

# ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА: ВОПРОСЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ И КЛАССИФИКАЦИИ <1>

А.А. ЯЛБУЛГАНОВ

<1> Исследование выполнено в рамках конкурса индивидуальных исследовательских грантов Научного фонда ГУ-ВШЭ. 2006 г. (номер гранта 06-01-0057).

Ялбулганов А.А., профессор, доктор юридических наук.

Как известно, источники финансового права представляют собой форму выражения и закрепления финансово-правовых норм. При этом под источниками финансового права как отрасли права принято понимать официально признаваемые государством правовые формы, содержащие финансово-правовые предписания, в совокупности образующие систему источников позитивного финансового права (законы, международные договоры, подзаконные нормативные правовые акты и т.д.). Что касается источников финансового права как отрасли правовой науки, то ими наряду с нормативными правовыми актами и иными источниками позитивного финансового права служат также различные научные источники - монографии, диссертации, статьи и т.п. В свою очередь, совокупность вышеназванных источников, дополненная соответствующими учебниками, учебно-методической литературой, составляет систему источников финансового права как учебной дисциплины.

Таким образом, в основании системы источников финансового права находятся нормативные правовые акты.

Общее, что объединяет все эти нормативные правовые акты, - это содержание в них финансово-правовых норм, т.е. норм, с помощью которых регулируются финансовые отношения - устанавливается статус участников финансовых правоотношений, определяются их права, обязанности и ответственность. По данному признаку все названные виды нормативных правовых актов взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Нормативные правовые акты, регулирующие финансовые отношения, образуют единую систему на основе их иерархической соподчиненности, определяемой юридической силой актов.

Условно в позитивном финансовом праве можно выделить два блока - национальное и международное финансовое право.

В свою очередь, среди национальных (внутригосударственных) источников финансового права выделяют две наиболее крупные группы нормативных правовых актов - законы и подзаконные акты.

В зависимости от формы государственного устройства система источников позитивного финансового права представлена тремя уровнями:

- федеральными;
- региональными (субъектов Российской Федерации);
- местными (муниципальными).

Классификация источников финансового права может проводиться и по другим критериям. Так, по предмету правового регулирования источники позитивного финансового права могут быть подразделены на источники, регулирующие отношения в бюджетной, налоговой, валютной сферах, сфере финансового контроля, а также иных областях публичных финансов.

К федеральным источникам финансового права относятся Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также подзаконные нормативные правовые акты: нормативные указы Президента РФ, постановления

Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов (например, Банка России).

В Конституции РФ содержатся нормы, являющиеся основополагающими принципами финансового права. Она гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свободу экономической деятельности, содержит нормы, которые закрепляют формы собственности, признаваемые и гарантируемые государством (ст. ст. 8, 9, 36).

Конституция РФ закрепляет и ряд других норм, непосредственно регулирующих финансовые отношения:

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

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

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

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

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

Федеральные законы как источники финансового права. Характерной особенностью российского финансового законодательства является отсутствие единого отраслевого кодифицированного нормативного правового акта. В то же время существуют кодифицированные акты по отдельным подотраслям финансового права, составившие основу бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах, - Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ.

Основной массив нормативных правовых актов, регулирующих публичные финансовые отношения, составляют некодифицированные акты (например, Федеральные законы "О Счетной палате Российской Федерации", "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" и др.).

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

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

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

- федерального бюджета;
- федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии.

Особые требования предъявляются к налоговому законодательству, которое, отчуждая часть имущества налогоплательщиков в виде налогов и иных обязательных публично-правовых платежей, должно одновременно служить защитой их прав и законных интересов и обеспечивать их эффективную защиту от произвола налоговой администрации.

Принудительный, односторонний, безвозмездный и безэквивалентный характер налогового изъятия требует закрепления всех основных элементов налоговой обязанности в форме закона.

Налог не может быть установлен, изменен или отменен иначе как законом - этот юридический принцип налогового права закрепляется в тексте большинства конституций зарубежных стран.

Краткая характеристика федерального финансового законодательства по предмету правового регулирования. Федеральное бюджетное законодательство состоит из Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ, федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год и иных федеральных законов, принятых в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Таким образом, определяющую роль в регулировании бюджетных отношений играет Бюджетный кодекс РФ (далее - БК РФ), представляющий собой систематизированный свод норм права, регулирующий бюджетные отношения. БК РФ служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства РФ, правовые основы функционирования бюджетной системы РФ, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

Ежегодные законы о федеральном бюджете на соответствующий год рассматриваются в качестве актов бюджетного законодательства несмотря на то, что они имеют особую правовую природу. Данные акты не обладают всеми признаками, присущими закону. Однако мировая и российская практика сложилась таким образом, что ежегодные законы о бюджете утверждаются законодательным (представительным) органом государственной власти в форме закона, вне зависимости от того, содержит он или нет статьи нормативного характера. Такой подход обосновывается той исключительной ролью, которую бюджет играет в жизни любого государства. Все же следует иметь в виду, что в ежегодных законах о федеральном бюджете на соответствующий год нередко содержатся нормы, устанавливающие общие правила или рассчитанные на многократное применение, но действующие лишь в пределах ограниченного срока - бюджетного года.

Помимо БК РФ в данной сфере действует много других федеральных законов, регулирующих те или иные сферы бюджетных отношений (например, Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 115-ФЗ "О бюджетной классификации Российской Федерации" и др.).

Федеральные законы от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" определяют роль местных бюджетов, бюджетные права органов местного самоуправления, их взаимоотношения с органами государственной власти. Большинство положений этих Законов подлежат конкретизации в законодательстве субъектов РФ и в нормативных актах органов местного самоуправления.

Федеральное законодательство о налогах и сборах состоит из Налогового кодекса РФ (далее - НК РФ) и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов о налогах и сборах.

Часть первая НК РФ от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ устанавливает систему налогов и сборов, взимаемых в федеральный бюджет, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации, в том числе:

- виды налогов и сборов, взимаемых в Российской Федерации;
- основания возникновения (изменения, прекращения) и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов;
- принципы установления, введения в действие и прекращения действия ранее введенных налогов и сборов субъектов Российской Федерации и местных налогов и сборов;
- права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах;
- формы и методы налогового контроля;
- ответственность за совершение налоговых правонарушений;
- порядок обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц.

Часть вторая НК РФ от 5 августа 2000 г. N 117-ФЗ содержит нормы, непосредственно определяющие порядок уплаты отдельных налогов и сборов - федеральных, региональных и местных, а также специальные налоговые режимы - единый сельскохозяйственный налог, упрощенную систему налогообложения, систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, систему налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

Среди других актов федерального законодательства в налоговой сфере следует упомянуть Закон РФ от 21 марта 1991 г. N 943-1 "О налоговых органах Российской Федерации".

Валютное законодательство в Российской Федерации формируется только на федеральном уровне и объединяет Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" и принятые в соответствии с ним иные федеральные законы.

Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" устанавливает правовые основы и принципы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации, полномочия органов валютного регулирования, а также определяет права и обязанности резидентов и нерезидентов в отношении владения, пользования и распоряжения валютой Российской Федерации и внутренними ценными бумагами, права и обязанности органов валютного контроля и агентов валютного контроля.

Для регулирования отношений фискального характера могут применяться нормы таможенного законодательства - Таможенного кодекса РФ от 28 мая 2003 г. N 61-ФЗ, иных федеральных законов, принятых в соответствии с Таможенным кодексом РФ (например, Закона РФ от 21 мая 1993 г. N 5003-1 "О таможенном тарифе"). Принципы соотношения таможенного законодательства и законодательства о налогах и сборах при регулировании фискальных отношений, возникающих в связи с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации, установлены в ч. 2 ст. 2 Налогового кодекса РФ.

Иные федеральные источники, регулирующие финансовые отношения. В тех сферах публичных финансов, в которых не была проведена систематизация законодательства, действует значительное количество "профильных" (т.е. принятых специально для регулирования различных аспектов финансовых отношений) законодательных актов. Так, например, Федеральный закон от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2004 г.) "О Счетной палате Российской Федерации" определяет статус Счетной палаты РФ как постоянно действующего органа государственного финансового контроля, образуемого Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетного ему. Этот Закон

устанавливает принципы осуществления контроля, состав и структуру Счетной палаты, закрепляет порядок деятельности Счетной палаты.

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" закрепляет за Банком России такие важные функции, как разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики во взаимодействии с Правительством РФ; право на монопольное осуществление эмиссии наличных денег и организацию наличного денежного обращения; право на установление правил расчетов в Российской Федерации, на осуществление банковского надзора, на организацию и осуществление валютного регулирования и валютного контроля и др.

Следует обратить внимание, что отдельные "непрофильные законы" также могут содержать бланкетные нормы, отсылающие в целях регулирования вопросов, составляющих предмет финансового права, к законодательным источникам финансового права. Так, например, в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" финансовое обеспечение оперативно-розыскной деятельности, в том числе социальной и правовой защиты граждан, содействующих органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, относится к расходным обязательствам Российской Федерации и осуществляется в порядке, устанавливаемом руководителями государственных органов, оперативные подразделения которых уполномочены осуществлять эту деятельность. В той же статье устанавливается, что контроль за расходованием финансовых средств, выделенных на оперативно-розыскную деятельность, осуществляется руководителями государственных органов, в состав которых входят оперативные подразделения, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, а также специально уполномоченными на то представителями Министерства финансов Российской Федерации.

В качестве еще одного примера можно привести Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" (ст. 39), в соответствии с которым "внешняя торговля товарами, услугами и интеллектуальной собственностью может ограничиваться мерами валютного регулирования или валютного контроля в соответствии со Статьями Соглашения Международного валютного фонда и с законодательством Российской Федерации" <2>.

-----  
<2> Имеется в виду законодательство Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле.

В современном законотворчестве на федеральном уровне уделяется внимание тому, чтобы законодательные акты, не относящиеся к актам законодательства о налогах и сборах, не могли содержать конкретной нормы, регулирующей налоговые отношения. Такие акты могут содержать статьи, в своем названии содержащие упоминание о налоговой проблематике. Однако текст такой статьи должен содержать отсылку к соответствующему акту законодательства о налогах и сборах. Так, например, в ст. 36 уже упоминавшегося Федерального закона "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" устанавливается: "Налогообложение резидентов особой экономической зоны осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах".

Федеральные подзаконные нормативные правовые акты в сфере публичных финансов издаются в соответствии с федеральным законом и не должны ему противоречить. Кроме того, они должны приниматься тем государственным органом, в компетенцию которого непосредственно входит регулирование данных вопросов.

Акты Президента РФ и Правительства РФ имеют важное значение в качестве источников финансового права. С их помощью решаются многие вопросы, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства.

Среди актов, принимаемых Президентом РФ, особое место занимают указы Президента РФ.

В бюджетной сфере, например, Президент РФ вправе регулировать своими указами любые бюджетные отношения, предусмотренные БК РФ, если их регулирование в силу Конституции РФ и законов РФ не входит в исключительную компетенцию Федерального Собрания и не относится к ведению субъектов РФ и органов местного самоуправления. К примеру, Президент РФ не может издавать указы, определяющие круг доходов федерального бюджета или бюджетов других уровней бюджетной системы. Например, в Указе Президента РФ от 14 мая 1998 г. N 554 "О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации" устанавливаются меры по упорядочению вопросов, которым посвящен этот акт.

Касаясь нормотворческих полномочий Правительства РФ в сфере публичных финансов, следует отметить, что в соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" Правительство РФ издает акты, имеющие нормативный характер, в форме постановлений. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Многие постановления Правительства РФ издаются в целях конкретизации, детализации и реализации федеральных законов и указов Президента РФ. Обычно нормы финансового права содержатся в постановлениях Правительства РФ, касающихся бюджетной и налоговой деятельности, финансово-контрольной сферы, валютного и таможенно-тарифного регулирования. Например, в бюджетной сфере Правительство РФ упорядочивает те бюджетные отношения, которые нуждаются в правовом регулировании, но не были урегулированы в законодательном порядке. В данном случае обеспечивается необходимая полнота и большая оперативность в урегулировании бюджетных отношений. Однако, как уже отмечалось, Правительство РФ может осуществлять нормотворческую деятельность лишь в рамках своей компетенции.

По вопросам налогообложения Правительство РФ вправе издавать постановления лишь в случаях, предусмотренных законодательством о налогах и сборах. Налоговый кодекс РФ предусматривает издание Правительством РФ постановлений, определяющих:

- порядок списания безнадежных недоимок по федеральным налогам и сборам;
- перечень отраслей и видов деятельности, имеющих сезонный характер;
- порядок ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков;
- порядок выплаты и размеры сумм, подлежащих выплате свидетелям, переводчикам,

специалистам, экспертам и понятым.

В качестве примера приведем Постановления Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. N 110 "О совершенствовании процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", от 16 марта 1999 г. N 298 "О порядке выплаты и размерах сумм, подлежащих выплате свидетелям, переводчикам, специалистам, экспертам и понятым, привлекаемым для участия в производстве действий по осуществлению налогового контроля" и др.

Серьезные изменения были внесены в порядок осуществления нормотворческой деятельности федеральными органами исполнительной власти в связи с проходящей в стране административной реформой.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" были уточнены полномочия федеральных органов исполнительной власти по принятию нормативных правовых актов, иными словами - по "изданию на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц".

Согласно п. 3 данного Указа Президента РФ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, является федеральное министерство (в нашем случае это Министерство финансов России). Федеральные службы и федеральные агентства не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ (так, например, в соответствии с Указом Президента РФ от 11 мая 2006 г. N 473 "Вопросы Федеральной таможенной службы" функции Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела переданы Федеральной таможенной службе). В пределах своей компетенции федеральные службы и федеральные агентства могут издавать индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности данной федеральной службы или федерального агентства.

Нормативные правовые акты могут издаваться федеральным органом исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Порядок осуществления министерством функции по принятию нормативных правовых актов в сфере публичных финансов установлен в Положении о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 329 "О Министерстве финансов Российской Федерации". В соответствии с п. 5.2 данного Положения Минфин России на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ принимает следующие нормативные правовые акты:

порядок формирования отчетности об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и консолидированного бюджета Российской Федерации;

порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета;

порядок применения бюджетной классификации Российской Федерации;

формы налоговых деклараций, расчетов по налогам и порядок заполнения налоговых деклараций;

ряд документов, связанных с расчетом и уплатой таможенных платежей (форма таможенного приходного ордера; форма требования об уплате таможенных платежей; форма решения о взыскании в бесспорном порядке таможенных платежей за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках; форма акта о результатах совместной выверки расходования денежных средств плательщика, внесенных на счет таможенного органа; акты, определяющие случаи, когда уплата таможенных платежей может обеспечиваться договором страхования; акты, устанавливающие максимальные суммы одной банковской гарантии и максимальные суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком или одной организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных платежей, и др.);

порядок ведения Государственной долговой книги Российской Федерации и передачи Министерству финансов Российской Федерации информации из Государственной долговой книги субъекта Российской Федерации и муниципальной долговой книги;

порядок формирования государственного регистрационного номера, присваиваемого выпускам государственных и муниципальных ценных бумаг и иных долговых обязательств;

отчеты об итогах эмиссии федеральных государственных ценных бумаг;  
условия эмиссии и обращения федеральных государственных ценных бумаг и решения об эмиссии отдельных выпусков федеральных государственных ценных бумаг;  
порядок определения цен на драгоценные металлы, а также изделия из них, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;  
иные нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности.

В отдельных случаях предусматривается принятие совместных нормативных правовых актов, т.е. актов, принимаемых одним федеральным органом исполнительной власти совместно (по согласованию) с другим органом. Так, Министерство финансов РФ принимает порядок контроля таможенной стоимости товаров совместно с Федеральной таможенной службой.

Особняком в системе подзаконных актов федерального уровня стоят акты Центрального банка РФ - инструкции, указания, положения. Они имеют особо важное значение в области банковского надзора и для регулирования валютных отношений.

Исключение федеральных агентств и федеральных служб из числа государственных органов, имеющих право принимать нормативные правовые акты в сфере публичных финансов, имеет настолько важное значение для всей системы управления публичными финансами, что стало поводом к включению в кодифицированные акты специальных запретительных норм. Так, в соответствии с п. 2 ст. 4 Налогового кодекса РФ "федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять функции по контролю и надзору в области налогов и сборов и в области таможенного дела, и их территориальные органы не имеют права издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов и сборов".

Нормативные правовые акты, регулирующие финансовые отношения, могут применяться в том случае, если они в полной мере отвечают требованиям, предъявляемым российским законодателем к нормативному правовому акту.

Во-первых, нормативный правовой акт должен быть официально опубликован. Это требование закреплено:

- применительно к законам: в п. 3 ст. 15 Конституции РФ, в ст. 1 Федерального закона от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания";

- применительно к указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ: в п. 1 Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти";

- применительно к нормативным правовым актам Минфина России: в п. 8 Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763.

Во-вторых, нормативные правовые акты Минфина России, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, подлежат государственной регистрации в Минюсте России (п. 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009).

Нормативные правовые акты Минфина России и иных федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих отношений, применения санкций к гражданам,



должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На такие акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Характеризуя "внутреннюю" систему нормативно-правового регулирования финансовых отношений (то есть российские нормативные правовые акты по данному вопросу), следует обратить внимание на то, что долгое время в массиве нормативных правовых актов, в том числе и по вопросам публичных финансов, были представлены такие правовые акты, как письма, телеграммы и т.п. Их доля в общем объеме источников финансового права была особенно велика в советский период. В то время существовала практика направления инструктивных писем финансовых органов, нередко содержащих предписания нормативного характера.

Практика включения нормативных правовых предписаний в различного рода письма и телеграммы приводила к частым возникновениям случаев столкновения (коллизий) "нормативных" писем и законодательных актов, что в конечном счете приводило к дискредитации самого принципа законности.

Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. В этих Правилах устанавливается, что "издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается". Кроме того, содержится прямой запрет на издание нормативных правовых актов структурными подразделениями и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Письмами, телеграммами (телетайпограммами) могут оформляться: ответы на запросы, позиция руководства государственного органа, которая может комментировать (разъяснять) правовую норму, содержащуюся в нормативном правовом акте. Эти и иные подобные документы являются разъяснительными документами, отражающими точку зрения лица, их подписавшего.

Письма, телеграммы (телетайпограммы) могут выполнять информационную функцию. В особых случаях в целях оперативного доведения до сведения заинтересованных лиц положений законодательных актов либо иных нормативных правовых актов вышестоящих органов государственной власти информация об этих актах также может доводиться в виде писем, телеграмм (телетайпограмм).

Таким образом, письма, телеграммы и телетайпограммы, не будучи нормативными правовыми актами, не могут содержать общеобязательных предписаний, в том числе по вопросам публичных финансов.

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

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

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

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

По мнению некоторых исследователей, в российской правовой системе мы сталкиваемся с прецедентным правом, в том числе в финансово-правовой сфере <3>. Под прецедентами при этом понимаются правила поведения, сформулированные в конкретных решениях по конкретным делам, являющиеся фактически общеобязательными для широкого круга лиц. В этой связи особое значение имеет практика Конституционного Суда РФ, многие решения которого содержат правоположения общего характера, которые ранее не были закреплены в каком-либо нормативном акте.

-----  
<3> См., например: Демин А.В. Финансовое право: Учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 47 - 48.

---