскому бюджету.

В законе о бюджете устанавливается также размер прироста внутреннего и лимит внешнего государственного долга, лимит участия Национального банка Республики Беларусь в кредитовании республиканского бюджета, размер платы за обслуживание Национальным банком Республики Беларусь внутреннего государственно-го долга.

В случае отклонения Парламентом Республики Беларусь представленного проекта бюджета постоянные комиссии должны внести предложения об увеличении доходов, сокращении расходов или внесении изменений в налоговое законодательство. Проект бюджета возвращается Правительству Республики Беларусь на доработку.

При несогласии с решением Парламента Республики Беларусь глава государства вправе в соответствии с Законом Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХП, не позднее, чем в десятидневный срок, возвратить его со своими возражениями в Парламент Республики Беларусь для повторного обсуждения и голосования. Если Парламент Республики Беларусь большинством (не менее двух третей от избранных депутатов) подтвердит ранее принятое решение, Президент Республики Беларусь обязан в трехдневный срок подписать закон. Если по истечении указанного срока закон о бюджете не возвращается в Парламент Республики Беларусь, он считается подписанным в той редакции, в которой был направлен главе государства.

Закон о бюджете должен быть опубликован в республиканских газетах для всеобщего сведения.

На республиканском и местном уровнях бюджеты должны быть приняты до 1 января очередного финансового года. Каждый нижестоящий бюджет утверждается после утверждения соответствующих вышестоящих бюджетов.

Последние десять лет скорее правилом, чем исключением, становится принятие бюджетов после наступления нового финансового года. В этой связи не возникает проблем с формированием доходной части бюджетов, так как налоги не привязываются к годовому периоду, в то время как расходы осуществляются в соответствии с годовыми бюджетными назначениями.

Поэтому закон должен урегулировать этот вопрос, придав расходам особый режим их осуществления. В случае утверждения республиканского и местных бюджетов после начала финансового года Правительство Республики Беларусь и местные исполнительные и распределительные органы имеют право в течение каждого месяца до утверждения соответствующих бюджетов расходовать средства в размере одной трети плановых ассигнований четвертого квартала предыдущего финансового года. Однако такое право обременено дополнительным обстоятельством, а именно – поступающими доходами. Если поступающих доходов недостаточно, чтобы финансировать расходы на уровне прошлого года, то в действие должны быть приведены механизмы секвестрования или блокирования, по усмотрению соответственно Правительства Республики Беларусь либо местных органов.

Закон о бюджете не является единственным правоустанавливающим актом. Правительство Республики Беларусь после принятия закона о бюджете принимает постановление, в котором определяются

меры по реализации принятого закона, в частности, в нем содержатся поручения Министерству финансов Республики Беларусь, министерствам и республиканским органам государственного управления по обеспечению полного поступления расходов, своевременному финансированию расходов и другим вопросам, связанным с исполнением республиканского бюджета.

После принятия закона о бюджете у Министерства финансов Республики Беларусь возникают дополнительные обязанности, в частности, оно должно сообщать министерствам и другим получателям бюджетных средств показатели по ассигнованиям из республиканского бюджета. Областным и Минскому городскому Советам депутатов Министерство финансов Республики Беларусь доводит нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и г. Минска.

До начала фактического финансирования расходов Министерство финансов Республики Беларусь по согласованию с министерствами, другими органами государственного управления устанавливает поквартальное распределение доходов и расходов республиканского бюджета. Это является основанием для разработки и утверждения Министерством финансов Республики Беларусь специального документа «Росписи доходов и расходов бюджета, источников покрытия дефицита республиканского бюджета».

Таким образом, стадия утверждения бюджета оканчивается утверждением закона о бюджете. После этого акта Советом Министров Республики Беларусь, Министерством финансов Республики Беларусь и местными финансовыми органами производятся действия и принимаются документы, конкретизирующие и детализирующие отдельные положения и статьи закона.

5.4. Исполнение бюджетов

Все предшествующие стадии бюджетного процесса обеспечивают государство основным финансовым планом. Его реализация происходит в процессе исполнения бюджета. Эта стадия относится к компетенции исполнительной власти. Последняя разрабатывает и доводит до всех заинтересованных правила исполнения бюджета. Можно выделить следующие принципы исполнения бюджетов всех уровней:

- В процессе исполнения бюджетов могут быть внесены изменения в их расходную и доходную части. Делается это на основании решений органов представительной и исполнительной власти.

- Главным документом, на основании которого осуществляется исполнение бюджетов, является бюджетная роспись доходов и расходов, составляемая финансовыми органами. Из этого правила есть исключение. По бюджетам городов районного подчинения, сельским и поселковым бюджетам роспись доходов и расходов отдельно не составляется, поскольку поквартальное распределение годовых назначений по этим бюджетам утверждается по всем подразделениям бюджетной классификации при утверждении бюджета, это распределение является также росписью доходов и расходов, на основании которой исполняется бюджет. Исполнение бюджета – это длящийся процесс, в течение которого субъекты бюджетных отношений реализуют свои субъективные права и обязанности, их целевой установкой является обеспечение выполнения бюджета по доходам и расходам. Достижение указанной цели возможно при строгом соблюдении государственной финансовой дисциплины, которая обеспечивается и охраняется государством. При исполнении бюджета могут возникать различного рода нарушения со стороны распорядителей бюджетных средств и их получателей. В этой связи Министерство финансов Республики Беларусь и местные финансовые органы могут ограничивать и приостанавливать финансирование расходов; давать обязательные для исполнения банками указания о приостановлении расходных операций по банковским счетам распорядителей средств; взыскивать в бесспорном порядке бюджетные суммы, использованные не по целевому назначению.

- В исполнении бюджетов принимают участие все республиканские и местные государственные органы, предприятия, организации и учреждения всех форм собственности, а также определенная часть населения.

- Законодательство предусматривает санкции и меры ответственности к юридическим и физическим лицам за нарушения против бюджета Республики Беларусь.

Решающая роль в исполнении бюджетов принадлежит Министерству финансов Республики Беларусь, местным финансовым органам, Министерству по налогам и сборам Республики Беларусь и региональным государственным налоговым инспекциям. Министерству финансов Республики Беларусь предоставлено право получать от министерств, других центральных органов управления, предприятий, объединений, организаций и учреждений информацию об осуществлении бюджетно-финансовых операций по формированию и использованию государственных финансовых средств; осуществлять контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных ассиг-

нований. Ему также вменяется в обязанности ограничивать и приостанавливать финансирование расходов за счет государственных средств в случае несоблюдения их получателями требований нормативных актов, непредоставления ими информации о движении государственных финансовых средств. Идентичными правами наделены местные финансовые органы.

Важная роль в исполнении бюджетов принадлежит государственному казначейству, в функции которого входит управление доходами и расходами республиканского бюджета и контроль за его исполнением.

Обязательным условием исполнения бюджетов является кассовое исполнение бюджета. Законом о бюджетной системе и Банковским кодексом Республики Беларусь оно возложено на банковскую систему. Кассовое исполнение бюджета заключается в приеме, хранении и выдаче денежных средств. В основе кассового исполнения бюджета лежит принцип единства кассы, означающий, что все доходы данного бюджета аккумулируются на одном счете в конкретном кредитном учреждении. Из него в установленном порядке производится выдача средств получателям бюджетных назначений. В процессе кассового исполнения бюджета осуществляется координация работы на этом участке кредитных учреждений и казначейства.

Переход на казначейскую систему изменил направления движения денежных потоков от традиционной схемы (Министерство финансов Республики Беларусь – главный распорядитель средств – распорядитель средств – конечный получатель бюджетных средств (субъект хозяйствования, поставляющий товары и услуги бюджетному сектору) к новой схеме (Министерство финансов Республики Беларусь – территориальный орган государственного Казначейства – конечный потребитель бюджетных средств). Казначейская схема исполнения республиканского бюджета позволяет правительству более рационально управлять государственными финансами, сокращает потребность в заимствовании средств у банков, ускоряет сроки прохождения средств до конечных потребителей.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что каждый бюджет должен быть сбалансирован не только по году, но и в каждом квартале. В процессе исполнения бюджета, если в каком-то квартале недостаточно поступлений для осуществления запланированных расходов, может быть временно позаимствована оборотная кассовая наличность и свободные остатки средств, образовавшиеся на начало года.

Поквартальное распределение бюджетных средств производится по каждому министерству, управлению (отделу исполкома), каждому

виду доходов и каждой сводной смете расходов. Составленное таким образом поквартальное распределение доходов и расходов служит основанием для разработки росписи доходов и расходов соответствующего бюджета. Это является основным документом, регулирующим отношения между субъектами бюджетных отношений в процессе исполнения бюджета. Это не только чисто финансовый, но и юридический акт, удостоверяющий право руководителей субъектов (получателей бюджетных назначений) на использование бюджетных средств в течение года.

В утвержденные росписи доходов и расходов бюджета могут быть внесены изменения в случаях принятия законодательных и подзаконных актов, вызывающих изменения доходов и расходов бюджета. Изменения в роспись доходов и расходов могут быть также внесены руководителем финансового органа в пределах предоставленных ему прав. Для нижестоящих финансовых органов основанием для внесения изменений в показатели утвержденного бюджета служат также уведомления по взаимным расчетам, направленные вышестоящим финансовым органом. Взаимные расчеты вышестоящего бюджета с нижестоящими бюджетами могут иметь место при издании после утверждения бюджета новых законов, постановлений и распоряжений Правительства Республики Беларусь.

Выделяемые из бюджета средства поступают в распоряжение руководителей бюджетных учреждений, которых принято называть распорядителями бюджетных средств. Распорядители бюджетных средств – это должностные лица, которым законодательством предоставлено право распоряжаться денежными средствами, выделенными из бюджета.

Распорядители бюджетных средств подразделяются на главных и нижестоящих. К главным распорядителям бюджетных средств относятся руководители министерств и ведомств, управлений (отделов) исполкомов местных Советов депутатов. Нижестоящие распорядители – это руководители подчиненных органов подведомственных организаций и учреждений (прежнее название – распорядители бюджетных кредитов, такое название сохранилось в бюджетном законодательстве Российской Федерации).

Главные и нижестоящие распорядители бюджетных средств наделены различными правами в использовании средств. Главные распорядители имеют право не только расходовать бюджетные средства на содержание возглавляемых ими учреждений, но и распределять выделенные им ассигнования между нижестоящими распорядителями. Нижестоящие распорядители бюджетных средств, если в их подчине-

нии есть подведомственные учреждения, должны использовать их частично на собственные нужды и частично перераспределять их между руководимыми ими учреждениями. Руководители конкретных учреждений получают бюджетные средства для непосредственного расходования.

Право на получение бюджетных средств распорядители получают формально с момента утверждения соответствующего бюджета. Фактическое перечисление средств с соответствующих счетов бюджетов производится лишь при наличии утвержденных планов и смет.

Главные и нижестоящие распорядители бюджетных средств обязаны использовать выделенные им ассигнования строго по целевому назначению и в пределах утвержденных смет. За нарушения в использовании средств распорядители несут предусмотренную законодательством ответственность.

В процессе исполнения бюджетов возникают различные отношения между звеньями бюджетной системы. Эти отношения регулируются законом о бюджетной системе. Вышестоящие органы являются ответственными перед нижестоящими бюджетами при принятии решений. Это приводит к уменьшению доходов или увеличению расходов этих бюджетов. Могут возникать другие случаи. В частности, при принятии Парламентом Республики Беларусь, Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, местными Советами депутатов и их исполкомами решений, вызывающих увеличение доходов или уменьшение расходов нижестоящих бюджетов, образующиеся в связи с этим излишки доходов или экономия в расходах подлежат передаче в вышестоящие бюджеты.

В случае принятия местными Советами депутатов решений, противоречащих законам Республики Беларусь и решениям вышестоящих Советов депутатов в части размеров нормативов, а также в части взаимных расчетов, либо несоблюдение ими и их исполнительными комитетами указанных положений в процессе исполнения бюджетов, средства, причитающиеся соответствующим бюджетам, взыскиваются в бесспорном порядке.

Исполнение бюджетов завершается 31 декабря. Однако для завершения расчетов и исполнения обязательств в период исполнения бюджетов предусматривается льготный период, составляющий один месяц. Бюджетный год и льготные периоды определяются как счетный период.

Завершающим этапом последней стадии бюджетного процесса (исполнения бюджета) является отчет об исполнении бюджета. В от-

чете можно выделить следующие этапы: подготовка отчета, его рассмотрение и утверждение.

Работа по составлению отчета начинается сразу же после завершения бюджетного года. Организация работы по составлению отчета возлагается на Правительство Республики Беларусь и исполкомы местных Советов депутатов. Непосредственно составлением отчетов об исполнении бюджета занимаются Министерство финансов Республики Беларусь и финансовые органы.

Органы исполнительной власти общей компетенции направляют всем распорядителям бюджетных средств письмо с требованием предоставить информацию о фактическом использовании бюджетных средств. Финансовые органы на основе представленных им отчетных данных и своей информации составляют проект отчета об исполнении бюджета.

Составляемые финансовыми органами отчеты передаются соответствующим органам исполнительной власти для их рассмотрения и предоставления в органы представительной власти. Отчет рассматривается в постоянных комиссиях и затем представляется для утверждения на заседании органов представительной власти. Утверждение отчета оформляется законом по республиканскому бюджету и постановлением (решением) органа местной представительной власти.

По республиканскому бюджету отчет должен быть представлен в Парламент Республики Беларусь не позже пяти месяцев со времени окончания финансового года. Сроки представления отчетов об исполнении местных бюджетов зависят от уровня бюджетов и определяются местной представительной властью.

Общим правилом для всех видов местных бюджетов является то, что отчеты об исполнении бюджетов за предыдущий год рассматриваются и утверждаются одновременно с рассмотрением и утверждением бюджетов на предстоящий год. Однако по республиканскому бюджету отчет утверждается до утверждения бюджета на предстоящий год.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое бюджетный процесс?
2. Каковы принципы бюджетного процесса?
3. Какова бюджетная классификация?
4. Какая информация необходима для составления проекта бюджета?
5. Каковы этапы первой стадии бюджетного процесса?
6. Каково участие Президента Республики Беларусь в бюджетном процессе?

7. Кто является участниками бюджетного процесса?
8. Что такое кассовое исполнение бюджета?
9. Кто является распорядителями бюджетных средств?
10. Что включает отчет об исполнении бюджета?
11. В чем заключается отличие казначейской системы исполнения республиканского бюджета от банковской системы?
12. Что такое оборотная кассовая наличность?

5.5. Понятие и значение бюджетного контроля

Бюджетная деятельность государства объективно обуславливает наличие в ней элементов контроля. Государственный бюджет является составной частью экономической категории «финансы». Известно, что часть в значительной степени является носителем признаков целого. Финансам присуща контрольная функция, значит, она присуща и бюджету, т. е. бюджет как экономическая категория выполняет наряду с распределительной и контрольную функцию.

Бюджетный контроль как правовая категория, основанная на контрольной функции бюджета, регулирует выполнение субъектами бюджетных правоотношений установленных Законом правил поведения в области формирования, распределения и использования бюджетных средств.

Требования соблюдения законности в этой сфере имеют конституционную основу. В Конституции Республики Беларусь это закреплено в гл. 4 ст. 56. В литературе по бюджетному праву бюджетный контроль рассматривается обычно как составная часть стадии исполнения бюджета. Это сужает сущность бюджетного контроля.

Бюджетный контроль охватывает все стадии бюджетного процесса, а рассмотрение бюджета можно понимать только как контроль за разработчиками проекта бюджета на предмет соблюдения ими законодательства вообще, а не только норм, относящихся к бюджетному праву.

Поэтому под бюджетным контролем следует понимать деятельность государственных органов по осуществлению контроля за выполнением всеми участниками бюджетных правоотношений их полномочий относительно бюджета.

Бюджетный контроль имеет много общего с финансовым контролем, но также имеет свои особенности. Основное содержание бюджетного контроля в отношениях, регулируемых бюджетным правом, заключается в следующем:

- проверка выполнения субъектами бюджетных отношений их полномочий относительно бюджета;
- проверка выполнения государственными органами и юридическими лицами их обязательств по формированию доходной части бюджета;
- проверка выполнения получателями бюджетных ассигнований обязанностей по их эффективному и целевому использованию;
- выявление и устранение фактов, наносящих вред бюджетной системе Республики Беларусь;
- проверка работы финансовых органов по составлению и исполнению соответствующих бюджетов.

В результате реализации бюджетного контроля обеспечиваются не только общегосударственные интересы, но и коллективные, территориальное и личные интересы граждан. Отсутствие четкости в функционировании бюджетной системы, которую призвано обеспечить бюджетное законодательство, разрушительным образом воздействует на всю систему экономических и социальных отношений.

Бюджетный контроль отличается от финансового контроля и по объекту. Он несколько уже, чем у финансового контроля, поскольку в бюджетные отношения вступает более узкий круг участников.

Повышение роли бюджета как основного финансового плана государства и самого действенного инструмента воздействия на все сферы жизнедеятельности общества в условиях перехода к рынку объективно обуславливает также и рост значения бюджетного контроля. Одним из негативных явлений, присущих переходному периоду, является значительный рост экономических преступлений, которые направлены против бюджетной системы. Это в первую очередь проявляется в многочисленных нарушениях налогового законодательства, заключающихся в итоге в уклонении от уплаты налогов. Налоги формируют подавляющую часть доходов бюджета, т. е. нарушения налогового законодательства объективно направлены против доходной части бюджета.

Бюджетный контроль осуществляют органы представительной и исполнительной власти общей компетенции, но решающая роль принадлежит финансовым органам. Их права и обязанности в этой сфере установлены в законе о бюджетной системе, постановлениях Совета Министров Республики Беларусь, Положении «О Министерстве финансов Республики Беларусь» и других нормативных актах. Контрольные функции в области бюджета занимают важное место в функциях и работе центрального контрольного ведомства республики – Комитета государственного контроля Республики Беларусь.

В системе Министерства финансов Республики Беларусь контрольные функции выполняет исключительно Главное контрольно-ревизионное управление Республики Беларусь (ГКРУ РБ) и его аппарат на областном, городском и районном уровнях. Основные направления его работы заключаются в контроле за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, а также работой нижестоящих финансовых органов по составлению и исполнению местных бюджетов, состоянием внутриведомственного контроля. В процессе своей работы ГКРУ РБ взаимодействует с другими контролирующими и правоохранительными органами.

Бюджетный контроль относится к государственному вневедомственному контролю. Ему присущи те же формы, что и финансовому контролю (предварительная, текущая и последующая). По методам он также аналогичен финансовому контролю (методы обследования, анализа, проверки, ревизии, заслушивания отчетов). Относительно стадий бюджетного процесса бюджетный контроль по формам его осуществления можно соотнести следующим образом: составление проекта бюджета – предварительный контроль, рассмотрение – текущий контроль, исполнение – последующий контроль. Однако каждая из этих форм может присутствовать на любой из стадий бюджетного процесса.

В бюджетном контроле исключительно важная роль принадлежит организационной и процессуальной сторонам его осуществления. Поэтому совершенствование форм и методов бюджетного контроля есть процесс постоянный. Это закрепляется в ведомственных нормативных актах.

5.6. Контроль за исполнением бюджетов

Контроль присутствует на всех стадиях бюджетного процесса. В частности, на стадии составления бюджета представительная власть контролирует выполнение исполнительной властью предусмотренных законом сроков представления материалов по проекту бюджета.

Рассматривая в постоянных комиссиях и на сессии представленные исполнительной властью проекты бюджетов, представительная власть контролирует выполнение законов, касающихся доходов и расходов бюджета, в первую очередь, пакета законов о налогах, об образовании, здравоохранении, культуре, приоритетном развитии села и агропромышленного комплекса. Однако именно на стадии его

исполнения бюджетный контроль имеет наибольшее значение, так как именно в процессе исполнения бюджета реализуются установленные законом бюджетные показатели. В ходе исполнения бюджета проверяется качество бюджетного планирования в целом, выполнение государственными органами своих бюджетных полномочий. Вся работа по составлению, рассмотрению и утверждению бюджета окажется бессмысленной, если в процессе исполнения бюджета не будет обеспечено выполнение закона о бюджете на конкретный финансовый год. Поэтому исполнение бюджетов всех уровней находится под постоянным контролем.

Разграничение полномочий между представительной и исполнительной властями обуславливает их участие в осуществлении контроля за исполнением бюджета. Первая принимает законы, наделяющие соответствующие контрольные органы полномочиями по осуществлению бюджетного контроля, контролирует деятельность органов исполнительной власти по исполнению бюджета. Совет Министров Республики Беларусь периодически заслушивается на сессиях Парламента Республики Беларусь по вопросу о ходе исполнения бюджета за определенный период года. Аналогично местная исполнительная власть отчитывается о своей работе по выполнению бюджетов.

Таким образом, полномочия представительной власти в этой области можно подразделить на полномочия по организации контроля и собственно контрольные полномочия.

В первом случае – это определение организационных форм контроля, установление порядка и сроков предоставления соответствующими органами исполнительной власти информации о ходе исполнения бюджета. Во втором – истребование любой информации, связанной с исполнением бюджета. Такие требования являются обязательными для органов исполнительной власти.

Анализ представленной информации, как правило, является основанием для принятия органами представительной власти решений, обязывающих исполнительную власть внести определенные изменения в доходную и расходную части бюджетов с последующим утверждением этих изменений представительным органом власти.

Поскольку закон возлагает основную долю ответственности за исполнение бюджета на Министерство финансов Республики Беларусь и финансовые органы, последние наделены широкими полномочиями по осуществлению контроля.

Министерство финансов Республики Беларусь осуществляет следующий контроль:

- за исполнением республиканского бюджета;

- за соблюдением банками правил кассового исполнения республиканского бюджета;
- за своевременным поступлением доходов и эффективным расходованием по целевому назначению средств республиканского бюджета и внебюджетных фондов центральными органами управления и другими получателями государственных средств.

Это основные направления деятельности центрального финансового ведомства республики в области бюджетного контроля. Они конкретизируются в положениях об управлениях и отделах министерства, где обязательно в числе функций и задач содержится осуществление контроля.

В положениях об областных финансовых управлениях, городских и районных финансовых отделах также содержатся указания по осуществлению контроля.

Функционирование органов финансовой системы сочетает в себе экономическое и контрольное направления. Ежегодно в системе составляется план основных вопросов экономической и контрольной работы.

Осуществляя свои контрольные полномочия, Министерство финансов Республики Беларусь имеет право требовать и получать от министерств, других центральных органов управления, предприятий, объединений, учреждений и организаций информацию об осуществлении финансово-бюджетных операций по формированию и использованию государственных финансовых средств, бухгалтерские балансы и прочие материалы, необходимые для осуществления контроля за выполнением предприятиями, объединениями, учреждениями и организациями финансовых обязательств перед государством и за соблюдением государственной финансовой дисциплины.

По требованию Министерства финансов Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов банки обязаны представлять сведения о состоянии банковских счетов министерств, других республиканских органов государственного управления.

Главное финансовое ведомство республики имеет право и обязанность проводить в министерствах и других центральных органах управления, исполкомах любого уровня, на предприятиях, в объединениях, учреждениях и организациях, относящихся к государственной форме собственности, ревизии и проверки по вопросам соблюдения действующего законодательства при осуществлении ими финансово-хозяйственной деятельности. Относительно предприятий негосударственной формы собственности такое право возникает у него в случае

обращения органов предварительного следствия и постановления судов.

В целях усиления ответственности распорядителей бюджетных средств за получаемые ими бюджетные средства на закупку товаров, повышением эффективности контроля за их целевым использованием Министерство финансов Республики Беларусь 26 ноября 2001 г. утвердило Положение о порядке оплаты расходов на закупку товаров, работ и услуг за счет бюджетных средств.

В соответствии с этим документом расчеты с поставщиками производятся платежными поручениями путем перечисления денежных средств со счета органа казначейства на расчетный счет поставщика, как правило, по факту поставки товаров.

В соответствии с действующим законодательством Министерство финансов Республики Беларусь и местные финансовые органы применяют следующие экономические санкции и административные взыскания:

- восстановление в бюджет в бесспорном порядке необоснованно полученных предприятиями, учреждениями и организациями дотаций и компенсаций из бюджета, а также бюджетных ассигнований, использованных не по целевому назначению;

- наложение штрафа, равного двукратному размеру излишне полученных средств в доход соответствующего бюджета; взыскание указанных штрафов производится по постановлению руководителя соответствующего финансового органа;

- по постановлению руководителя финансового органа штраф на руководителей и других должностных лиц предприятий, объединений, хозяйственных организаций, бюджетных учреждений, необоснованно получивших дотации и компенсации из бюджета, а также виновных в использовании бюджетных средств не по целевому назначению;

- перечисление задолженности по взаимным расчетам между бюджетами всех уровней, образовавшейся в процессе исполнения бюджетов, в соответствующие бюджеты в первоочередном порядке.

Применение указанных мер ответственности требует дифференциации квалификации нарушений в бюджетных отношениях и порядка применения экономических санкций и административных взысканий.

Использование средств бюджета с нарушением законодательства – это использование бюджетных средств с нарушением законов Республики Беларусь, решений главы государства и Правительства Республики Беларусь, других актов законодательства.

Под необоснованным получением средств бюджета следует понимать получение юридическими лицами, осуществляющими хозяйственную деятельность, или индивидуальными предпринимателями излишних сумм вследствие завышения в представленных ими расчетах, сметах, счетах, спецификациях и других документах фактических данных по сети, штатам и континентам недостоверных данных о сроках открытия новых учреждений и расширения действующих, о финансовом состоянии субъекта хозяйствования при получении ссуд, субсидий, дотаций, финансовой помощи на возвратной основе и представление других недостоверных сведений по объемам выполненных работ (услуг) и суммам, причитающимся к получению.

Принцип целевого направления бюджетных средств означает, что средства бюджета выделяются в распоряжение конкретных получателей на конкретные цели, любые действия распорядителей и получателей средств бюджета, приводящие к нарушению адресности использования предусмотренных в бюджете средств либо к их направлению на цели, не обозначенные в бюджете при выделении в соответствии с бюджетной классификацией, являются нарушениями бюджетного законодательства.

Основанием для вынесения решения о применении экономических санкций является акт ревизии или проверки, содержащий доказательства необоснованного получения средств бюджета, использования их не по целевому назначению или с нарушением законодательства. Решение о возврате бюджетных средств вправе выносить от имени Министерства финансов Республики Беларусь министр и его заместители, от имени финансовых органов – руководители этих органов и их заместители. При применении мер экономической ответственности суммы средств, подлежащие возврату в бюджет, и суммы штрафа определяются без учета инфляции. Таким образом, происходит применение восстановительных и карательных мер. Срок давности для взыскания вышеуказанных средств законодательством не установлен.

Коллежиями Министерства финансов Республики Беларусь и местных финансовых органов юридические лица и индивидуальные предприниматели могут быть полностью или частично освобождены от уплаты штрафа либо по решению министра финансов Республики Беларусь и его заместителей, руководителей финансовых органов и их заместителей им может быть предоставлена отсрочка по уплате сроком до шести месяцев. Источниками уплаты штрафов могут быть в порядке очередности внебюджетные средства, средства по бюджету текущего года, экономия по смете. При этом руководствуются Положением о применении к юридическим лицам и индивидуальным

предпринимателям мер экономической ответственности за нарушения в области бюджетных отношений, утвержденным постановлением Министерства финансов Республики Беларусь от 30 июня 2009 г. № 88/124.

5.7. Контроль работы финансовых органов по составлению и исполнению бюджетов

Непосредственно исполнением бюджета занимаются финансовые органы. От их четкой работы в решающей мере зависит выполнение бюджета. Поэтому вышестоящие финансовые органы осуществляют контроль за работой нижестоящих финансовых органов. Это внутриведомственный контроль, но он имеет особенность, заключающуюся в том, что ревизии и проверки финансовых органов выходят за рамки ведомства, поскольку объектами проверок одновременно являются предприятия, организации, учреждения.

Возглавляет работу на этом участке ГКРУ РБ Министерства финансов Республики Беларусь. Оно организует и проводит проверки работы областных и Минского городского финансовых управлений и соответствующих налоговых органов по составлению и исполнению их бюджетов.

Комплексные проверки финансовых и налоговых органов проводятся не реже одного раза в три года по планам, утвержденным Министерством финансов Республики Беларусь. Для более полной и всесторонней характеристики состояния экономической и контрольной работы финансовых и налоговых органов проводятся проверки на предприятиях и в учреждениях. Изучается действенность принимаемых мер по изысканию и мобилизации дополнительных доходов, обеспечению своевременного и бесперебойного финансирования предусмотренных мероприятий. Проведению комплексной проверки предшествует тщательная подготовка и изучение имеющихся материалов. Затем составляется план с указанием конкретных объектов, вопросов, исполнителей и сроков представления материалов. Комплексная проверка назначается приказом министра финансов. Ее возглавляют, как правило, руководящие работники ГКРУ РБ. Сроки проверки не должны превышать 30 дней.

В обязательный перечень проверяемых вопросов входят соблюдение действующего законодательства, регулирующего бюджетные правоотношения, соблюдение действующего порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета.

Проверяется организация работы финансовых органов по контролю за выполнением доходной части бюджета, ее координация с налоговыми органами, кредитными учреждениями. Особое место занимает контроль за применением налоговыми органами предоставленных им прав в части применения финансовых санкций и административных штрафов к нарушителям налогового законодательства.

Контроль за работой финансовых органов по расходам состоит в проверке обоснованности планируемых расходов, их соответствия обязательным финансовым нормативам. Финансовые органы обязаны осуществлять постоянный контроль за использованием бюджетных средств в учреждениях образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, в жилищно-коммунальном хозяйстве.

По результатам проверки руководитель бригады составляет сводный акт, в котором приводятся данные об исполнении бюджета, дается краткая характеристика экономической и контрольной работы каждого отдела проверяемого финансового органа. Здесь же отражаются результаты проверки работы налоговых органов.

Итоги комплексной проверки финансового органа по исполнению бюджета рассматриваются на заседании коллегии областного финансового управления и в вышестоящем налоговом органе. По результатам рассмотрения руководители указанных органов управления издают приказы.

Завершающим этапом является рассмотрение итогов комплексной проверки на заседании коллегии Министерства финансов Республики Беларусь.

Таким образом, контроль за работой нижестоящих финансовых органов по исполнению бюджета не противоречит норме закона о самостоятельности бюджетов всех уровней. В данном случае речь идет о контроле как элементе управления. Бюджетная система Республики Беларусь состоит из более чем 1 800 бюджетов, ее обслуживанием занимается около 200 финансовых органов. Их работа как и работа любого другого органа должна контролироваться и проверяться вышестоящими органами.

Совершенствованию финансового контроля в республике уделяется большое внимание. Совершенствуются прежние и вырабатываются новые подходы к организации и координации финансового контроля. Схема организации контроля за исполнением бюджета с 1999 г. претерпела существенные изменения. Советом по координации действий контрольных органов и органов государственного управления в октябре 1998 г. принят Порядок организации и проведения комплексных ревизий и проверок работы местных исполнительных и распоря-

дительных органов власти по обеспечению социально-экономического развития регионов, соблюдению действующего финансового, бюджетного и налогового законодательства.

Таким образом, контроль за исполнением бюджета и работой местных финансовых органов и налоговых инспекций по обеспечению доходов бюджета, своевременному и эффективному финансированию расходов выходит за рамки внутриведомственного контроля. Работники финансовых и налоговых органов привлекаются к участию в комплексных ревизиях, которые проводятся не реже одного раза в три года. В перечне вопросов, подлежащих проверке, как правило, содержатся те, которые связаны с работой местных финансовых и налоговых органов.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое бюджетный контроль? В чем заключается отличие бюджетного контроля от финансового?
2. Каков бюджетный контроль на стадии составления бюджета?
3. Каков бюджетный контроль на стадии рассмотрения бюджета?
4. Каков бюджетный контроль на стадии исполнения бюджета?
5. Каковы функции ГКРУ РБ?
6. Какова ответственность за нецелевое использование бюджетных ассигнований?
7. Каков порядок освобождения от уплаты штрафов?

Тест

Выберите правильный вариант ответа из предложенных ниже.

1. Какое из утверждений является верным?

Варианты ответа:

- а) Президент Республики Беларусь дает указания по составлению республиканского бюджета;
- б) Президент Республики Беларусь представляет проект бюджета в Национальное собрание Республики Беларусь;
- в) Президент Республики Беларусь подписывает Закон о бюджете;
- г) Президент Республики Беларусь обращается к нации с бюджетным посланием;

д) Президент Республики Беларусь руководит деятельностью Министерства финансов Республики Беларусь в процессе исполнения республиканского бюджета.

2. Относится ли составление и утверждение бюджета к компетенции исполнительной власти?

Варианты ответа:

- а) относится;
- б) не относится.

3. Сколько месяцев составляет счетный период?

Варианты ответа:

- а) 24 месяца;
- б) 12 месяцев;
- в) 13 месяцев;
- г) 17 месяцев.

4. Когда распорядители бюджетных средств получают право на использование бюджетных средств?

Варианты ответа:

- а) с даты утверждения республиканского бюджета;
- б) с даты утверждения бюджета, из которого выделяется финансирование;
- в) с даты утверждения сметы;
- г) с даты фактического поступления средств на расчетный счет.

5. До какой даты Министерство экономики Республики Беларусь, Министерство финансов Республики Беларусь, Национальный банк Республики Беларусь должны составить прогноз экономического и социального развития Республики Беларусь?

Варианты ответа:

- а) до 1 октября;
- б) до 1 мая;
- в) до 1 января;
- г) до 1 августа.

6. К какой категории распорядителей бюджетных средств относится заведующий районным отделом здравоохранения?

Варианты ответа:

- а) к главным;
- б) к нижестоящим.

7. По какой классификации в законе о бюджете на новый год отражены доходы и расходы?

Варианты ответа:

- а) по экономической классификации;
- б) по функциональной классификации;
- в) по предметной классификации.

8. Какое из утверждений является верным?

Варианты ответа:

- а) местные финансовые органы могут вносить изменения в доходную и расходную часть бюджета;
- б) местные финансовые органы не могут вносить изменения в доходную и расходную часть бюджета;
- в) местные финансовые органы могут с разрешения вышестоящего финансового органа вносить изменения в доходную и расходную часть бюджета;
- г) местные финансовые органы могут в случае принятия соответствующих нормативных правовых актов вносить изменения в доходную и расходную часть бюджета.

9. Кто составляет бюджетную роспись?

Варианты ответа:

- а) Министерство финансов Республики Беларусь;
- б) Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь;
- в) местные финансовые органы;
- г) региональные инспекции Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь.

10. Какое из утверждений является верным?

Варианты ответа:

а) ГКРУ РБ имеет право при ревизии работы областного финансового управления по составлению и исполнению бюджета проверять предприятия, учреждения, находящиеся на территории области;

б) ГКРУ РБ не имеет право при ревизии работы областного финансового управления по составлению и исполнению бюджета проверять предприятия, учреждения, находящиеся на территории области;

в) ГКРУ РБ имеет право при ревизии работы областного финансового управления по составлению и исполнению бюджета проверять только предприятия областного подчинения;

г) ГКРУ РБ имеет право при ревизии работы областного финансового управления по составлению и исполнению бюджета проверять только учреждения, состоящие на областном бюджете.

11. С какой периодичностью проверяются местные финансовые и налоговые органы?

Варианты ответа:

а) раз в год;

б) раз в два года;

в) раз в три года;

г) раз в пять лет.

Тема 6. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ФИНАНСОВ ОРГАНИЗАЦИЙ

6.1. Значение и сущность государственного регулирования финансов хозяйствующих субъектов

Государственное регулирование представляет собой законодательно оформленную систему внешнего воздействия на финансы предприятий. В данном аспекте система внешнего воздействия на финансы предприятий означает основные направления государственного регулирования и соответствующий инструментарий их реализации. Государство формирует финансовую политику на макроуровне и осуществляет законодательное регулирование финансов микроуровня. Оно определяет порядок образования, распределения и использо-

вания централизованных фондов финансовых ресурсов, которые служат одним из источников финансирования предприятий.

Основными направлениями государственного регулирования финансово-хозяйственной деятельности предприятий являются следующие:

- установление основ функционирования налоговой системы, регулирование ценообразования;
- воздействие на внешнеэкономическую деятельность организаций;
- организация денежного обращения и форм расчетов;
- организация обращения ценных бумаг;
- бюджетное финансирование, предоставление государственных гарантий;
- состав и компетенция органов государственного управления в решении финансовых вопросов.

Публичный интерес государства в регулировании финансов организаций лежит в стоящей перед государством необходимости сформировать доходную часть своего бюджета. В необходимости государственного регулирования финансово-хозяйственной деятельности предприятий лежат, в первую очередь, фискальные интересы самого государства.

Вторая причина интереса государства к правильности формирования финансовых отношений с предприятием предопределяется также тем, что в функции государства входит регулирование и контролирование цен на отдельные виды товаров и для отдельных предприятий (например, субъектов естественных монополий), а также установление соответствующих соотношений между надбавками и оптовыми или розничными ценами в случае самостоятельного формирования предприятиями свободных цен на свою продукцию. В процессе ценообразования необходимо определить денежное выражение стоимости товара. Цена товара складывается на основании цены производства и колеблется в зависимости от спроса и предложения.

В правильности формирования финансов предприятия заинтересованы также государственные внебюджетные фонды, аккумулирующие средства юридических и физических лиц в целях их дальнейшего использования в интересах общества в целом. В этом заключается публичный интерес к формированию финансов предприятия. В конечном счете, законодатель устанавливает единый механизм формирования финансовых результатов деятельности предприятия, с его помощью определяет величину налогов, уплачиваемых за счет прибыли. Выражая публичные интересы общества в правильности фор-

мирования финансовых отношений предприятия с государством, внебюджетные специализированные государственные фонды выступают адресатами получения причитающихся им платежей, имеют право получать их от предприятий.

В правильности формирования своих финансов присутствует частный интерес самих предприятий. Предприятия заинтересованы в том, чтобы правильно определить величину требуемых отчислений в государственный бюджет и внебюджетные фонды, в целом также заинтересованы в существовании единых правил поведения при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности. В случае нарушения установленных законом правил определения размера и порядка произведения отчислений на государственные и общественные нужды для предприятия могут наступить негативные последствия, выражающиеся в наложении взысканий на его финансы со стороны уполномоченных органов.

Таким образом, совокупность частных и публичных интересов обуславливает необходимость тщательной и детальной регламентации финансовых отношений предприятия с государством. Финансы предприятий служат главным инструментом государственного регулирования экономики. С их помощью осуществляется регулирование воспроизводства производимого продукта, обеспечивается финансирование потребностей расширенного воспроизводства на основе оптимального соотношения между средствами, направляемыми на потребление и накопление. Финансы предприятий могут использоваться для регулирования отраслевых пропорций в рыночной экономике, способствовать ускорению развития отдельных отраслей экономики, созданию новых производств и современных технологий, ускорению научно-технического прогресса.

6.2. Влияние финансовой политики государства на финансово-хозяйственную деятельность организаций

Успешное функционирование и развитие экономики любого государства во многом определяется возможностью реализации государственными и местными органами власти возложенных на них функций по обеспечению экономической стабильности, обороноспособности государства, развитию социальной сферы, повышению уровня жизни населения.

Успешно функционирующее хозяйство – это основа для аккумуляции финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения реа-

лизации функций государства и муниципальных образований, основные концепции которого должны быть отражены в финансовой политике государства.

Изменение цели развития экономики обуславливает необходимость изменения финансовых отношений в ее отраслях, сферах деятельности, пересматриваются источники формирования финансовых ресурсов и формы их использования. В этих условиях государство вырабатывает соответствующую финансовую политику, представляющую собой совокупность целенаправленных мер государства в области управления финансами с целью определения наиболее эффективных, отвечающих современным условиям мероприятий для создания финансовой основы реализации экономической политики государства.

Субъектами финансовой политики являются органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, которые определяют и утверждают основные направления развития финансовых отношений, разрабатывают конкретные пути их организации в интересах субъектов хозяйствования, населения и государства.

Объектами финансовой политики является совокупность финансовых отношений и финансовых ресурсов, образующих сферы и звенья финансовой системы государства. В том числе звено финансов предприятий.

Содержание финансовой политики раскрывается в ее структурных элементах, к которым относятся следующие:

- выработка научно обоснованной концепции развития финансов;
- определение основных направлений использования финансов на перспективу и текущий период;
- разработка конкретных путей реализации основных направлений использования финансов на перспективу;
- взаимообусловленность всех элементов финансовой системы государства, в которой ключевую роль играет институт государственных финансов, отражает и взаимосвязь финансовой политики как концепции развития публичных финансов с финансовой политикой отдельных хозяйствующих субъектов.

Финансовая политика организации (предприятия) представляет собой совокупность выработанных теорией и практикой методов и способов управления финансами предприятий, нашедших отражение в локальных актах данного хозяйствующего субъекта, которые соответствуют общим юридическим правилам поведения на рынке. Целью разработки финансовой политики организации является построение эффективной системы управления финансами, направленной на

достижение стратегических и тактических целей его деятельности, которые подчинены общим макроэкономическим целям государственного регулятора экономической системы. Управление и воздействие на цели заинтересованных лиц организации производится через систему финансового, налогового и управленческого учета.

6.3. Правовой режим финансово-хозяйственной деятельности организаций

Различное сочетание способов, приемов правового воздействия на общественные отношения образует специфику отраслевого метода, определяет его особый юридический режим. Формальным критерием для деления отдельных отраслей права выступает метод правового регулирования, т. е. правовые средства воздействия на общественные отношения, которые выступают предметом той или иной отрасли права.

Юридический режим – это особая, целостная система регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования (особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации), а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм.

Определяющее в *отраслевом режиме* – это особенности регулятивных свойств в данной правовой общности. При решении вопроса о правовом режиме финансов предприятий надо вести речь о тех отраслевых режимах и соответствующих им юридических средствах воздействия на них.

Основу правового регулирования финансов предприятий составляют финансово-правовые нормы, так как важнейшей предпосылкой функционирования финансовой системы является осуществление финансовой деятельности государством и местным самоуправлением, как правило, в правовой форме, закрепленной нормами финансового права. Нельзя отрицать влияние на динамику финансовой системы, на правовой режим финансов предприятий иных отраслей права и соответствующей отрасли законодательства.

Вопрос о воздействии на финансы предприятий правового режима финансового права имеет проблему определения предмета финансового права (что оно регулирует, в качестве предмета воздействия имеет частные либо публичные финансы). Общепринято относить в

круг общественных отношений, подпадающих под предмет финансового права отношения, возникающие по поводу публичных, т. е. государственных финансов. Высказываются точки зрения, согласно которым в систему финансового права необходимо включить институт финансов организаций.

Непосредственная связь финансов предприятия со всеми стадиями воспроизводственного процесса, т. е. в силу своей специфической особенности они осуществляют процесс распределения и перераспределения национального дохода и национального богатства на трех уровнях (на общегосударственном, уровне предприятий, уровне производственных коллективов) говорит об их включенности в сферу финансовой деятельности государства, соответственно, они уже подпадают под отраслевой режим финансового права, независимо от формы собственности.

Основные правовые образования в рамках финансового права, которые влияют на правовой режим финансов предприятий, следующие:

- *Бюджетное право*, прежде всего, регулирует отношения в рамках бюджетной системы, опосредует отношения и с иными звеньями финансовой системы (отношения по поводу финансирования деятельности государственных предприятий (правовой режим института государственных и муниципальных расходов), а также в рамках предоставления адресных средств из бюджетов различных уровней для обеспечения деятельности предприятий всех форм собственности в форме бюджетных кредитов, субсидий; отношения по поводу выполнения предприятиями обязательств перед государством, в том числе государственными и муниципальными предприятиями и неналоговых обязательств (правовой режим института государственных доходов).

- *Налоговым правом* опосредуются финансовые отношения при исполнении предприятиями налоговых обязательств перед государством.

- *Институт финансового контроля*. Финансы предприятий являются объектом государственного финансового контроля, финансы государственных и муниципальных предприятий – объектом как общегосударственного, так и ведомственного финансового контроля.

- *Институт валютного регулирования и валютного контроля*, нормы которого действуют, когда предприятия, осуществляя свою финансовую деятельность, затрагивают отношения по поводу валюты и валютных ценностей.

- *Институты финансов государственных и муниципальных предприятий* – совокупность финансово-правовых норм, регулирующих систему экономических отношений, возникающих в процессе форми-

рования, распределения и использования предприятиями денежных фондов и доходов в процессе воспроизводственной деятельности.

- *Нормы института учетных систем* непосредственно направлены на упорядочение совокупной информации о финансах и финансовых операциях в процессе финансово-хозяйственной деятельности предприятий.

- *Иные структурные составляющие* системы финансового права.

На правовой режим финансов государственных предприятий немалое влияние оказывает отраслевой режим административного права. Предметом административного права является совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной администрации (органов исполнительной власти), муниципальной администрации (исполнительных органов местного самоуправления) и административного судопроизводства, то и финансово-хозяйственная деятельность государственных и муниципальных предприятий подпадает в сферу данной властной деятельности. Управление финансовой деятельностью государственных и муниципальных предприятий является одной из форм управления государственным или муниципальным имуществом.

Права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Республики Беларусь или органы государственной власти АТО в рамках их компетенции, от имени муниципального образования – органы местного самоуправления.

6.4. Финансово-правовое регулирование деятельности организаций

Финансово-правовое регулирование направлено, прежде всего, на упорядочение отношений, возникающих в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т. е. деятельности направленной на формирование, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов публичного назначения. В основе данной деятельности лежат различные группы финансовых правоотношений.

Одним из основных элементов финансовых правоотношений являются реальные участники, реализующие частные и публичные интересы, без которых не существовало бы и само правоотношение.

Всех субъектов финансового права можно объединить в следующие группы:

- государство и его территориальные подразделения;

- коллективные субъекты;
- индивидуальные субъекты.

Предприятия, организации и учреждения относятся в группу коллективных субъектов финансового права наряду с органами государственной власти и местного самоуправления.

Организации как субъекты финансового права реализуют себя в следующих финансовых правоотношениях:

- по поводу составления проекта бюджета (сметный процесс);
- по поводу получения бюджетных кредитов;
- по поводу получения средств из государственных внебюджетных фондов;
- по поводу уплаты налогов и неналоговых платежей;
- по поводу формирования внутрихозяйственных фондов казенных предприятий и перечисления в бюджет свободного остатка прибыли;
- по поводу перечисления в бюджет унитарным (на праве хозяйственного ведения) предприятием части прибыли в доход бюджета;
- по поводу выполнения обязанностей налоговых агентов.

Субъектами финансового права в отношениях по поводу составления проекта бюджета (сметного процесса) и получения бюджетных ассигнований являются, главным образом, организации, выступающие в качестве бюджетных учреждений.

Субъектами финансового права относительно налоговых правоотношений являются организации, под которыми понимаются юридические лица, образованные в соответствии с законодательством Республики Беларусь, а также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, филиалы и представительства указанных иностранных лиц и международных организаций, созданные на территории Республики Беларусь.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение финансов предприятий (коммерческих организаций). Назовите их особенности как звена финансовой системы Республики Беларусь.
2. Какова роль финансов предприятий?
3. Какие финансовые правоотношения возникают в связи с функционированием финансов предприятий?

4. Какие предприятия (по организационно-правовым формам и формам собственности) участвуют в этих правоотношениях?

5. Укажите особенности финансовых правоотношений, в которых участвуют государственные и муниципальные предприятия.

6. Дайте определение финансовой деятельности предприятия.

7. Назовите основные права и обязанности государственных и муниципальных предприятий, соответствующих их функциям в области финансовой деятельности.

8. Каковы полномочия органов государственного управления и местного самоуправления в области финансовой деятельности предприятий?

9. Назовите правовые принципы финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий.

10. На основе каких правовых актов осуществляют финансовую деятельность государственные предприятия?

Тема 7. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КРЕДИТА

7.1. Правовые основы государственного кредита.

Понятие и значение государственного кредита в Республике Беларусь

Государственный кредит является составной частью такого звена финансовой системы Республики Беларусь, как кредит (другую его часть составляет банковский кредит). Государственный кредит применяется, наряду с другими способами, для привлечения дополнительных денежных средств в распоряжение государства (муниципального образования) и решения стоящих перед ним проблем, в первую очередь проблем бюджетного дефицита.

Как экономическая категория государственный кредит представляет собой систему экономических денежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством и муниципальными образованиями на добровольных и платных началах для временного использования свободных денежных средств юридических и физических лиц в целях формирования ссудного фонда.

Государственный кредит является самостоятельным институтом финансового права. Он является одним из основных (наряду с налогами) инструментов для решения проблем достижения баланса доходов и расходов бюджета.

Отдельные вопросы, касающиеся, например, конкретного порядка договоров государственного займа, регулируются также гражданско-правовыми нормами. Однако это не влияет на обоснованность вывода о том, что сам государственный кредит является самостоятельным финансово-правовым институтом. Это подтверждается верховенством государства в регулировании организации государственного и муниципального кредита; главными целями функционирования института государственного кредита, которыми являются решение проблем погашения бюджетного дефицита и регулирование денежно-кредитных отношений, т. е. публичными целями; применением в качестве основного императивного метода регулирования данных отношений; обязательным участием либо уполномоченного им органа в качестве субъектов рассматриваемых правоотношений. Все это отличает их от гражданских правоотношений.

С учетом перечисленных финансово-правовых признаков, с правовой точки зрения, государственный кредит – это урегулированные правовыми нормами отношения по аккумуляции государством и муниципальными образованиями свободных денежных средств юридических и физических лиц и иных субъектов на принципах добровольности, срочности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

Принципы срочности, возвратности и возмездности, лежащие в основе отношений по государственному кредиту, характерны для любых кредитных отношений. Однако между государственным и банковским кредитом имеются следующие различия с экономической и с правовой стороны:

- В отношениях по государственному кредиту всегда преобладает верховенство государства. При банковском кредите, наоборот, кредитор (банк) обладает всей полнотой прав по применению мер принуждения, предоставляемых ему законом в случае неисправности должника.

- Государство заключает долгосрочные займы без обеспечения их каким-либо залогом, при заключении договоров долгосрочных банковских ссуд необходимо предоставление залога.

- При банковском кредите договор банковской ссуды заключается, как и любой гражданско-правовой договор, на условиях равенства сторон. При государственном кредите, как исключение, возможно принуждение. Таковыми, например, были государственные займы, выпущенные в годы Великой Отечественной войны, размещаемые среди населения по подписке.

В результате реализации финансово-правовых отношений по государственному кредиту формируется внутренний (на уровне республики формируется внешний) государственный долг, с материальной точки зрения представляющий собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам. Такой долг называется капитальным государственным долгом. Выделяют также текущий государственный долг как сумму расходов государства по долговым обязательствам, срок погашения которых уже наступил. Государственный внутренний долг – общая сумма задолженности муниципального образования по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам.

Государственный долг Республики Беларусь определяется как долговые обязательства страны перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права; государственный долг АТО – как совокупность долговых обязательств АТО перед конкретными лицами. При этом государственный долг должен быть полностью обеспечен всем находящимся в республиканской собственности имуществом, составляющим государственный бюджет, государственный долг АТО – соответственно всем имуществом АТО, составляющим местный бюджет.

7.2. Формы государственного кредитования

Формами государственного кредитования выступают следующие:

- Бюджетный кредит – форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах.

- Государственное кредитование высокоэффективных контрактов. Иной порядок выделения государственных средств на возвратной, срочной и платной основе предусмотрен для реализации высокоэффективных контрактов на производство и поставку продукции, в том числе на экспорт. Можно выделить следующие особенности предоставления средств в данном случае: отбор претендентов для получения государственных средств осуществляется на конкурсной основе; бюджетные ссуды предоставляются под поручительство исполнительного органа соответствующей АТО.

- Облигации – долговое обязательство государства, по которому в установленные сроки возвращается долг и выплачивается доход в

форме процента или выигрыша. Они могут быть обезличенными (для покрытия бюджетного дефицита) и целевыми (под конкретные проекты).

- Казначейские обязательства (векселя) имеют характер долгового обязательства, направленного только на покрытие бюджетного дефицита. Выплата дохода осуществляется в форме процентов. Казначейскими обязательствами, как правило, оформляются краткосрочные займы (иногда среднесрочные – казначейские ноты), облигациями – средне- и долгосрочные займы.

- Выдача Национальным банком Республики Беларусь кредитов Правительству Республики Беларусь и местным органам власти под гарантию государственного имущества.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем заключается сущность государственного кредита?
2. Назовите формы реализации государственного кредита.
3. Назовите основные методы управления государственным кредитом.
4. Как проводится оценка и контроль за целевым использованием средств государственного кредита?

Тема 8. НАЛОГОВОЕ ПРАВО КАК ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

8.1. Налоговое право в системе финансового права Республики Беларусь

Общественные отношения, возникающие в связи с установлением, введением в действие и взиманием налогов, а также по осуществлению налогового контроля, привлечению к ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах регулируются нормами финансового права, которые в своей совокупности формируют налоговое право.

По вопросу о месте налогового права в системе права в юридической науке сегодня не существует единого мнения. Можно выделить следующие основные концепции места налогового права в системе права:

- налоговое право является частью бюджетного права как крупного раздела финансового права;
- налоговое право является самостоятельным институтом финансового права;
- налоговое право является комплексным институтом, состоящим из норм конституционного, финансового, административного и финансового права;
- налоговое право является самостоятельной отраслью права.

Последняя точка зрения, весьма распространенная в настоящее время, обусловлена возрастанием роли налогов в условиях рыночной экономики, кодификацией налогового законодательства, отсутствием единой системы финансово-правовых источников.

Для того, чтобы признать налоговое право самостоятельной отраслью права, следует признать налоговые отношения самостоятельным видом общественных отношений, отличающимся от финансовых отношений. Установление налогов является одним из методов финансовой деятельности государства, методов формирования публичного денежного фонда – бюджета либо внебюджетного фонда. Налоговые отношения как разновидность финансовых отношений всегда представляют собой доходные отношения какого-либо фонда денежных средств. Существование налогов обусловлено наличием денежного фонда, в который они поступают. Без соответствующего денежного фонда, принадлежащего государству, не может быть и налогов.

Если придерживаться сложившейся в теории права триады «правовая норма – правовой институт – отрасль права», то налоговое право представляет собой сложный институт финансового права, который регулирует основы доходной части бюджета. В теории права выделяется и подотрасль права, представляющая собой совокупность нескольких однородных институтов. В настоящее время уровень развития налогового права таков, что можно говорить о нем как о подотрасли финансового права.

Налоговое право как подотрасль финансового права представляет собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения по установлению, введению и взиманию налогов с юридических и физических лиц в бюджетную систему, осуществлению налогового контроля, привлечению к ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах, а также по обжалованию актов Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь в сфере налогов, действий (бездействия) должностных лиц республиканской налоговой службы.

Предмет налогового права – это совокупность взглядов, суждений, выводов, научных концепций и положений, выработанных учеными, изучающими нормы права, регулирующие налоговые отношения, правоприменительную практику по установлению, введению, взиманию налогов и сборов, при осуществлении налогового контроля; совокупность информации, знаний, представлений о сущности и значении норм права, регулирующих налоговые отношения во всем их многообразии, о правоприменительной практике, об истории возникновения указанных норм права и путях их совершенствования; отношения, возникающие при осуществлении налогового контроля и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Нормы налогового права в зависимости от особенностей регулируемых ими налоговых отношений группируются в различные структурные подразделения.

Наиболее крупными подразделениями налогового права являются *Общая и Особенная части*.

Общая часть налогового права включает в себя нормы, закрепляющие основные положения налогообложения, имеющие значение для всех видов налогов и сборов. Общая часть налогового права как подотрасли финансового права базируется на структуре первой части Налогового кодекса Республики Беларусь – кодифицированного республиканского закона. В Общую часть налогового права включаются нормы, определяющие следующее:

- систему налогов, взимаемых в республиканский бюджет;
- виды налогов и сборов, существующих в Республике Беларусь, основные начала установления налогов, сборов и местных налогов (сборов);
- основания возникновения, изменения и прекращения обязанности по уплате налогов (сборов), порядок ее исполнения;
- права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников налоговых отношений;
- формы и методы налогового контроля;
- ответственность за совершение налоговых правонарушений и порядок обжалования действий (бездействия) органов республиканской налоговой службы и их должностных лиц.

В Особенную часть налогового права включаются нормы, конкретизирующие положения Общей части и регулирующие порядок и условия взимания отдельных видов налогов и сборов. В принятой второй части Налогового кодекса Республики Беларусь в настоящее время кодифицированы нормы, регулирующие республиканские налоги

(налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль, сборы за пользование объектами животного мира, налог на добычу полезных ископаемых, а также нормы, регулирующие специальные налоговые режимы, систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей, упрощенную систему налогообложения, систему налогообложения в виде единого налога на предпринимательский доход для отдельных видов деятельности, региональные налоги (игорный бизнес, транспортный налог, налог на имущество).

Второй аспект понятия «налоговое право» заключается в том, что налоговое право определяется как совокупность взглядов, суждений, выводов, научных концепций, выработанных учеными, изучающими правовое регулирование налоговых отношений, т. е. речь идет о науке (отрасли правоведения) либо подотрасли науки финансового права, в зависимости от позиций автора в оценке понятия налогового права. Наука налогового права развивается в тесном контакте не только с другими правовыми науками, но и с наукой о финансах, изучающей экономическую сущность общественных отношений, возникающих при налогообложении. Идет процесс взаимного обогащения правовой и экономической наук, изучающих процессы, связанные с использованием налогов и сборов в системе социального управления обществом.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем заключается сущность налогов?
2. Назовите функции налогов.
3. Каков порядок реализации государственной фискальной политики?
4. Назовите методы налогового администрирования.
5. Определите предмет налогового права.
6. Назовите наиболее рациональные условия взимания налогов.

Тема 9. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БАНКОВСКОГО ДЕЛА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

9.1. Правовые основы деятельности банков и небанковских кредитно-финансовых организаций

В соответствии со ст. 136 Конституции Республики Беларусь банковская система Республики Беларусь состоит из Национального банка Республики Беларусь и иных банков. Банковская система Республики Беларусь – составная часть финансово-кредитной системы Республики Беларусь. Основными принципами банковской деятельности являются следующие:

- обязательность получения банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями специального разрешения (лицензии) на осуществление банковской деятельности;
- независимость банков и небанковских кредитно-финансовых организаций в своей деятельности, невмешательство со стороны государственных органов в их работу, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь;
- разграничение ответственности между банками, небанковскими кредитно-финансовыми организациями и государством;
- обязательность соблюдения установленных Национальным банком Республики Беларусь нормативов безопасного функционирования для поддержания стабильности и устойчивости банковской системы Республики Беларусь;
- обеспечение физическим и юридическим лицам права выбора банка, небанковской кредитно-финансовой организации;
- обеспечение банковской тайны по операциям, счетам и вкладам (депозитам) клиентов;
- обеспечение возврата денежных средств вкладчикам банков.

В соответствии со ст. 8 Банковского кодекса Республики Беларусь банк – юридическое лицо, имеющее исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции:

- привлечение денежных средств физических и (или) юридических лиц во вклады (депозиты);
- размещение привлеченных денежных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности и срочности;
- открытие и ведение банковских счетов физических и (или) юридических лиц.

Банк имеет устав, утверждаемый в порядке, определенном законодательством Республики Беларусь для юридического лица соответ-

вующей организационно-правовой формы. Банк должен иметь наименование и фирменное наименование, соответствующие требованиям законодательства Республики Беларусь. Наименование банка должно содержать указание на характер деятельности этого банка посредством использования слова «банк», а также на его организационно-правовую форму.

Уставный фонд банка состоит из стоимости вкладов его учредителей (участников). В уставном фонде банка определяется минимальный размер имущества, гарантирующего интересы кредиторов банка. При создании банка минимальный размер его уставного фонда должен быть сформирован из денежных средств. Для формирования уставного фонда банка могут быть использованы только собственные средства учредителей (участников) банка.

Банк считается созданным с момента государственной регистрации, которую осуществляет Национальный банк Республики Беларусь. Решение о государственной регистрации банка или об отказе в его регистрации принимается Правлением Национального банка Республики Беларусь в срок, не превышающий двух месяцев со дня представления документов, необходимых для государственной регистрации банка.

В случае отказа в государственной регистрации банка Национальный банк Республики Беларусь в пятидневный срок в письменной форме уведомляет об этом учредителей с указанием причин отказа. Зарегистрированному банку выдается свидетельство о его государственной регистрации.

Государственная регистрация банка не проводится в случае несформированности его уставного фонда, а также в иных случаях. Банк приобретает право на осуществление банковской деятельности со дня получения лицензии, выданной Национальным банком Республики Беларусь. Лицензии, выданные Национальным банком Республики Беларусь, учитываются в реестре лицензий на осуществление банковских операций.

При отзыве, приостановлении, а также восстановлении действия лицензии на осуществление банковских операций в указанном реестре делается соответствующая запись.

В лицензии, выданной Национальным банком Республики Беларусь, указываются банковские операции, на осуществление которых данный банк имеет право, а также валюта, в которой эти банковские операции могут осуществляться.

Национальный банк – центральный банк Республики Беларусь, действующий исключительно в интересах Республики Беларусь. На-

циональный банк Республики Беларусь подотчетен Президенту Республики Беларусь. Национальный банк Республики Беларусь является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Республики Беларусь и надписью «Национальный банк Республики Беларусь». Место нахождения центральных органов Национального банка Республики Беларусь – город Минск.

Основными целями деятельности Национального банка Республики Беларусь являются следующие:

- защита и обеспечение устойчивости белорусского рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам;
- развитие и укрепление банковской системы Республики Беларусь;
- обеспечение эффективного, надежного и безопасного функционирования платежной системы.

Получение прибыли не является основной целью деятельности Национального банка Республики Беларусь. Национальный банк Республики Беларусь состоит из центрального аппарата и структурных подразделений, находящихся на территории Республики Беларусь и за ее пределами. Органами управления Национального банка Республики Беларусь являются Правление Национального банка и Совет директоров Национального банка Республики Беларусь. Высшим органом управления Национального банка Республики Беларусь является Правление Национального банка Республики Беларусь – коллегиальный орган, определяющий основные направления деятельности Национального банка Республики Беларусь, осуществляющий руководство и управление им.

Национальный банк выполняет следующие функции:

- разрабатывает основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь и совместно с Правительством Республики Беларусь обеспечивает проведение единой денежно-кредитной политики Республики Беларусь в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь;
- осуществляет эмиссию денег;
- регулирует денежное обращение;
- регулирует кредитные отношения;
- организует функционирование платежной системы Республики Беларусь;
- является для банков кредитором последней инстанции, осуществляя их рефинансирование;
- осуществляет валютное регулирование;

- организует и осуществляет валютный контроль как непосредственно, так и через уполномоченные банки и небанковские кредитно-финансовые организации в соответствии с законодательством Республики Беларусь;
- выполняет функции центрального депозитария государственных ценных бумаг и ценных бумаг Национального банка Республики Беларусь, если иное не определено Президентом Республики Беларусь;
- осуществляет выпуск (эмиссию) ценных бумаг Национального банка Республики Беларусь;
- выполняет функции финансового агента Правительства Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам исполнения республиканского и местных бюджетов, консультирует их по этим вопросам;
- дает согласие на осуществление банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями операций с ценными бумагами в случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь;
- осуществляет государственную регистрацию банков и небанковских кредитно-финансовых организаций;
- осуществляет лицензирование банковской деятельности;
- регулирует деятельность банков и небанковских кредитно-финансовых организаций по ее безопасному и ликвидному осуществлению, проводит надзор за ней;
- устанавливает правила и порядок осуществления банковских операций;
- устанавливает для банков и небанковских кредитно-финансовых организаций, банковских групп и банковских холдингов требования по осуществлению ими внутреннего контроля;
- согласовывает выпуски ценных бумаг банков и небанковских кредитно-финансовых организаций в случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь;
- регулирует деятельность банков и небанковских кредитно-финансовых организаций по выдаче и обращению векселей, если иное не определено Президентом Республики Беларусь;
- устанавливает для банков и небанковских кредитно-финансовых организаций требования по осуществлению ими операций с форвардными и фьючерсными контрактами, опционами и иными финансовыми инструментами срочного рынка;
- осуществляет методологическое руководство бухгалтерским учетом и финансовой отчетностью в банковской системе, разрабатывает и утверждает методики бухгалтерского учета и финансовой от-

четности для Национального банка Республики Беларусь, банков и небанковских кредитно-финансовых организаций;

- устанавливает для банков и небанковских кредитно-финансовых организаций порядок составления статистической отчетности по формам и в сроки, определенные законодательством Республики Беларусь;

- разрабатывает национальные стандарты финансовой отчетности для Национального банка Республики Беларусь, банков и небанковских кредитно-финансовых организаций в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности и осуществляет методологическое руководство ведением в них бухгалтерского учета и отчетности;

- определяет порядок проведения в Республике Беларусь расчетов в безналичной и наличной формах;

- осуществляет операции, необходимые для выполнения основных целей деятельности Национального банка Республики Беларусь;

- организует расчетное и (или) кассовое обслуживание Правительства Республики Беларусь, организаций, перечень которых определен в Уставе Национального банка Республики Беларусь, иных организаций в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь;

- организует составление платежного баланса Республики Беларусь, включая международную инвестиционную позицию Республики Беларусь, принимает участие в его разработке;

- создает золотовалютные резервы по согласованию с Президентом Республики Беларусь и управляет ими в пределах своей компетенции;

- формирует золотой запас Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Республики Беларусь и осуществляет оперативное управление им в пределах своей компетенции;

- устанавливает цены купли-продажи драгоценных металлов и драгоценных камней при осуществлении банковских операций;

- устанавливает порядок открытия счетов в драгоценных металлах и условия их ведения в банках и небанковских кредитно-финансовых организациях на территории Республики Беларусь, а также условия открытия резидентами таких счетов в банках и иных кредитных организациях за ее пределами;

- устанавливает совместно с уполномоченными государственными органами порядок ввоза в Республику Беларусь и вывоза за ее пределы драгоценных металлов и драгоценных камней при осуществлении банковских операций;

- организует инкассацию и перевозку наличных денежных средств, платежных инструкций, драгоценных металлов, драгоценных камней и иных ценностей;

- осуществляет контроль за обеспечением безопасности и защиты информационных ресурсов, технической укрепленностью и охраной банков и небанковских кредитно-финансовых организаций;

- проводит анализ и прогнозирование состояния денежно-кредитных отношений, отношений в области валютного регулирования и валютного контроля, платежного баланса Республики Беларусь и банковской системы во взаимосвязи с социально-экономическим развитием Республики Беларусь, публикует соответствующие статистические данные и материалы анализа и прогнозирования в периодическом печатном издании Национального банка Республики Беларусь;

- заключает соглашения с центральными (национальными) банками и кредитными организациями иностранных государств;

- выполняет другие функции, предусмотренные законодательными актами Республики Беларусь.

К операциям, осуществляемым Национальным банком Республики Беларусь, относятся следующие:

- кредитование банков в порядке рефинансирования;

- расчетное и (или) кассовое обслуживание Правительства Республики Беларусь, организаций, перечень которых определен в Уставе Национального банка Республики Беларусь, и иных организаций в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь;

- переучет векселей;

- операции на рынке ценных бумаг;

- инкассация и перевозка наличных денежных средств, платежных инструкций, драгоценных металлов, драгоценных камней и иных ценностей;

- управление золотовалютными резервами в пределах своей компетенции, а также операции с драгоценными металлами и (или) драгоценными камнями в любом виде и состоянии, в том числе их покупка, продажа, мена на территории Республики Беларусь и за ее пределами;

- открытие и ведение счетов в драгоценных металлах на территории Республики Беларусь и за ее пределами;

- передача драгоценных металлов в виде мерных слитков на безвозмездной основе в случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь;

- привлечение денежных средств банков и небанковских кредитно-финансовых организаций в депозиты;

- продажа в Республике Беларусь и за ее пределами памятных и слитковых (инвестиционных) монет по цене не ниже номинальной;
- выдача по решению Президента Республики Беларусь банковских гарантий и поручительств по инвестиционным проектам;
- межбанковские расчеты, включая расчеты с небанковскими кредитно-финансовыми организациями;
- прием ценностей на хранение;
- денежные переводы и иные расчетные операции;
- покупка и продажа иностранной валюты, платежных инструкций в иностранной валюте и иные валютные операции, предусмотренные законодательством Республики Беларусь, в том числе документарные операции и операции по выдаче кредитов в иностранной валюте;
- банковские услуги правительствам иностранных государств, центральным (национальным) банкам и финансовым органам этих государств, а также международным организациям;
- посреднические услуги в качестве финансового агента Правительства Республики Беларусь по размещению государственных ценных бумаг;
- операции по обслуживанию государственного долга Республики Беларусь;
- открытие и обслуживание карт-счетов своих работников;
- кредитование своих работников.

Национальный банк Республики Беларусь не вправе оказывать услуги по осуществлению банковских операций юридическим лицам, не имеющим лицензии на осуществление банковской деятельности, и физическим лицам, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Национальный банк Республики Беларусь осуществляет банковские операции за плату, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем заключаются сущность и функции деятельности банков?
2. Назовите правовые основы функционирования банковской системы.
3. Какие функции выполняет Национальный банк Республики Беларусь?
4. Назовите операции Национального банка Республики Беларусь.
5. Какие выделяют методы и инструменты управления банковской системой?
6. Назовите операции банков и небанковских кредитно-финансовых учреждений.

Тема 10. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАХОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Страхование – отношения по защите имущественных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций, в том числе иностранных и международных, а также Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц, иностранных государств при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет страховых резервов, формируемых страховщиками из уплачиваемых страховых взносов (страховых премий).

Страховое правоотношение – разновидность гражданского правоотношения, в силу которого одна сторона (страхователь) обязуется выплачивать установленные страховые платежи, а другая (страховщик) обязуется при наступлении обусловленного события выплатить ему страховые суммы.

Правовое регулирование страхования в Республике Беларусь включает следующие уровни нормативных правовых документов:

- законодательные акты Республики Беларусь;
- положения и инструкции Национального банка Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь, в том числе органов государственного надзора за страховой деятельностью;
- локальные нормативные правовые акты страховых компаний.

Принятие Указа Президента Республики Беларусь «О страховой деятельности» от 25 августа 2006 г. № 530 внесло существенные изменения в правила и порядок осуществления страховой деятельности на территории Республики Беларусь. Этим документом были урегулированы отношения, которые ранее являлись предметом правового регулирования постановлений Правительства Республики Беларусь или Министерства финансов Республики Беларусь.

В соответствии с Положением обязательное страхование осуществляется государственными страховыми организациями и (или) страховыми организациями, в уставных фондах которых более 50% акций находится в собственности Республики Беларусь. При этом государство гарантирует страховые выплаты не только по обязательным видам страхования, как это было ранее, но и по видам страхования, относящимся к страхованию жизни, если договоры страхования заключены с государственными страховыми организациями.

Указом определен перечень мер экономической ответственности страховых организаций, а также страховых посредников и должностных лиц за нарушение законодательства о страховании. Основной за-

дачей этих программ является определение государственной стратегии развития страхового дела в условиях растущей экономики. Особая роль в программах отводится созданию правовой базы.

Совокупность понятий и терминов, применяемых в страховании, составляет страховую терминологию.

Страхователь – физическое или юридическое лицо, уплачивающее денежные (страховые) взносы и имеющее право по закону или на основе договора получить денежную сумму при наступлении страхового случая.

Страховщик – организация (юридическое лицо), проводящая страхование, принимающая на себя обязательство возместить ущерб или выплатить страховую сумму, а также ведающая вопросами создания и расходования страхового фонда.

Застрахованный – физическое лицо, жизнь, здоровье и трудоспособность которого выступают объектом страховой защиты.

Страховая защита – экономическая категория, отражающая совокупность специфических распределительных и перераспределительных отношений, связанных с преодолением или возмещением потерь, наносимых материальному производству и жизненному уровню населения стихийными бедствиями и другими чрезвычайными событиями (страховыми рисками).

Страховой интерес – мера материальной заинтересованности физического или юридического лица в страховании.

Страховая сумма – денежная сумма, на которую застрахованы материальные ценности (в имущественном страховании), жизнь, здоровье, трудоспособность (в личном страховании).

Страховой ущерб – стоимость полностью погибшего или обесцененной части поврежденного имущества по страховой оценке.

Страховая ответственность – обязанность страховщика выплатить страховую сумму или страховое возмещение, которая устанавливается законом или договором страхования.

Страховой полис – документ установленного образца, выдаваемый страховщиком страхователю.

Страховой полис удостоверяет заключенный договор страхования и содержит все его условия.

Страховой тариф (брутто-ставка) – нормированный по отношению к страховой сумме размер страховых платежей.

Срок страхования – временной интервал, в течение которого застрахованы объекты страхования. Он может колебаться от нескольких дней до значительного числа лет. Возможен также и неопределенный срок страхования, который действует до тех пор, пока одна из

сторон правоотношения не откажется от их дальнейшего продолжения, заранее уведомив другую сторону о своем намерении.

Специфичность страхования как экономической категории выражается в следующем:

- случайном характере наступления определенного события (страхового случая) и величины причиненного ущерба от этого случая;
- вероятностной оценке возможного ущерба и расчете страховых тарифов, с помощью которых формируются страховые фонды;
- неравномерной раскладке величины страховых взносов (платежей, премий) между заинтересованными лицами;
- частичном возврате страхователям поступивших в фонд страховщика взносов (нерисковые виды страхования).

В соответствии с ч. 2 ст. 819 Гражданского кодекса Республики Беларусь всю совокупность страховых отношений можно поделить на следующие виды:

• *Личное страхование.* Объектом личного страхования, не относящегося к страхованию жизни, являются имущественные интересы, связанные с причинением вреда жизни или здоровью страхователя либо иного названного в договоре физического лица. Личное страхование, относящееся к страхованию жизни (только на случай смерти и достижения определенного возраста застрахованным лицом, а также страхование жизни с условием периодических страховых выплат (ренты). Дополнительно в договоре добровольного страхования жизни может быть предусмотрено страхование на случай причинения вреда жизни или здоровью застрахованного лица в результате несчастного случая, включая случаи утраты трудоспособности и получения инвалидности, а также наступления в жизни застрахованного лица иного предусмотренного в договоре случая, дополнительной пенсии.

Имущественное страхование. Объектом страхования являются имущественные интересы, связанные с утратой (гибелью) или повреждением имущества, находящегося во владении, пользовании, распоряжении страхователя или иного названного в договоре выгодоприобретателя, либо с нанесением ущерба их имущественным правам, в том числе с возникновением убытков от предпринимательской деятельности в связи с невыполнением (выполнением ненадлежащим образом) своих обязательств контрагентами или с изменением условий этой деятельности по не зависящим от предпринимателя обстоятельствам. В качестве имущественных прав, которые могут быть застрахованы по договору, принимаются права страхователей (выгодоприобретателей), связанные с осуществлением ими правомочий

владения, пользования и распоряжения, а также с имущественными требованиями, возникающими между страхователями (выгодоприобретателями) и иными лицами по поводу определения судьбы имущества и связанных с ним прав (права собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления, обязательственные права (договорные и внедоговорные), права на результаты интеллектуальной деятельности).

Страхование ответственности. Объектом страхования являются имущественные интересы, связанные с возмещением страхователем причиненного им вреда личности или имуществу физического лица, а также вреда, причиненного юридическому лицу. Согласно ст. 824 Гражданского кодекса Республики Беларусь по этому виду имущественного страхования может быть застрахована только ответственность самого страхователя. Договор страхования, не соответствующий этому требованию, ничтожен. Это жесткое требование объясняется публичными интересами и необходимостью соблюдения законности в сфере гражданского оборота. Страхование ответственности за неисполнение любого договора другими лицами могло бы повлечь трудности осуществления контроля при неосновательном передвижении денежных средств от одного участника гражданского оборота к другому.

Страхование предпринимательского риска. Может быть застрахован предпринимательский риск только самого страхователя и только в его пользу. Речь идет о страховании потерь (например, убытков, возникших в результате простоя оборудования, вследствие неполучения, недополучения сырья и других объективных причин). Потери могут выражаться не только в прямых затратах, но и в упущенной выгоде, т. е. в так называемых косвенных затратах. Договор страхования предпринимательского риска лица, не занимающегося предпринимательской деятельностью, ничтожен (ст. 822 Гражданского кодекса Республики Беларусь). В случае если договор страхования предпринимательского риска заключен в пользу иного лица, не являющегося страхователем, такой договор следует считать заключенным в пользу страхователя.

Ст. 823 Гражданского кодекса Республики Беларусь предусматривает особый вид личного имущественного страхования – *страхование ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц*. Этот вид имущественного страхования близок к личному страхованию. В нем имеется застрахованное лицо, которым может быть сам страхователь или выгодоприобретатель.

Не исключается страхование, включающее элементы личного и имущественного страхования (*смешанное страхование*). В таком случае применяются правила о смешанном договоре, используются соответствующие нормы права о личном или имущественном страховании (пункт 2 ст. 391 Гражданского кодекса Республики Беларусь).

Некоторые интересы не могут быть застрахованы. Ст. 818 Гражданского кодекса Республики Беларусь содержит общее правило, согласно которому *не допускается страхование противоправных интересов*, и называет интересы, страхование которых не допускается. Это убытки от участия в играх, лотереях и пари; расходы, к которым лицо может быть принуждено в целях освобождения заложников.

Следует учитывать, что имущественное и личное страхование имеют в своей основе универсальную обеспечительную сущность (функцию). В одном случае она проявляется в возмещении понесенных убытков, в другом – в выплате определенной денежной суммы независимо от наличия или отсутствия убытков. Отсюда в доктрине страхового права исторически сложилось наименование имущественного страхования как страхования убытков, а личного – как страхования сумм.

По основанию возникновения страховых правоотношений законодательные акты различают *две формы страхования – добровольное и обязательное*.

Добровольное страхование зависит от воли сторон. Законодательство может определять подлежащие добровольному страхованию объекты и наиболее общие условия страхования. Конкретные условия страхования регулируются правилами страхования, которые разрабатываются страховщиком и проходят согласование в Министерстве финансов Республики Беларусь.

Обязательным называется такое страхование, когда государство устанавливает обязательность внесения соответствующим кругом лиц (страхователей) страховых платежей. Обязательная форма страхования применяется в случаях, когда необходимость возмещения материального ущерба или оказание иной денежной помощи обоснованы не только интересами конкретного пострадавшего лица, но и общественными интересами. Обязательное страхование распространяется на объекты, указанные в законодательстве, автоматически. Законодательством предусмотрены последствия неосуществления страхования лицами, для которых оно является обязательным.

В силу ст. 827 Гражданского кодекса Республики Беларусь лицо, в пользу которого в соответствии с законами или актами Президента Республики Беларусь должно быть осуществлено обязательное стра-

хование, вправе потребовать в судебном порядке его осуществления лицом, на которое возложена обязанность страхования. При наступлении страхового случая это лицо несет ответственность перед выгодоприобретателем на тех же условиях, на каких должно было быть выплачено страховое возмещение при надлежащем страховании.

Формы обязательств по страхованию представлены достаточно сложными и разнообразными видами.

Особое место среди видовых разновидностей обязательств по страхованию занимают сострахование, двойное страхование и перестрахование.

Сострахование. Объект страхования может быть застрахован по одному договору совместно несколькими страховщиками (сострахование). Если в таком договоре не определены права и обязанности каждого из страховщиков, они солидарно отвечают перед страхователем (выгодоприобретателем) за выплату страхового возмещения или страхового обеспечения. Исходя из содержания ст. 843 Гражданского кодекса Республики Беларусь сострахование – это договор, в котором объект страхования застрахован совместно несколькими страховщиками. Права и обязанности каждого из состраховщиков могут быть определены в самом договоре; в противном случае они солидарно отвечают перед страхователем (выгодоприобретателем) за соответствующие страховые выплаты по договору имущественного или личного страхования.

Двойное страхование. При двойном страховании один и тот же объект застрахован по двум или более договорам несколькими страховщиками.

Перестрахование. Обязательства по перестрахованию обеспечивают защиту от крупных (гигантских) или катастрофических рисков (авиационных, космических, промышленных и др.). Они опосредуют экономические отношения, связанные со страховым покрытием рисков одних страховщиков путем их передачи другим страховщикам (т. е. отношения экономического механизма перераспределения рисков с целью создания финансово-экономических условий для устойчивого и рентабельного осуществления страховых операций). Перестраховочные обязательства оформляются договором, к которому применяются в субсидиарном порядке правила гл. 48 Гражданского кодекса Республики Беларусь в отношении страхования предпринимательского риска, поскольку договором перестрахования не предусмотрено иное. Основаниями же возникновения страхового обязательства выступают согласно Гражданскому кодексу Республики Беларусь договор общества взаимного страхования, которое осуще-

ствяет страхование непосредственно на основании членства, закон или иной нормативно-правовой акт.

По форме организации страхование делится следующим образом:

- государственное страхование – это такая организационно-правовая форма, в которой в качестве страховщика выступают специально уполномоченные на это государственные организации (Белорусское республиканское унитарное страховое предприятие (БРУСП) «Белгосстрах»);

- акционерное страхование представляет собой такую организационно-правовую форму, в которой в качестве страховщика выступает негосударственная организация в виде акционерного общества;

- медицинское страхование – это особая организационная форма страховой деятельности; объектом этого страхования является страховой риск, связанный с затратами на оказание медицинской помощи в случае заболевания застрахованного лица.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите сущность работы страховой организации.
2. Назовите функции деятельности страховых организаций.
3. В чем заключаются правовые основы функционирования страхования как экономической деятельности?
4. Назовите методы управления страховой деятельности.
5. В чем заключается сущность страхования как экономической категории?

Тема 11. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Инвестиционная деятельность относится с точки зрения гражданского права, к сфере имущественных отношений. Инвестиционная деятельность отличается, тем не менее, своими характерными особенностями, которые предполагают необходимость разработки и принятия специальных нормативных правовых актов. Чрезвычайное разнообразие имущественных отношений и формы их проявления в обществе могут в значительной степени затруднять их идентификацию для нужд правового регулирования. В большинстве случаев подобная деятельность рассматривается применительно не к имуще-

ственным отношениям, а к отношениям, реализуемым в сфере экономики. Во многих странах мира признание инвестиционной деятельности как деятельности чрезвычайно важной для развития экономики и в целом для повышения уровня жизни граждан является побудительным мотивом к созданию законодательства об инвестиционной деятельности.

Предпринимаются попытки структурирования норм права, направленных на регулирование инвестиционной деятельности и теоретического обоснования позиционирования в системе инвестиционного права. Деятельность по привлечению внутренних и внешних инвестиций является важнейшей составляющей в ряду внутренних и внешних функций государства. Принимаются национальные программы привлечения инвестиций в экономику. Такая программа была принята и Правительством Республики Беларусь. Эффективность инвестиций или вложений зависит от многих факторов, среди которых важнейшим является законодательство.

Являясь по своей сути отношениями по поводу имущества, отношения в области инвестирования, тем не менее, поглощаются не только предметом гражданского права, которое регулирует, прежде всего, имущественные отношения. Регулирование отношений в области инвестирования обеспечивается и нормами иных отраслей права, например, земельного и финансового. Первоначально, основу правового регулирования инвестиционной деятельности составили Законы Республики Беларусь «Об инвестиционной деятельности в Республике Беларусь» от 29 мая 1991 г. № 824-ХП и «Об иностранных инвестициях на территории Республики Беларусь» от 14 ноября 1991 г. № 1242-ХП. В пунктах 2 ст. 1 Закона «Об инвестиционной деятельности в Республике Беларусь» содержалось следующее понятие инвестиционной деятельности: инвестиционная деятельность – это совокупность практических действий граждан, юридических лиц и государства, направленных на расширенное воспроизводство основного и оборотного капитала с целью удовлетворения потребностей общества и каждого его члена на основе привлечения и вложения всех видов имущественных и интеллектуальных ценностей в хозяйственно-коммерческие, культурные, благотворительные и любые иные предприятия и проекты, цели которых не противоречат законодательству Республики Беларусь. Впоследствии принимались различные нормативные правовые акты, определявшие правовой режим иностранных инвестиций, в том числе из государств-участников Содружества Независимых Государств, порядок государственной регистрации предприятий с иностранными инвестициями, порядок орга-

низации и проведения конкурсов по размещению централизованных инвестиционных ресурсов и т. д.

В настоящее время основу правового регулирования инвестиционной деятельности составляет закон об инвестициях. При осуществлении инвестиционной деятельности следует руководствоваться также Гражданским кодексом Республики Беларусь (например, параграфами 7, 8 гл. 30 Гражданского кодекса Республики Беларусь, которые регулируют отношения по продаже недвижимости, в том числе предприятия), законодательством о внешнеэкономической деятельности, законодательством о ценных бумагах и фондовых биржах, налоговым законодательством, законодательством о порядке осуществления валютных операций, законодательством о коммерческих организациях (например, Законом Республики Беларусь «О хозяйственных обществах» от 9 декабря 1992 г. № 2020-ХП), законодательством об интеллектуальной собственности (Законом Республики Беларусь «Об авторском праве и смежных правах» от 17 мая 2011 г. № 262-З и другими нормативными правовыми актами), законодательством о недвижимости (в том числе Кодексом Республики Беларусь о земле, Законом Республики Беларусь «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» от 22 июля 2002 г. № 133-З) и т. д. Нормы, направленные на регулирование инвестиционной деятельности, содержатся также в международных соглашениях.

В соответствии с законом под инвестициями понимаются любое имущество, включая денежные средства, ценные бумаги, оборудование и результаты интеллектуальной деятельности, принадлежащие инвестору на праве собственности или ином вещном праве, имущественные права, вкладываемые инвестором в объекты инвестиционной деятельности в целях получения прибыли (дохода) и (или) достижения иного значимого результата. Таким образом, закон не содержит конститутивного понятия инвестиций, ограничиваясь лишь указанием на следующие признаки:

- имущественное выражение;
- наличие вещных прав;
- способность к вложению;
- наличие конкретной цели (получение прибыли (дохода), достижение иного значимого результата).

Инвестиции – это то, что вкладывается. Для целей идентификации имущества, вкладываемого в объекты инвестиционной деятельности, следует пользоваться нормами подраздела 3 («Объекты гражданских прав») разд. 1 («Общие положения») Гражданского кодекса Рес-

публики Беларусь и иным законодательством, например, законодательством о ценных бумагах, законодательством о недвижимости.

При этом надо учитывать то обстоятельство, что законодательство может ограничивать обращение отдельных объектов гражданских прав в гражданском обороте. Это могут быть, например, объекты, находящиеся только в собственности государства. Имущество, предназначенное к вложению в объекты инвестиционной деятельности, должно принадлежать инвестору на праве собственности или ином вещном праве. Право собственности характеризуют три основных правомочия (владение, пользование и распоряжение). Следует отметить, что эта классическая триада, берущая свое начало со времен Древнего Рима, в последние десятилетия подвергается теоретическому переосмыслению: предлагаются и иные правомочия, характеризующие право собственности, такие, например, как управление имуществом.

Вещные права лиц, не являющихся собственниками, определены ст. 217 Гражданского кодекса Республики Беларусь. В целом же, определяя отношение инвесторов к объектам гражданских прав, которые могут позиционироваться в качестве инвестиций, следует руководствоваться положениями раздела 2 («Право собственности и другие вещные права») Гражданского кодекса Республики Беларусь. Инвестиции должны быть юридически способны к вложению. Не всякое имущество или материальное благо могут быть предметом вложения. Возможность использовать какие-либо материальные блага в качестве инвестиций может быть ограничена законодательством. Например, нормы, содержащиеся в пункте 2 ст. 586 Гражданского кодекса Республики Беларусь, допускают возможность вложения арендных прав в качестве вклада в уставный фонд хозяйственных товариществ и обществ лишь с согласия арендодателя.

Ч. 3 ст. 29 Закона «О хозяйственных обществах» не допускает формирование уставного фонда общества с ограниченной ответственностью исключительно за счет неденежного вклада в виде имущественных прав. Учредительными документами общества с ограниченной ответственностью могут быть установлены виды имущества, которые вообще не могут быть вкладом в уставный фонд этого общества. Вложения должны иметь определенную целевую направленность. Как правило, инвестиции вкладываются в целях получения прибыли (дохода), что в полной мере характерно именно для хозяйственной (предпринимательской) деятельности. Целью вложений может быть достижение и иного «значимого результата». По смыслу положений закона об инвестициях значимыми результатами могут

считаться такие результаты, которые имеют большую экономическую, социальную значимость, результаты, которые оправдывают сделанные ранее вложения.

Инвестиционная деятельность в Республике Беларусь осуществляется в следующих формах:

1. Создание юридического лица.

2. Приобретение следующего имущества или имущественных прав:

• доли в уставном фонде юридического лица, включая случаи увеличения уставного фонда юридического лица;

• недвижимости;

• ценных бумаг;

• прав на объекты интеллектуальной собственности;

• концессий;

• оборудования;

• других основных средств.

Осуществление инвестиционной деятельности посредством создания юридического лица должно осуществляться в соответствии с законодательством, устанавливающим порядок создания и деятельности различных видов юридических лиц, прежде всего коммерческих организаций. При этом следует руководствоваться положениями Гражданского кодекса Республики Беларусь, положениями Закона «О хозяйственных обществах» и иными нормативными правовыми актами, в том числе нормативными правовыми актами, определяющими порядок государственной регистрации юридических лиц и прекращения их деятельности.

При осуществлении инвестиционной деятельности посредством приобретения имущества или имущественных прав необходимо учитывать следующее:

• Приобретение доли в уставном фонде юридического лица должно осуществляться в соответствии с положениями гл. 4 Гражданского кодекса Республики Беларусь («Юридические лица»), в отношении акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, обществ с дополнительной ответственностью следует также руководствоваться нормами Закона Республики Беларусь «О хозяйственных обществах».

• При приобретении недвижимости следует руководствоваться правилами параграфа 7 («Продажа недвижимости») и параграфа 8 («Продажа предприятия») гл. 30 Гражданского кодекса Республики Беларусь. Нормы о недвижимом имуществе содержатся также в подразделе 3 («Объекты гражданских прав») разд. 1 Гражданского кодекса Республики Беларусь, в Законе Республики Беларусь «О государ-

ственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним», а также в законодательстве об отдельных видах недвижимого имущества (земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, леса, многолетние насаждения, здания, сооружения, предприятие в целом как имущественный комплекс и т. д.).

- В юридической литературе указывается на такую тенденцию как расширение классификационного ряда недвижимого имущества. Происходит разделение всей недвижимости на жилую и нежилую, (недвижимость производственного, технического назначения и т. д.).

- Приобретение ценных бумаг является одной из наиболее распространенных форм инвестиционной деятельности. Выпуск, учет и обращение ценных бумаг осуществляются в порядке, установленном законодательством о ценных бумагах. Например, основу правового регулирования вексельного обращения составляет Закон Республики Беларусь «Об обращении переводных и простых векселей» от 13 декабря 1999 г. № 341-З. По общему правилу любой переводной вексель может быть передан посредством совершения индоссамента или алонже, в результате чего переходит передача прав по векселю.

- Права на объекты интеллектуальной собственности могут быть переданы в порядке, предусмотренном действующим законодательством. В соответствии со ст. 2 Стокгольмской конвенции от 14 июля 1967 г., интеллектуальная собственность включает права, относящиеся к литературным, художественным и научным произведениям; исполнительской деятельности артистов, звукозаписи, радио- и телевизионным передачам; изобретениям во всех областях человеческой деятельности, научным открытиям; промышленным образцам; товарным знакам, знакам обслуживания, фирменным наименованиям, коммерческим обозначениям; защите против недобросовестной конкуренции, а также все другие права, относящиеся к интеллектуальной собственности в производственной, научной, литературной, художественных областях. Перечень объектов интеллектуальной собственности, основанный на положениях Стокгольмской конвенции, содержится также в Гражданском кодексе Республики Беларусь.

Следует отметить, что применительно к сфере интеллектуальной собственности законодательство об интеллектуальной собственности использует такое понятие как «передача прав на объекты интеллектуальной собственности». Поэтому при характеристике инвестиционной деятельности, связанной с объектами интеллектуальной собственности, необходимо руководствоваться именно теми понятиями и категориями, которые используются в нормативных правовых актах об интеллектуальной собственности. В частности, правила гл. 53

Гражданского кодекса Республики Беларусь составляют основу правового регулирования отношений комплексной предпринимательской лицензии (франчайзинга), когда предоставляется право использования фирменного наименования правообладателя и нераскрытой информации, в том числе секретов производства (ноу-хау), а также других объектов интеллектуальной собственности (товарного знака, знака обслуживания и т. п.).

- Институт концессий известен праву многих зарубежных стран. Основные положения, касающиеся концессий, содержатся в Инвестиционном кодексе Республики Беларусь. Под концессией понимается договор, заключаемый Республикой Беларусь с лицом, указанным в ст. 52 Инвестиционного кодекса Республики Беларусь, о передаче на возмездной основе на определенный срок права на осуществление на территории Республики Беларусь отдельного вида деятельности, на которую распространяется исключительное право государства, либо права пользования имуществом, находящимся в собственности Республики Беларусь.

К объектам концессии относятся следующие:

1. Право на осуществление отдельных видов деятельности, на которые в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь закреплено исключительное право государства (по решению Президента Республики Беларусь).

2. Недра, воды, леса, земли, а также объекты (в том числе предприятия как имущественные комплексы в целом либо их части), которые в соответствии с законом могут находиться только в собственности государства, в соответствии с перечнем, утвержденным Президентом Республики Беларусь.

По одному концессионному договору концессионеру может быть передано одновременно несколько разных объектов.

- Инвестиционная деятельность, сопряженная с использованием основных фондов, относится к важнейшим формам инвестиционной деятельности, обеспечивающей производственный процесс в различных отраслях экономики. Основные фонды могут быть как собственные, так и арендованные. При использовании арендованного имущества следует руководствоваться законодательством об аренде, в том числе правилами гл. 34 Гражданского кодекса Республики Беларусь («Аренда»), а также непосредственно договором аренды, заключаемым между арендодателем и арендатором. От принадлежности основных фондов к той или иной группе зависит порядок решения вопросов, связанных с их учетом, начислением амортизации и т. д.

Инвестиционную деятельность осуществляют лица, которые называются инвесторами. Наличие статуса инвестора влечет для лица определенные последствия. На такое лицо распространяется действие законодательства об инвестиционной деятельности. Под инвестором понимается лицо (юридические и физические лица, иностранные организации, не являющиеся юридическими лицами, государство в лице уполномоченных органов и его административно-территориальные единицы в лице уполномоченных органов), осуществляющее инвестиционную деятельность в формах, определенных ст. 5 Инвестиционного кодекса Республики Беларусь.

Инвестор имеет права, несет обязанности и риски, связанные с вложением инвестиций. Инвесторы в целях определения особенностей регулирования их деятельности рассматриваются как национальные либо иностранные инвесторы. Иностранцами инвесторами в Республике Беларусь признаются следующие:

- иностранные государства и их административно-территориальные единицы в лице уполномоченных органов;
- международные организации;
- иностранные юридические лица;
- иностранные организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств;
- иностранные граждане;
- физические лица (граждане Республики Беларусь и лица без гражданства), постоянно проживающие за пределами Республики Беларусь.

Особенности регулирования деятельности иностранных инвесторов определяются законом об инвестициях, иными актами законодательства Республики Беларусь, в том числе международными договорами Республики Беларусь.

Эффективное осуществление инвестиционной деятельности возможно лишь при наличии условий, обеспечивающих соблюдение прав инвесторов и защиту инвестиций. При всем том, что защита прав инвесторов и вложений свойственна практике инвестиционных отношений, в законодательстве разных стран могут использоваться различные подходы при определении общих принципов и начал правового обеспечения гарантий инвесторов и защиты инвестиций. Возможно предоставление равных прав как национальным, так и иностранным инвесторам, общих гарантий прав инвесторов. В других случаях, отклоняясь от принципа равенства гарантий, государство предоставляет особые гарантии иностранным инвесторам.

Общие положения, касающиеся гарантии прав инвесторов и защиты инвестиций, следующие:

1. Государство гарантирует инвестору следующее:

- право собственности и иные вещные права, а также имущественные права, приобретенные законным способом, защищает эти права;
- равенство прав, предоставляемых инвесторам независимо от их формы собственности при осуществлении инвестиционной деятельности, а также равную, без всякой дискриминации, защиту прав и законных интересов инвесторов;
- стабильность прав инвестора, установленных законом, по осуществлению инвестиционной деятельности и ее прекращению.

2. Инвестор вправе самостоятельно определять и осуществлять в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь все действия, вытекающие из владения, пользования и распоряжения объектами и результатами инвестиционной деятельности.

3. Инвестор вправе самостоятельно распоряжаться прибылью (доходом), полученной в результате осуществления инвестиционной деятельности, в том числе осуществлять реинвестирование на территории Республики Беларусь в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь. Под реинвестированием понимается вложение инвестором в объекты инвестиционной деятельности на территории Республики Беларусь прибыли (дохода), уже полученной им в результате такой деятельности.

4. Иностранному инвестору гарантируется после уплаты им налогов и других обязательных платежей, установленных законодательными актами Республики Беларусь, беспрепятственный перевод за пределы Республики Беларусь прибыли (дохода), полученной на территории Республики Беларусь в результате осуществления инвестиционной деятельности, а также выручки от полной или частичной реализации инвестиционного имущества при прекращении инвестиционной деятельности.

5. Государство гарантирует защиту инвестиций в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь. Инвестиции не могут быть безвозмездно национализированы, реквизированы, к ним также не могут быть применены меры, равные указанным по последствиям. Национализация или реквизиция возможны лишь со своевременной и полной компенсацией стоимости национализированного или реквизированного инвестиционного имущества и других убытков, причиняемых национализацией и реквизицией. Порядок и условия национализации и реквизиции, а также выплаты компенсации стоимости национализированного или реквизированного инвестици-

онного имущества и других убытков, причиняемых национализацией и реквизицией, устанавливаются Инвестиционным кодексом Республики Беларусь и законами Республики Беларусь. Общие нормы о реквизиции и национализации содержатся в Гражданском кодексе Республики Беларусь.

Согласно пункту 1 ст. 243 Гражданского кодекса Республики Беларусь в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущество в интересах общества по решению государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества (реквизиция).

В соответствии со ст. 245 Гражданского кодекса Республики Беларусь обращение имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, в государственную собственность путем его национализации допускается только на основании принятого в соответствии с Конституцией Республики Беларусь закона о порядке и условиях национализации этого имущества и со своевременной и полной компенсацией лицу, имущество которого национализировано, стоимости этого имущества и других убытков, причиняемых его изъятием.

Следует также учитывать, что нормами ст. 938 Гражданского кодекса Республики Беларусь установлена ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного управления и самоуправления, а также их должностными лицами. Вред может быть причинен в результате принятия решений или распоряжений, иных актов, которые нарушают права или законные интересы инвесторов. Таковым, например, может быть решение о приостановлении деятельности предприятия, которое нарушает природоохранное или иное законодательство Республики Беларусь.

В Республике Беларусь инвесторы имеют право получить государственную поддержку в порядке, предусмотренном Инвестиционным кодексом Республики Беларусь. Виды государственной поддержки следующие:

- предоставление гарантий Правительства Республики Беларусь;
- предоставление централизованных инвестиционных ресурсов;
- установление дополнительных гарантий.

Гарантия Правительства Республики Беларусь – обязательство Республики Беларусь, от имени которой выступает Правительство Республики Беларусь, перед кредитором отвечать за исполнение обязательств заемщика (инвестора).

Гарантии Правительства Республики Беларусь предоставляются кредиторам в случаях привлечения иностранных кредитов или кредитов банков Республики Беларусь для реализации инвестиционных проектов.

Порядок предоставления гарантий Правительства Республики Беларусь определяется Инвестиционным кодексом Республики Беларусь и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Централизованные инвестиционные ресурсы – финансовые ресурсы государства, в том числе средства республиканского бюджета, предусматриваемые для оказания государственной поддержки инвестиционных проектов. Порядок предоставления централизованных инвестиционных ресурсов определяется Инвестиционным кодексом Республики Беларусь и иными актами законодательства Республики Беларусь. Принятию решений о государственной поддержке инвестиционных проектов предшествует обязательная государственная комплексная экспертиза проектов. Инвестиционным проектом в соответствии с Инвестиционным кодексом Республики Беларусь признается совокупность документов, характеризующих замысел о вложении и использовании инвестиций и его практическую реализацию до достижения заданного результата за определенный период времени. Порядок проведения государственной комплексной экспертизы инвестиционных проектов определен законом об инвестициях.

Юридические и физические лица Республики Беларусь имеют право осуществлять инвестиционную деятельность за пределами Республики Беларусь в любой форме в соответствии с положениями Инвестиционного кодекса Республики Беларусь в части инвестиций на территории иностранных государств. Регулирование направления инвестиций на территорию иностранных государств осуществляется в соответствии с законом об инвестициях, иными актами законодательства, законодательством государства, на территории которого осуществляется инвестиционная деятельность, а также международными договорами Республики Беларусь.

Инвестиционная деятельность юридических и физических лиц Республики Беларусь при направлении ими инвестиций на территорию иностранных государств может осуществляться в следующих формах:

- создание юридических лиц (организации), в том числе банков и небанковских кредитно-финансовых организаций с участием инвестиций юридических и физических лиц Республики Беларусь, а также филиалов (представительств) банков Республики Беларусь;

- приобретение имущества или имущественных прав (недвижимости, доли в уставном фонде юридических лиц иностранных государств, ценных бумаг).

Инвестиционная деятельность на территории иностранных государств может осуществляться также в любых других формах, не противоречащих законодательству иностранных государств и соответствующих международным договорам Республики Беларусь.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение сущности инвестиций.
2. Назовите правовые основы осуществления инвестиций.
3. В чем заключается правовое регулирование инвестиционной деятельности?
4. Назовите формы инвестиционной деятельности в Республике Беларусь.
5. Определите методы управления инвестиционной деятельностью в Республике Беларусь.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К ЭКЗАМЕНУ

1. Понятие финансов и финансовой деятельности.
2. Принципы, формы и методы, содержание финансовой деятельности.
3. Финансовая система Республики Беларусь.
4. Источники финансового права.
5. Финансово-правовая норма, особенности, структура и виды.
6. Финансовые правоотношения: понятие, содержание и виды.
7. Понятие и объективная необходимость финансового контроля, его задачи и содержание.
8. Органы финансового контроля.
9. Государственный контроль, его задачи и принципы.
10. Ведомственный и внутрихозяйственный контроль, их экономическая и правовая сущность.
11. Аудит, его сущность и назначение.
12. Формы и методы финансового контроля.
13. Понятие бюджета как правовой и экономической категории, функции бюджета.
14. Понятие, система, источники бюджетного права.
15. Бюджетная система и бюджетное устройство Республики Беларусь.
16. Состав доходов и расходов бюджетной системы.
17. Правовые основы дефицита бюджета.
18. Бюджетное регулирование, его методы.
19. Бюджетное право Республики Беларусь и местного самоуправления.
20. Бюджетный процесс и его правовые основы.
21. Деятельность государственных органов по составлению проектов республиканского и местных бюджетов.
22. Деятельность государственных органов по исполнению бюджета.
23. Бюджетный контроль.
24. Правовое регулирование государственных доходов между звеньями бюджетной системы.
25. Правовое регулирование государственных расходов между звеньями бюджетной системы.
26. Основы правового регулирования организации финансовой работы на предприятии.
27. Правовые основы формирования доходов и финансовых ресурсов предприятий.

28. Правовые основы финансирования расходов предприятий.
29. Государственный кредит, его значение и формы.
30. Правовое регулирование государственных займов и их виды.
31. Правовые основы регулирования государственного долга в Республике Беларусь.
32. Понятие и сущность налогов, функции налогов, их классификация.
33. Понятие, система, источники налогового права.
34. Налоговая система Республики Беларусь.
35. Права и обязанности налогоплательщиков.
36. Юридическая конструкция закона о налоге.
37. Отдельные виды налогов: субъекты, объекты налогообложения, механизм взимания, льготы по налогам.
38. Банковская система Республики Беларусь.
39. Порядок открытия расчетно-кредитных учреждений в Республике Беларусь и правовые основы их деятельности.
40. Понятие и принципы банковского кредита.
41. Права банков в области кредитования и контроля деятельности хозяйствующих субъектов.
42. Понятие и принципы безналичных расчетов, формы безналичных расчетов.
43. Правовые основы денежного обращения и расчетов.
44. Страхование и его правовое регулирование.
45. Организация страхового дела в Республике Беларусь.
46. Виды страхования. Организационно-правовые формы страхования.
47. Понятие инвестиций и инвестиционной деятельности.
48. Государственное регулирование инвестиционной деятельности.
49. Гарантии прав инвесторов и защита инвестиций.
50. Государственная поддержка инвестиционной деятельности на территории Республики Беларусь.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Банковский кодекс Республики Беларусь : принят Палатой представителей Нац. собр. Респ. Беларусь 3 окт. 2000 г. : одобр. Советом Респ. Нац. собр. Респ. Беларусь 12 окт. 2000 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2016. – № 2/2395.

Белов, В. А. Финансово-правовые институты зарубежных стран : учеб. пособие / В. А. Белов, М. М. Прошунин. – М. : РИОР : ИНФРА-М, 2015. – 298 с.

Бойко, Т. С. Финансовое право : учеб. пособие / Т. С. Бойко, С. К. Лещенко. – Минск : Книж. Дом, 2014. – 320 с.

Бюджетный кодекс Республики Беларусь : принят Палатой представителей Нац. собр. Респ. Беларусь 17 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. Нац. собр. Респ. Беларусь 28 июня 2008 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 2/2428.

Вопросы Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 31 окт. 2001 г. № 1592 (в ред. от 20 авг. 2015 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2015. – № 406. – 5/9345.

Вопросы Министерства финансов Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 31 окт. 2006 г. № 1585 (в ред. от 1 авг. 2016 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2016. – № 395. – 5/9328.

Воробей, Г. А. Финансовое право Республики Беларусь : учеб. пособие / Г. А. Воробей. – Минск : Амалфея, 2012. – 462 с.

Грачева, Е. Ю. Финансовое право: схемы с комментариями : учеб. пособие / Е. Ю. Грачева. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Проспект, 2015. – 110 с.

Евстигнеев, Е. Финансовое право : учеб. пособие / Е. Евстигнеев, Н. Викторова. – СПб. : Питер, 2014 г. – 272 с.

Инструкция о порядке организации и проведения проверок (ревизий) Главным контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов Республики Беларусь, контрольно-ревизионными управлениями Министерства финансов по областям и г. Минску : утв. приказом М-ва финансов Респ. Беларусь от 30 дек. 1999 г. № 391 (в ред. от

18 авг. 2016 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2016. – № 74. – 14/219.

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : принят Палатой представителей Нац. собр. Респ. Беларусь 17 дек. 2002 г. : одобр. Советом Респ. Нац. собр. Респ. Беларусь 2 апр. 2003 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2012. – № 2/2437.

Козырев Д. А. Финансовое право : практикум / Д. А. Козырев. – Гомель : Бел. торгово-экон. ун-т потребит. кооп., 2008. – 48 с.

Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на республиканском референдуме 24 нояб. 1996 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 188.

Круглов, В. А. Финансовое право : ответы на экзаменац. вопр. / В. А. Круглов, Е. И. Орлова. – Минск : ТетраСистемс, 2013. – 164 с.

Маньковский, И. А. Налоговое право Республики Беларусь в вопросах и ответах / И. А. Маньковский. – Минск : Молодежное, 2012. – 129 с.

Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть) : принят Палатой представителей Нац. собр. Респ. Беларусь 15 нояб. 2002 г. : одобр. Советом Респ. Нац. собр. Респ. Беларусь 2 дек. 2002 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 2/2430.

Научно-практический комментарий к Банковскому кодексу Республики Беларусь : в 2 кн. / В. В. Жуков [и др.] ; под общ. ред. В. В. Жукова. – М. : Дикта, 2014. – Кн. 1. – 544 с.

Научно-практический комментарий к Банковскому кодексу Республики Беларусь : в 2 кн. / Д. А. Калимов [и др.] ; под общ. ред. А. М. Ковалева. – М. : Дикта, 2014. – Кн. 2. – 726 с.

О бюджете Республики Беларусь на 2017 г. : Закон Респ. Беларусь от 18 окт. 2016 г. № 431-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2016. – № 1. – 1/26.

О бюджетной классификации Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г. № 158-3 (в ред. от 9 нояб. 2014 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2014. – № 74. – 5/314.

О Комитете государственного контроля Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 9 февр. 2000 г. № 369-3 (в ред. от 11 июля

2015 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2015. – № 66. – 91/443.

О мерах по усилению ведомственного контроля в Республике Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь от 25 мая 2000 г. № 293 (в ред. от 11 июня 2015 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2015. – № 13.

О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 20 февр. 1991 г. № 617-ХП (в ред. от 15 февр. 2014 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2014. – № 16/274.

О Совете Министров Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 (в ред. от 4 июня 2015 г. № 268-3) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2015. – № 2/2266.

О структуре Правительства Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь от 5 июля 2006 г. № 289 (в ред. от 10 июля 2013 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2013. – № 74. – 1/7567.

Об аудиторской деятельности : Закон Респ. Беларусь от 12 июля 2013 г. № 56-3 (в ред. от 4 июня 2015 г. № 268-3) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2015. – № 2/2266.

Об инвестициях : Закон Респ. Беларусь от 12 июля 2013 г. № 53-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2013. – № 516.

Об органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 16 июля 2008 г. № 414-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 184. – 2/1511.

Петрова, Г. В. Международное финансовое право : учеб. для магистров / Г. В. Петрова. – М. : Юрайт, 2015. – 457 с.

Пилипенко, А. А. Финансовое право : учеб. пособие / А. А. Пилипенко. – Минск : Книж. Дом, 2014. – 636 с.

Положение о Министерстве экономики Республики Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 29 июля 2006 г. № 967 (в ред. от 7 марта 2016 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2016. – № 130. – 5/22734.

Практикум по финансовому праву для экономических специальностей : учеб. пособие / под ред. С. О. Шохина. – М. : КноРус, 2014. – 192 с.

Разумова, Л. Т. Финансовое право : пособие / Л. Т. Разумова, К. П. Цыганкова. – Гомель : Бел. торгово-экон. ун-т потребит. кооп., 2005. – 68 с.

Уголовный кодекс Республики Беларусь : принят Палатой представителей Нац. собр. Респ. Беларусь 2 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. Нац. собр. Респ. Беларусь 24 июня 1999 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 2/2403.

Финансовое право : учеб. для бакалавров / отв. ред. Е. М. Ашмарина. – М. : Юрайт, 2013. – 429 с.

Финансовое право : учеб. пособие / отв. ред. И. В. Рукавишников. – СПб. : Норма, 2015. – 512 с.

Ханкевич, Л. А. Финансовое право Республики Беларусь : практ. пособие / Л. А. Ханкевич. – Минск : Молодеж. науч. о-во, 2013. – 282 с.

СОДЕРЖАНИЕ

Пояснительная записка.....	3
Тема 1. Финансовая деятельность государства.....	5
1.1. Понятие и роль финансовой деятельности государства и административно-территориальных образований.....	5
1.2. Организационно-правовые особенности и методы финансовой деятельности государства и АТО	6
1.3. Правовые формы финансовой деятельности государства и АТО.....	8
1.4. Разграничение компетенции республиканских органов и органов местного самоуправления в области финансовой деятельности.....	11
Тема 2. Финансовое право как отрасль права, учебная дисциплина и наука.....	20
2.1. Понятие, предмет и метод финансового права	20
2.2. Финансовое право в системе права Республики Беларусь	25
2.3. Система, принципы и источники финансового права.....	28
2.4. Понятие и виды финансово-правовых норм	33
2.5. Финансовые правоотношения	40
2.6. Субъекты финансового права и финансовых правоотношений	42
2.7. Особенности защиты прав субъектов финансовых правоотношений	45
Тема 3. Финансовый контроль в Республике Беларусь.....	50
3.1. Понятие, значение и виды финансового контроля	50
3.2. Органы финансового контроля.....	53
3.3. Формы, методы и организации финансового контроля	57
Тема 4. Бюджетное право и правовые основы бюджетного регулирования	63
4.1. Природа и сущность бюджета	63
4.2. Предмет и понятие бюджетного права	67
4.3. Бюджетное право в системе права	71
4.4. Система и источники бюджетного права	76
4.5. Понятие и особенности правового статуса субъектов бюджетного права.....	79
4.6. Понятие и принципы построения бюджетной системы.....	85
4.7. Состав доходов и расходов	92
4.8. Распределение доходов и расходов между звеньями бюджетной системы	95
4.9. Понятие и общая характеристика бюджетных прав.....	99

4.10. Бюджетные права Республики Беларусь	101
4.11. Бюджетные права административно-территориальных единиц Республики Беларусь	104
Тема 5. Правовое регулирование бюджетного процесса в Республике Беларусь	111
5.1. Понятие и принципы бюджетного процесса.....	111
5.2. Порядок составления бюджета.....	112
5.3. Рассмотрение и утверждение бюджета.....	115
5.4. Исполнение бюджетов	118
5.5. Понятие и значение бюджетного контроля.....	124
5.6. Контроль за исполнением бюджетов.....	126
5.7. Контроль работы финансовых органов по составлению и исполнению бюджетов.....	131
Тема 6. Правовое положение финансов организаций	136
6.1. Значение и сущность государственного регулирования финансов хозяйствующих субъектов.....	136
6.2. Влияние финансовой политики государства на финансово-хозяйственную деятельность организаций	138
6.3. Правовой режим финансово-хозяйственной деятельности организаций.....	140
6.4. Финансово-правовое регулирование деятельности организаций.....	142
Тема 7. Правовые основы государственного кредита	144
7.1. Правовые основы государственного кредита. Понятие и значение государственного кредита в Республике Беларусь	144
7.2. Формы государственного кредитования	146
Тема 8. Налоговое право как финансово-правовой институт.....	147
8.1. Налоговое право в системе финансового права Республики Беларусь.....	147
Тема 9. Правовые основы банковского дела в Республике Беларусь	151
9.1. Правовые основы деятельности банков и небанковских кредитно-финансовых организаций.....	151
Тема 10. Правовые основы страхования в Республике Беларусь.....	158
Тема 11. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в Республике Беларусь	164
Вопросы для подготовки к экзамену.....	176
Список рекомендуемой литературы	178

Учебное издание

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Пособие

**для реализации содержания образовательной программы
переподготовки руководящих работников
и специалистов**

Авторы-составители:

Дорошко Татьяна Витальевна

Дорошко Виталий Николаевич

Редактор Ю. Г. Старовойтова

Компьютерная верстка Л. Г. Макарова

Подписано в печать 14.06.18. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура Таймс. Ризография.
Усл. печ. л. 10,69. Уч.-изд. л. 10,20. Тираж 110 экз.
Заказ №

Издатель и полиграфическое исполнение:
учреждение образования «Белорусский торгово-экономический
университет потребительской кооперации».

Свидетельство о государственной регистрации издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/138 от 08.01.2014.

Просп. Октября, 50, 246029, Гомель.

<http://www.i-bteu.by>

**БЕЛКООПСОЮЗ
УЧРЕЖДЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ
«БЕЛОРУССКИЙ ТОРГОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ КООПЕРАЦИИ»**

Кафедра экономических и правовых дисциплин

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Пособие

**для реализации содержания образовательной программы
переподготовки руководящих работников
и специалистов**

Гомель 2018