



ФИНАНСОВОЕ ПРАВО **РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор
М.С.Карасева

Допущено Министерством
образования Российской Федерации
в качестве учебника для студентов
высших учебных заведений,
обучающихся по специальности
«Юриспруденция»



МОСКВА
ЮРИСТЪ
2004

УДК 347.73 (075.8)
ББК 67.402
Ф59

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *О.Н. Горбунова*;
Кафедра административного и финансового права юридического
факультета Московского государственного университета
им. М.В. Ломоносова

Авторский коллектив:

Бирюков П.Н., доц., канд. юрид. наук — гл. 20; *Брызгалин А.В.*, канд.
юрид. наук — гл. 15—19 (кроме § 3 гл. 17); *Грачева Е.Ю.*, проф., докт.
юрид. наук — гл. 14, § 3 гл. 17, гл. 22, 26, 27, 28; *Гриценко В.В.*, доц.,
канд. юрид. наук — разд. III (введение); *Ермакова Т.С.*, доц., канд.
юрид. наук — § 1, 3, 4, 5 гл. 8; *Карасева М.В.*, проф., докт. юрид.
наук — предисловие, гл. 1—7, § 2 гл. 8, гл. 9, § 3 гл. 10, гл. 11, 12, 13,
разд. V (введение), гл. 24, 25, § 1 и 5 гл. 10 (совместно с Шохиним С.О.);
Крохина Ю.Л., доц., докт. юрид. наук — гл. 21, 23; *Шохин С.О.*, проф.,
докт. юрид. наук, аудитор Счетной палаты РФ — § 2, 4, 6, 7 гл. 10
(§ 1 и 5 гл. 10 совместно с М.В. Карасевой).

Руководитель авторского коллектива — *М.В. Карасева*

Финансовое право Российской Федерации: Учебник /
Ф59 Отв. ред. М.В. Карасева — М.: Юристъ, 2004. — 576 с.

ISBN 5-7975-0489-8 (в пер.)

В учебнике, подготовленном в соответствии с Государственным образовательным стандартом, рассматриваются основные финансово-правовые понятия и категории, среди которых: предмет и метод финансового права, финансово-правовые нормы, финансовые правоотношения, юридические факты в финансовом праве и т.д. Специальное внимание уделено истории развития науки финансового права.

На основе новейшего законодательства освещаются вопросы бюджетного права, целевых государственных и муниципальных фондов, финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий, налогового права, банковской деятельности, денежного обращения, валютного контроля.

Законодательство отражено по состоянию на 1 октября 2001 г.

Учебник рассчитан на студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов. Будет полезен работникам финансовых и налоговых органов, практическим работникам предприятий и организаций, работникам исполнительных органов власти.

УДК 347.73 (075.8)
ББК 67.402

ISBN 5-7975-0489-8

© «Юристъ», 2002
© Коллектив авторов, 2002

ОГЛАВЛЕНИЕ

Принятые сокращения	12
Предисловие	13

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Финансовое право как отрасль российского права	17
§ 1. Финансы и финансовая система Российской Федерации	17
§ 2. Предмет и метод финансового права	23
А. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований как сфера финансово-правового регулирования	23
Б. Отношения, составляющие предмет финансового права	36
В. Метод финансового права	38
§ 3. Отграничение финансового права от смежных отраслей права	42
§ 4. Финансовое право и политика	47
§ 5. Система финансового права	52
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	57
Глава 2. Наука финансового права	59
• § 1. Понятие и система науки финансового права	59
§ 2. Методология науки финансового права	64
§ 3. История развития науки финансового права в России	67
§ 4. Актуальные проблемы российской науки финансового права	74
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	78
Глава 3. Финансово-правовые нормы	79
§ 1. Понятие и особенности финансово-правовых норм	79
§ 2. Классификация финансово-правовых норм	85
§ 3. Источники финансового права	91
§ 4. Действие финансово-правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц	97
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	100

Глава 4. Субъекты финансового права *	101
§ 1.-Понятие субъекта финансового права	101
§ 2. Российская Федерация и субъекты РФ как субъекты финансового права	103
§ 3. Муниципальные образования как субъекты финансового права.	108
§ 4. Коллективные субъекты финансового права	109
§ 5. Индивидуальные субъекты финансового права	116
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	120
Глава 5. Финансовое правоотношение.	122
§ 1. Понятие финансового правоотношения и его субъекты.	122
§ 2. Объекты финансового правоотношения.	127
§ 3. Особенности прав и обязанностей субъектов финансового правоотношения.	130
§ 4. Виды финансовых правоотношений	140
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	146
Глава 6. Юридические факты в финансовом праве.	148
§ 1. Функции юридических фактов в финансовом праве.	148
§ 2. Классификации юридических фактов и юриди- ческих составов в финансовом праве.	150
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	155
Глава 7. Государственный и муниципальный финансовый контроль	156
§ 1. Понятие государственного и муниципального финансового контроля.	156
§ 2. Виды и органы государственного и муници- пального финансового контроля.	158
§ 3. Методы государственного и муниципального финансового контроля.	172
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	175

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел I. Правовой режим централизованных государст- венных и муниципальных денежных фондов	179
Глава 8.. Бюджетное право Российской Федерации.	179
§ 1. Понятие бюджета и бюджетного устройства Российской Федерации.	179
§ 2. Понятие бюджетного права и бюджетных пра- воотношений.	186
§ 3. Общая характеристика доходов и расходов бюджетов.	193

Оглавление

§ 4. Правовой режим дефицита бюджета	198
§ 5. Правовой режим межбюджетных отношений	200
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	211
Глава 9. Бюджетная компетенция Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.	212
§ 1. Понятие бюджетной компетенции.	212
§ 2. Бюджетная компетенция Российской Федерации.	215
§ 3. Бюджетная компетенция субъектов РФ.	219
§ 4. Компетенция муниципального образования в области бюджета	222
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	224
Глава 10. Бюджетный процесс.	225
§ 1. Понятие бюджетного процесса и основные полномочия его участников	225
§ 2. Правовые требования к составлению проектов бюджетов.	232
§ 3. Бюджетная классификация	236
§ 4. Правовой режим рассмотрения и утверждения проектов бюджетов.	239
§ 5. Правовой режим исполнения бюджетов	243
§ 6. Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета	248
§ 7. Государственный и муниципальный финансовый контроль, осуществляемый в ходе бюджетного процесса	250
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	254
Глава 11. Правовой режим целевых государственных и муниципальных (местных) денежных фондов	255
§ 1. Прием, классификация и основы правового регулирования целевых государственных и муниципальных фондов	255
§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов	258
§ 3. Правовой режим государственных и муниципальных внебюджетных фондов.	262
§ 4. Правовой режим целевых фондов Правительства Российской Федерации.	269
§ 5. Правовой режим государственных отраслевых денежных фондов.	271
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	274

Раздел II. Правовой режим децентрализованных государственных и муниципальных денежных фондов	275
Глава 12. Понятие и основы правового регулирования финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий	275
§ 1. Понятие финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий	275
§ 2. Финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий как объект финансово-правового регулирования.	277
§ 3. Правовые основы планирования финансовых ресурсов предприятия	281
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	282
Глава 13. Правовое регулирование образования и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных унитарных предприятий	283
§ 1. Выручка и прибыль предприятия	283
§ 2. Правовое регулирование определения себестоимости продукции (работ, услуг).	287
§ 3. Правовые основы использования кредитов, амортизационных отчислений и прочих поступлений государственными и муниципальными унитарными предприятиями.	291
§ 4. Правовые требования к распределению и использованию прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий.	295
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	297
Глава 14. Правовые основы организации страхования в Российской Федерации	298
§ 1. Понятие страхования как экономической и правовой категорий.	298
§ 2. Виды страхования. Государственное регулирование страховой деятельности	304
§ 3. Финансово-правовое регулирование обязательного страхования.	309
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	315
Раздел III. Правовое регулирование государственных и муниципальных доходов	316
Глава 15. Налоговое право Российской Федерации. Общие положения	319
§ 1. Понятие налога и сбора в Российской Федерации	319

§ 2. Система налогов и сборов в Российской Федерации. Установление, введение и отмена налогов	323
§ 3. Налоговое право и налоговое законодательство России	329
§ 4. Налоговые правоотношения	336
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	339
Глава 16. Исполнение обязанности по уплате налогов (сборов) и налоговая ответственность	341
§ 1. Возникновение и прекращение обязанности по уплате налогов и сборов	341
§ 2. Добровольное и принудительное исполнение обязанности по уплате налога	346
§ 3. Налоговый контроль ;	351
§ 4. Налоговая ответственность и защита прав налогоплательщика	359
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	378
Глава 17. Основные федеральные налоги и сборы в России	379
§ 1. Налог на добавленную стоимость.	380
§ 2. Акцизы	383
§ 3. Налог на прибыль	385
§ 4. Налог на доходы физических лиц	392
§ 5. Единый социальный налог (взнос).	395
§ 6. Таможенные пошлины	399
§ 7. Налоги в дорожные фонды	401
§ 8. Налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения	403
§ 9. Государственная пошлина	405
<i>Контрольные вопросы и задания...."</i>	407
Глава 18. Основные региональные налоги в Российской Федерации	408
§ 1. Налог на имущество предприятий	408
§ 2. Налог с продаж ,	410
§ 3. Единый налог на вмененный доход (взнос)	412
§ 4. Налог на игорный бизнес	417
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	418
Глава 19. Основные местные налоги в Российской Федерации	419
§ 1. Налог на имущество физических лиц	419
§ 2. Земельный налог	423
§ 3. Налог на рекламу	426
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	427

Глава 20. Международные налоговые нормы и налоговое законодательство Российской Федерации	428
§ 1. Действие международных налоговых соглашений в Российской Федерации	428
§ 2. Договоры об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов	432
§ 3. Соглашения о сотрудничестве в борьбе с нарушениями налогового законодательства	434
§ 4. Иные соглашения, в которых имеются налоговые нормы	437
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	439
Глава 21. Неналоговые доходы государства и муниципальных образований	440
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	446
Раздел IV. Правовое регулирование государственного и муниципального кредита в Российской Федерации	447
Глава 22. Правовой режим государственного и муниципального кредита	447
§ 1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита. Формы государственного кредита	447
§ 2. Финансово-правовые отношения в области государственного и муниципального кредита	456
§ 3. Правовое регулирование внутренних государственных займов. Виды государственных займов	461
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	468
Раздел V. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов	469
Глава 23. Правовой режим расходов бюджета	475
§ 1. Понятие расходов бюджета и их формы. Бюджетное финансирование	475
§ 2. Правовые основы финансирования капитальных вложений	487
§ 3. Правовой режим бюджетного кредитования	493
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	496
Глава 24. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования	498
§ 1. Понятие сметно-бюджетного финансирования и его объекты	498

§ 2. Смета бюджетного учреждения и ее значение. Расходы бюджетных учреждений	500
§ 3. Правовое регулирование внебюджетных средств бюджетных учреждений.	504
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	507
Глава 25. Правовое регулирование расходов государствен- ных внебюджетных фондов	509
§ 1. Понятие и правовые формы расходов государ- ственных внебюджетных фондов	509
§ 2. Правовой режим расходов Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и фондов медицинского страхования.	510
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	517
Раздел VI. Правовые основы банковской деятельности, денежного обращения, расчетов и валютного регулирования	519
Глава 26. Правовые основы банковской деятельности	519
§ 1. Понятие банковской системы России	519
§ 2. Финансово-правовые отношения с участием кредитных организаций.	526
§ 3. Банк России как орган банковского регулиро- вания и надзора.	529
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	536
Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов	537
§ 1. Правовое регулирование денежного обраще- ния в РОССИЙСКОЙ Федерации.	537
§ 2. Денежная система Российской Федерации. Эмиссионное право Банка России	540
§ 3. Правовые основы расчетов	545
§ 4. Правила ведения кассовых операций	550
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	552
Глава 28. Валютное законодательство и валютный контроль	554
§ 1. Понятие валюты и валютных правоотношений	554
§ 2. Понятие валютных операций и виды валют- ных счетов.	557
§ 3. Правовые основы валютного регулирования	562
§ 4. Правовые основы валютного контроля	570
<i>Контрольные вопросы и задания.</i>	574

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

АПК	— Арбитражный процессуальный кодекс РФ
БК	— Бюджетный кодекс РФ
БНА	— Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
ВВС	— Ведомости Верховного Совета; Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ)
ГК	— Гражданский кодекс РФ
ГТК России	— Государственный таможенный комитет РФ
КЗоТ	— Кодекс законов о труде РФ
КоАП	— Кодекс РСФСР об административных правонарушениях
МНС России	— Министерство Российской Федерации по налогам и сборам
НК	— Налоговый кодекс РФ
САПП	— Собрание актов Президента и Правительства РФ
СЗ РФ	— Собрание законодательства РФ
СП	— Собрание постановлений Совета Министров (Правительства) (СССР, РСФСР)
ТК	— Таможенный кодекс РФ
УК	— Уголовный кодекс РФ
ФСНП России	— Федеральная служба налоговой полиции РФ
ЦБ	— Центральный банк РФ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Финансовое право — это одна из отраслей права, которая существует во всех странах, принадлежащих к континентальной системе права. Наибольшее развитие финансовое право получило во Франции и Германии.

В России финансовое право сейчас стало развиваться особенно активно. Начало этому процессу было положено в конце XX в. Под влиянием демократизации общественной жизни и движения страны по пути рыночной экономики изменились принципы, а также формы правового регулирования финансов. Это нашло отражение в принципиально новых источниках финансового права, появившихся в последние годы. В их числе Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, принятые в 1998 г. и вступившие в силу в последние годы XX в. Нельзя не отметить и то обстоятельство, что из года в год увеличивается число законодательных актов, регулирующих различные сферы публичных финансов.

В результате к сегодняшнему дню существенно изменилась и система финансового права. Это выразилось в том, что сфера финансово-правового регулирования заметно расширилась. Во-первых, в связи с созданием в начале 90-х гг. XX в. в России государственных внебюджетных фондов в системе финансового права сформировался соответствующий правовой институт, что было сразу отражено в финансово-правовых учебных курсах. Во-вторых, в связи с переориентацией в условиях рынка государственного управления экономикой на налогообложение налоговое право стало доминантой финансового права. Соответственно, финансово-правовой институт «налоговое право», существовавший в системе советского финансового права, трансформировался сегодня в подотрасль «налоговое право». В-третьих, в связи с поисками оптимальной модели бюджетного федерализма в России существенно расширилось правовое регулирование бюджетных отношений. В результате заметно изменилось и бюджетное право как подотрасль финансового права.

Все вышеотмеченное, а также многие другие изменения, происшедшие в финансовом праве, весьма актуализировали эту отрасль права. Свидетельством этого является, прежде всего, повы-

шенный интерес к науке финансового права. «Производительные силы» науки финансового права из года в год растут. Сегодня активно защищаются как кандидатские, так и докторские диссертации в этой области.

Актуальность финансового права проявляется и в том, что финансово-правовые знания стали наиболее востребованы практикой. Они в равной мере стали необходимы как работникам налоговых, финансовых, контрольных органов, так и бухгалтерам предприятий, предпринимателям, физическим лицам, являющимся налогоплательщиками, и т.д. В связи с отмеченным интерес к учебной и научной финансово-правовой литературе сегодня очень велик.

Настоящий учебник представляет собой изложение основных теоретических положений финансового права, сформулированных на основе последних достижений науки. Кроме того, в учебнике освещено новейшее финансовое законодательство в границах традиционно сложившихся, а также недавно появившихся финансово-правовых институтов и подотраслей финансового права. ,

В первую очередь учебник может быть полезен студентам для изучения материала по курсу «Финансовое право России» в высших учебных заведениях, а также в средних специальных учебных заведениях. Кроме того, он рассчитан не только на первичное ознакомление студентов с основными положениями финансового права, но и на дальнейшее углубленное изучение и освоение теоретических проблем современной финансово-правовой науки. Поэтому он может быть полезен аспирантам и научным работникам. Наконец, учебник может быть использован для получения информации о финансово-правовом регулировании практически всеми работниками органов исполнительной власти, предпринимателями, налогоплательщиками и т.д.

Доктор юридических наук, профессор
М.В.Карасева

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

§ 1. Финансы и финансовая система Российской Федерации

Финансовое право — это отрасль права, которая регулирует экономические, а именно — финансовые отношения. Для понимания природы и особенностей этой отрасли права необходимо иметь четкое представление о том, что такое финансы.

Финансы — это одна из экономических категорий, наряду с такими как цена, прибыль, кредит и т.д. Она выражает реально существующие общественные отношения, которые и называются финансовыми. В связи с этим понятие «финансы» и «финансовые отношения» в науке принято считать идентичными.

Финансы как явление общественной жизни возникают с появлением государства и денег. Деньги, выполняя функцию средства обращения, являются важнейшей предпосылкой появления финансов как самостоятельной сферы денежных отношений.

Роль финансов в жизни общества зависит от того, какое место в экономике страны отводится денежным, отношениям. В докапиталистических формациях, в условиях фрагментарности товарно-денежных отношений финансы также имели фрагментарный характер. При капитализме, когда товарно-денежные отношения стали основой развития экономики, финансовые отношения приобрели всеобъемлющий характер. В социалистическом обществе финансовые отношения были ограничены преобладанием отношений производственного распределения над товарно-денежными отношениями. В современных условиях в связи с развитием в России отношений рыночного типа, а значит — товарно-денежных, финансы стали играть определяющую роль в жизни общества.

Финансы — это не все денежные отношения в обществе, а только их часть, а именно те, которые связаны «с формированием, распределением и использованием централизованных и де-

централизованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства»¹. Финансы охватывают *две группы отношений*: 1) денежные отношения, связанные с формированием и использованием централизованных денежных фондов; 2) денежные отношения, опосредующие формирование и использование децентрализованных денежных фондов организаций.

В первую группу включаются отношения по:

а) уплате налогов и неналоговых платежей в бюджет и государственные и муниципальные внебюджетные фонды;

б) выделению средств из бюджета и из государственных и муниципальных внебюджетных фондов;

в) распределению бюджетных средств между звеньями бюджетной системы и т.д.

Вторая группа охватывает отношения по формированию, распределению, а в ряде случаев и использованию доходов и прибыли предприятий и организаций и т.д.

Финансовые отношения (финансы) выделяются из всей массы денежных отношений *по специфическим признакам*: во-первых, — это всегда денежные отношения; во-вторых, — распределительные, так как они возникают не на стадии производства, обмена или потребления общественного продукта, а на стадии его распределения; в-третьих, — безэквивалентные, поскольку на стадии распределения «имеет место одностороннее (без встречного эквивалента) движение денежной формы стоимости», в отличие от стадии обмена, где наблюдается «двустороннее (встречное) движение стоимостей, одна из которых находится в денежной форме, а другая — в товарной»². В-четвертых, существенным признаком финансов является их движение в форме финансовых ресурсов, мобилизация и использование которых осуществляются через денежные фонды. Заметим, что денежные фонды — это относительно обособленная часть финансовых ресурсов, имеющих целевое назначение и относительную самостоятельность функционирования. В настоящее время к денежным фондам, через которые осуществляется мобилизация и использование финансовых ресурсов, относятся: бюджеты (федеральный, субъектов Федерации, муниципальных образований); Пенсионный фонд РФ, федеральный и территориальные

¹ Финансы. Денежное обращение. Кредит / Под ред. Л.А. Дробозиной. М., 1997. С. 63.

² Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. М., 1993. С. 10.

фонды обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования РФ и т.д.

Вышеперечисленные признаки финансовых отношений (финансов) позволяют отграничивать их от других денежных отношений: кредитных, отношений по заработной плате, купли-продажи и т.д. Так, кредитные отношения, в отличие от финансовых, имеют эквивалентный и даже возмездный характер, поскольку кредит должен быть в определенный срок возвращен кредитору с уплатой заранее оговоренных процентов. Отношения по заработной плате, будучи денежными, опять-таки отличаются от финансовых тем, что являются эквивалентными. Ведь заработная плата представляет собой оплату трудовых усилий работника и в этом смысле носит компенсационный характер. Отношения в связи с куплей-продажей являются денежными, но не финансовыми по той причине, что возникают не на стадии распределения общественного продукта, а на стадии его обмена. Кроме того, они предполагают получение эквивалента (в денежной форме) за реализованные товары, работы, услуги.

Роль финансов в социально-экономической жизни страны выражается в их *распределительной и контрольной функциях*.

Распределительная функция заключается в том, чтобы распределять стоимость валового общественного продукта, и тем самым обеспечить каждого субъекта хозяйствования необходимыми ему финансовыми ресурсами. Благодаря финансам денежные средства поступают в распоряжение государства, муниципальных образований, предприятий, организаций, физических лиц.

Контрольная функция финансов заключается в их способности количественно отслеживать весь ход распределительного процесса. Финансы постоянно сигнализируют о том, как складывается процесс мобилизации финансовых ресурсов в те или иные денежные фонды, как используются финансовые ресурсы и т.д. Контрольная функция финансов реализуется через деятельность финансовых и налоговых органов, которые непосредственно следят за использованием доходной и расходной частей бюджетов в бюджетной системе РФ, распределением доходов предприятий и т.д.

Финансовые отношения в обществе весьма многообразны. Однако они могут быть систематизированы в зависимости от того, к каким фондам денежных средств «привязаны». В связи с этим все финансовые отношения структурированы в финансовую систему РФ.

С экономической точки зрения финансовая система РФ представляет собой «совокупность различных сфер финансовых отно-

шений, в процессе которых образуются и используются фонды денежных средств»¹. V

В настоящее время финансовая система РФ состоит из следующих относительно самостоятельных звеньев:

- бюджетные фонды;
- внебюджетные фонды;
- государственный и муниципальный кредит;
- страховые фонды;
- финансы предприятий и организаций (рис. 1)².



Рис. 1. Финансовая система России

Каждое звено финансовой системы охватывает целый ряд финансовых отношений. Основное место в финансовой системе России отводится финансовым отношениям, опосредующим *бюджетные фонды РФ*. К их числу относятся отношения по мобилизации, распределению и использованию денежных средств в бюджеты и из бюджетов — федерального, субъектов РФ и муниципальных образований. Это звено финансовой системы является наиболее мобильным и на его долю приходится наибольший денежный поток в стране. Финансовые отношения, опосредующие бюджетные фонды РФ, очень разнообразны. Во-первых, они имеют место на федеральном уровне, когда опосредуют федеральный бюджет; на уровне субъектов РФ — когда опосредуют республиканские, областные, окружные, краевые бюджеты; на уровне муниципальных образований — когда опосредуют бюджеты муниципальных образований. Во-вторых, они могут быть подразделены на отношения, возникающие

¹ Финансы. Денежное обращение. Кредит / Под ред. Л.А. Дробозиной. С. 77.

² Категория «финансовая система России» выработана экономической наукой на основе анализа и обобщения экономического материала. В связи с этим финансово-правовая наука не может дополнять или каким-либо образом изменять содержание этой финансово-правовой категории. Она лишь заимствует эту категорию и использует в своих целях в том содержании, которое дано экономической наукой. (См.: Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. С. 20; Финансы. Денежное обращение. Кредит / Под ред. Л.А. Дробозиной. С. 77.)

внутри бюджетной системы РФ, и отношения, «завязанные» на бюджетную систему РФ. К первым относятся отношения по распределению бюджетных средств; возникающие между федеральным бюджетом и республиканскими, областными, окружными, краевыми бюджетами, а также между последними и бюджетами муниципальных образований. К отношениям, «завязанным» на бюджетную систему РФ, относятся отношения по мобилизации финансовых ресурсов в то или иное звено бюджетной системы, а также отношения по выделению бюджетных средств из того или иного звена бюджетной системы.

Внебюджетные фонды являются относительно новым звеном финансовой системы России. Их появление в этом качестве относится к началу 90-х гг. и обусловлено стремлением государства к сугубо целевому использованию финансовых ресурсов. К внебюджетным фондам сегодня относятся: Пенсионный фонд РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования РФ. Кроме того, к внебюджетным фондам могут быть отнесены денежные фонды субъектов РФ и муниципальных образований.

Финансовые отношения, опосредующие государственные и муниципальные внебюджетные фонды, весьма многообразны. Это отношения по уплате налогов, сборов, добровольных пожертвований в названные фонды, по выделению средств из этих фондов, а в ряде случаев и по их распределению.

Государственный кредит как звено финансовой системы России представляет собой отношения по временному использованию денежных средств, в которых кредитором выступают юридические и физические лица, а должником — государство. В этих отношениях Российская Федерация и субъекты РФ выступают в качестве должников, а все остальные субъекты - в качестве кредиторов.

Государственный кредит выступает в виде:

- а) государственных займов;
- б) кредитов, полученных РФ от кредитных организаций, иностранных государств и международных финансовых организаций;
- в) бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, полученных РФ;
- г) государственных гарантий, предоставленных Россией;
- д) пролонгированных и реструктуризированных долговых обязательств России прошлых лет¹. Аналогичным образом в по-

нятие «государственный кредит» включаются и долговые обязательства субъектов РФ, существующие в формах, установленных в ст. 99 БК РФ.

К государственным займам сегодня относятся; облигации внутреннего государственного валютного займа; золотые сертификаты Министерства финансов РФ и др. В качестве кредитов, полученных Правительством РФ, до 1996 г. выступали кредиты, выданные Банком России Правительству РФ для покрытия временных кассовых разрывов и погашения дефицита по федеральному бюджету РФ.

Финансовые отношения в сфере государственного кредита складываются как в результате привлечения государством средств от различных субъектов, так и в результате погашения своих долговых обязательств.

Муниципальный кредит формально однотипен с государственным, но по существу отличается от него, так как здесь должником является не государство, а муниципальное образование.

Муниципальный кредит выступает в форме:

- а) кредитов, полученных муниципальным образованием;
- б) муниципальных займов,
- в) бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, полученных муниципальным образованием от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- г) муниципальных гарантий, предоставленных муниципальным образованием¹.

Страховые фонды как звено финансовой системы РФ опосредуют финансовые отношения, направленные на создание и использование денежных резервов на случай риска — стихийных бедствий, несчастных случаев, иных неблагоприятных последствий. В настоящее время почти все страховые фонды, за исключением Росгосстраха и Военной страховой компании, являются негосударственными, так как в 1990 г. государственная монополия в страховом деле была упразднена.

Важным звеном финансовой системы РФ являются *финансы предприятий и организаций*. Они непосредственно связаны с материальным производством, где создается валовый общественный продукт, подлежащий распределению в стоимостной форме. Финансы предприятий и организаций находят свое материальное выражение в денежных фондах, формируемых главным образом

¹ См. ст. 100 БК РФ.

за счет прибыли. В ряде случаев важнейшим источником формирования таких фондов являются бюджетные ассигнования.

В зависимости от *формы собственности* различают финансы государственных, муниципальных, частных и иных предприятий и организаций. В зависимости от *отраслевой направленности* — финансы промышленности, торговли, транспорта и т.д.

Финансовая система РФ может быть рассмотрена не только с *экономической*, но и с *институциональной* точки зрения. В последнем случае она представляет собой совокупность организаций и органов, обеспечивающих движение финансовых отношений. Среди них: финансовые органы, страховые компании, банки, представительные органы власти и т.д.

§ 2. Предмет и метод финансового права

Финансовое право — одна из отраслей российского права, которая, как и всякая другая, имеет свой предмет, т.е. круг общественных отношений, регулируемых нормами этой отрасли права.

Из самого названия «финансовое право» следует, что основу предмета данной отрасли права составляют финансовые отношения. Как уже было показано, финансовые отношения, существующие в обществе, весьма многообразны, что обусловлено многозвенностью финансовой системы России. Это и отношения по мобилизации и использованию бюджетных средств, страховых фондов, и отношения, связанные с государственным (и муниципальным) кредитом, и др. Однако не все финансовые отношения, существующие в обществе, являются предметом российского финансового права, а только их часть.

Предметом финансового права являются отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Чтобы разобраться в системе этих отношений, надо хорошо понимать, что представляет собой финансовая деятельность государства и муниципальных образований, какова ее структура.

А. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований как сфера **финансово-правового** регулирования

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований представляет собой процесс планомерного образования, распределения и использования государством и муниципаль-

ными образованиями финансовых ресурсов через свои денежные фонды для выполнения поставленных задач.

Финансовые отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, рассматриваемые во взаимосвязи с финансовой системой, охватывают ту ее часть, которая «замыкается» на государственных денежных фондах и денежных фондах муниципальных образований. Это: бюджетные фонды, государственные и муниципальные внебюджетные фонды, государственный и муниципальный кредит, государственные и муниципальные страховые фонды, финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий. Как видно, к числу финансовых отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, не относятся финансы всех предприятий независимо от формы собственности, а только финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий. Равным образом — *не все* страховые фонды, а лишь государственные и муниципальные.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований осуществляется государством и муниципальными образованиями в лице соответствующих органов.

Государство как субъект финансовой деятельности представлено государственными органами на уровне Федерации и ее субъектов. Следовательно, к *субъектам финансовой деятельности* государства относится государство в лице компетентных органов на уровне как Федерации, так и ее субъектов. К таким органам относятся лишь те, для которых указанная деятельность является специальной или составляет часть их компетенции.

В число этих органов, во-первых, входят представительные органы государственной власти. Финансовая деятельность составляет часть их компетенции (ст. 104, 106 Конституции РФ). Они устанавливают и взимают налоги и сборы, рассматривают и утверждают бюджеты, а также отчеты об их исполнении.

Во-вторых, к этим органам относятся исполнительные органы государственной власти. Они осуществляют финансовую деятельность государства как часть их общей компетенции, а также специальной. Финансовая деятельность является частью компетенции Правительства РФ, органов исполнительной власти общей компетенции на уровне субъектов РФ, Государственного таможенного комитета РФ (ГТК России), министерств, имеющих централизованные фонды, а также выступающих в ряде случаев как уполномоченные государством органы по управлению казенными предприятиями. Так, Правительство РФ составляет феде-

ральный бюджет, а органы исполнительной власти субъектов РФ — соответствующие бюджеты субъектов РФ. Органы ГТК России взимают налоги, пошлины и сборы при пересечении государственной границы, а министерства, имеющие централизованные фонды, формируют и выделяют финансовые ресурсы из этих фондов для решения общепромышленных задач. Кроме того, некоторые министерства, управляя казенными предприятиями, устанавливают нормативы по распределению прибыли этих предприятий.

К органам исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющим финансовую деятельность, относятся Министерство финансов РФ (Минфин России) и финансовые органы субъектов Федерации, Федеральное казначейство РФ, Министерство РФ по налогам и сборам (МНС России), Федеральная служба налоговой полиции РФ (ФСНП России), Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ и др. Так, Минфин России и финансовые органы субъектов РФ составляют проекты бюджетов и отчетов об их исполнении, а Федеральное казначейство РФ, входящее в состав Минфина России, осуществляет казначейское исполнение федерального бюджета, а также контроль за исполнением федерального бюджета. МНС России и ФСНП России осуществляют контроль за правильностью исчисления и уплаты в бюджет и государственные внебюджетные фонды налогов и сборов. Государственные внебюджетные фонды осуществляют финансовую деятельность государства тем, что мобилизуют и выделяют финансовые ресурсы для решения социально-экономических задач государства.

Кроме того, финансовую деятельность государства осуществляют и органы судебной власти. В соответствии со ст. 1 и 3 Закона РФ «О государственной пошлине» от 9 декабря 1991 г. с последующими изменениями и дополнениями¹ суды общей юрисдикции, арбитражные суды и Конституционный Суд РФ осуществляют контроль за уплатой госпошлины при подаче в суд **исковых** заявлений и жалоб. Таким образом, финансовая деятельность государства составляет часть компетенции органов судебной власти.

Наконец, финансовую деятельность государства осуществляет Центральный банк РФ и коммерческие банки. Центральный **банк**

¹ ВВС РФ. 1992. № 11. Ст. 521; СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 19; № 35. Ст. 4128; 1997. № 29. Ст. 3506.

РФ участвует в собирании, распределении и использовании финансовых **ресурсов** государства тогда, когда выполняет свои обязанности по операциям с федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами, с бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, а также операции по обслуживанию государственного долга в **соответствии** со ст. 23 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 12 апреля 1995 г.¹ Центральный банк РФ осуществляет финансовую деятельность и тогда, когда производит эмиссию денежных знаков, ибо само существование финансовой деятельности государства обусловлено и опирается на денежную систему РФ. Таким образом, финансовая деятельность государства составляет часть компетенции Центрального банка РФ.

Коммерческие банки, являясь негосударственными организациями, также в ряде случаев осуществляют финансовую деятельность государства. Это имеет место тогда, когда они реализуют свои **властные полномочия** в сфере государственных финансов, которыми их наделяет государство.

Во-первых, коммерческие банки являются агентами валютного контроля. В этом качестве они наделены властными полномочиями, ибо имеют право в соответствии с Федеральным законом «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики» от 29 декабря 1998 г.² в императивном порядке депонировать 75% валютной выручки предприятия на спецсчете. Эти полномочия коммерческого банка, хотя и косвенно, но обеспечивают поддержание валютного резерва Центрального банка РФ, за счет покупки валютных ресурсов у которого Минфин России осуществляет расходы в валюте для целей **обслуживания** внешнего долга. Отсюда, деятельность коммерческого банка как агента валютного контроля, хотя и косвенно, но все же обеспечивает финансовую деятельность государства.

Во-вторых, коммерческие банки выступают как органы, наделенные государством властными полномочиями в случае установления предприятиям кассового лимита и контроля за порядком ведения кассовых операций³. Благодаря этой деятельности ком-

¹ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1593; 1996. № 1. Ст. 3, 7; № 2. Ст. 55; № 26. Ст. 3032; 1998. № 31. Ст. 3829; Российская газета. 1999. 14 июля.

² СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 3.

³ См. п. 2.5—2.15 Положения о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации. Утв. Советом директоров Банка России 19 декабря 1997 г. // Экономика и жизнь. 1998. № 9. С. 14.

мерческого банка предприятие производит основную массу операций в безналичном порядке через расчетный счет и таким образом гарантируется своевременное внесение в бюджет налогов и других обязательных платежей. Так коммерческий банк оказывается вовлеченным в процесс финансовой деятельности государства.

Муниципальные образования осуществляют финансовую деятельность через органы местного самоуправления, а также непосредственно через население муниципального образования. Так, представительные и исполнительные органы местного самоуправления формируют и исполняют местный бюджет. Представительные органы местного самоуправления устанавливают местные налоги и сборы и предоставляют льготы **по** их уплате в соответствии с федеральными **законами**. Кроме того, **органы** местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований, осуществляют эмиссию муниципальных облигаций, получают финансовую помощь в различных формах из бюджетов субъектов РФ и т.д.¹ Финансовую деятельность непосредственно через население муниципальное образование осуществляет, принимая решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования².

Государство и муниципальные образования как субъекты финансовой деятельности воздействуют на объект этой деятельности. Объектом финансовой деятельности выступают экономические отношения, а точнее, отношения собственности, и, как результат — доходы, накопления и т.д. субъектов хозяйствования и физических лиц, а также собственные финансовые ресурсы государства и муниципальных образований.

К выбору конкретных объектов своего воздействия государство относится весьма избирательно. Оно воздействует на те конкретные доходы, накопления, финансовые ресурсы субъектов, **которые** в наибольшей мере отвечают его финансовой политике на том или ином этапе. Государство и муниципальные образования устанавливают правовой режим этих доходов, упорядочивают их движение в русле, обеспечивающем достижение своих целей в финансовой деятельности. Например, в части второй НК РФ государство, в частности, определило правовой режим годово-

¹ См. ст. 100 БК РФ; ст. 14, 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 1997. № 12. Ст. 1378.

² См. ст. 8 Федерального закона «О финансовых **основах** местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 30 сент.

го дохода физического лица (при взимании налога на доходы физических лиц). Таким образом, в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований имеет место управляющее воздействие субъекта финансовой деятельности на ее объект и, соответственно, определенного рода подчинение объекта субъекту этой деятельности. Следовательно, между субъектом и объектом финансовой деятельности **государства** и муниципальных образований существуют отношения управления, а сама финансовая деятельность государства и муниципальных образований является управленческой деятельностью.

Характеристиками финансовой деятельности государства и муниципальных образований **являются** ее функции, а также средства, способы и формы, с помощью которых она осуществляется.

Функции финансовой деятельности государства и муниципальных образований — это основные направления этой деятельности. Среди них:

- а) образование государственных и муниципальных денежных фондов;
- б) распределение государственных финансовых ресурсов;
- в) использование государственных и муниципальных финансовых ресурсов;
- г) государственный и муниципальный контроль за движением финансовых ресурсов;
- д) эмиссия денежных знаков.

Средствами финансовой деятельности государства и муниципальных образований, используемыми в ходе этой деятельности и направленными на достижение ее целей, выступают правовые нормы, нормы бухгалтерского учета (техничко-юридические в тех случаях, когда содержатся в правовых актах), операционно-технические, коммуникативные и транспортные средства.

Правовые нормы являются важнейшим средством финансовой деятельности государства и муниципальных образований, поскольку финансовые, т.е. денежные отношения не существуют сами по себе, а обусловлены фактом существования государства и проявляются не иначе как в формах, определенных государством. Государство (и муниципальные образования), учитывая общественные потребности, которые детерминированы уровнем развития товарно-денежных отношений, масштабами государственной деятельности, социальными задачами на данном этапе и т.д., придает объективно нарождающимся финансовым отношениям адекватные формы проявления. Оно устанавливает конкретные

виды платежей и порядок их поступления в государственные фонды, определяет направления в использовании финансовых ресурсов, их **распределении** и т.д. Налоги, сборы, **порядок** их поступления в государственные и муниципальные фонды не могут возникнуть без юридической деятельности государства. Поэтому правовые нормы — это первое средство, сопровождающее финансовую деятельность государства и муниципальных образований.

Правовую основу финансовой деятельности государства и муниципальных образований составляют нормы различных правовых актов, однако прежде всего — конституционные нормы¹. Использование *норм бухгалтерского учета* в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований обусловлено финансами, имеющими денежный характер. Финансы требуют фиксации и контроля. Поэтому, для того чтобы государство и муниципальные образования могли следить за ходом мобилизации, **распределения** и использования денежных средств, необходима система фиксации и отражения движения этих средств. **Это** и делается с помощью норм бухгалтерского учета, которые **«привязываются»** к правовым нормам как средствам финансовой деятельности государства и муниципальных образований. По отношению к правовым нормам они являются вспомогательным средством. Через правовые нормы государство и муниципальные образования регулируют поведение конкретных субъектов, а в нормах бухгалтерского учета оно отслеживается. Зачастую правовые нормы и нормы бухгалтерского учета содержатся в одних и тех же правовых актах, в связи с чем нормы бухгалтерского учета относятся к **техничко-юридическим**.

Для эффективной финансовой деятельности государства и муниципальных образований важное значение имеет соответствие и согласованность норм бухгалтерского учета и правовых норм. К сожалению, нередки случаи, когда учетные нормы не соответствуют правовым требованиям, выраженным в различных правовых актах, либо, наоборот, новые правовые нормы не находят отражения в регистрах бухучета. Поэтому в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований необходима жесткая согласованность в работе законодателя и Министерства финансов РФ, на которое, согласно Положению о нем, возложено методическое руководство бухгалтерским учетом. Минфин России должен оперативно отслеживать все новые явления в праве с

тем, чтобы своевременно обеспечивать их нормами бухгалтерского учета.

К *операционно-техническим* и *коммуникативно-транспортным* средствам финансовой деятельности государства и муниципальных образований относятся: различные формы документов, **которые** утверждаются Минфином России и Центральным банком РФ (бланки платежных документов, расходные расписания, счета-фактуры, бюджетные поручения), а также факсы, телексы, телефоны и т.д.

Средства, используемые в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, отличаются многообразием и разнообразием. На практическом уровне эти средства действуют разными специалистами: законодателями, юристами, бухгалтерами, работниками финансовых служб и т.д., а **на** теоретическом — исследуются представителями различных наук: юриспруденции, бухгалтерского учета, экономики и т.д.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований осуществляется не только с помощью определенных средств, но и с помощью определенных способов (методов). *Способ — это конкретный путь, метод достижения целей финансовой деятельности государства и муниципальных образований.*

Все способы осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований подразделяются на *общие* и *специальные*. *Общие* способы используются при осуществлении практически всех функций **финансовой** деятельности государства и муниципальных образований. Это — командно-волевой (императивный), рекомендательный, согласовательный способы.

Основным способом, используемым в процессе всей финансовой деятельности государства и муниципальных образований, является *командно-волевой (императивный)* способ. Его суть состоит в том, что государство и муниципальные образования в ходе финансовой деятельности через правовые акты, а также иные средства (нормы бухгалтерского учета, операционно-техническую документацию и т.д.) действуют по принципу «команда — исполнение». Государство и муниципальные образования в одностороннем порядке, без согласия адресата, дают ему команды, которые являются обязательными для исполнения. Наиболее последовательно этот способ представлен в праве, где он получил название императивного метода или метода властных предписаний.

Рекомендательный способ все чаще используется в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. К примеру, в ежегодно принимаемых законах о федераль-

ном бюджете на предстоящий финансовый год всегда имеется несколько статей, содержащих рекомендации в адрес субъектов РФ. Расширение рекомендательных начал в качестве способа финансовой деятельности государства и муниципальных образований обусловлено проведением в жизнь политики федерализма, реализацией курса на финансовую децентрализацию, самостоятельность бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов.

Способ согласования используется в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований весьма редко, в основном для решения вопросов, в которых заинтересованы два уполномоченных государством органа.

Специальные способы финансовой деятельности государства и муниципальных образований «работают» в процессе реализации определенных функций этой деятельности.

Функция образования денежных фондов сопровождается применением таких методов, как установление обязательных и добровольных платежей. Кроме того, в современных условиях появился еще штрафной метод и метод финансовых изъятий.

Метод обязательных платежей является основным методом привлечения денежных средств в государственные и муниципальные фонды. Он проявляется через установление налогов, сборов, поступающих в государственные и **муниципальные** фонды. *Метод добровольных платежей* проявляется через реализацию государственных и муниципальных займов физическим и юридическим лицам, продажу им государственного и муниципального имущества, добровольные пожертвования различных субъектов в пользу государства и т.д. *Метод финансовых изъятий* проявляется в изъятии государством свободного остатка прибыли казенного предприятия. Для казенных предприятий государство устанавливает финансовые нормативы деятельности, а все, что остается сверх этого, изымает. В отличие от этого при использовании метода обязательных платежей государство (и муниципальные образования) не устанавливают субъекту никаких финансовых нормативов, а лишь устанавливают налог или сбор, **которые** должны быть уплачены независимо от результатов **деятельности** субъекта. *Штрафной метод* как метод финансовой деятельности государства и муниципальных образований выражается в установлении и применении штрафов, пеней и других санкций за нарушение финансово-правовых норм.

В процессе осуществления функции использования денежных средств применяются методы финансирования и публичного кре-

дитования. *Метод финансирования* как метод финансовой деятельности государства и муниципальных образований означает безвозвратное и безвозмездное выделение денежных средств, а *метод публичного кредитования* означает выделение государственных и муниципальных денежных средств на началах возвратности и возмездности. Метод финансирования традиционно используется при выделении средств из бюджетов, а в **связи** с образованием государственных внебюджетных фондов денежных средств он стал использоваться **и** при выделении финансовых ресурсов из этих фондов. Однако в современных условиях метод финансирования стал проявляться *в двух формах*: в форме прямого финансирования и в форме зачетного финансирования. Метод публичного кредитования стал использоваться в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований лишь в последние годы. Примером такого кредитования является ежегодное выделение Правительством РФ из федерального бюджета средств определенным субъектам на условиях возвратности и платности в соответствии с законом о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год.

Специальные методы финансовой деятельности используются государством и при осуществлении функции распределения финансовых ресурсов. К ним относятся: метод выделения трансфертов, метод субвенций, метод дотаций, субсидий, метод процентных отчислений от регулирующих доходов.

Метод процентных отчислений от регулирующих доходов состоит в выделении субъектам РФ и муниципальным образованиям соответственно из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ отчислений (в процентах) от федеральных и региональных налогов и иных платежей. *Метод субвенций* основан на выделении сумм из бюджета вышестоящего уровня на определенный срок и на конкретные цели. Этот метод финансовой деятельности государства не использовался в условиях административно-командной системы управления экономикой и **начал** активно использоваться с начала 90-х гг. *Метод дотаций* использовался в социалистической бюджетной системе и используется сейчас. Он заключается в выделении субъектам РФ и муниципальным образованиям финансовых ресурсов без целевого назначения.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований осуществляется в различных формах. Прежде всего она осуществляется в правовой и неправовой формах.

Главная форма финансовой деятельности — *правовая*. Государство и муниципальные образования осуществляют мобилизацию, распределение и использование финансовых ресурсов, принимая *финансово-правовые акты*.

Финансово-правовые акты классифицируются по юридическим свойствам, по юридической природе, по органам, издающим финансово-правовые акты.

По *юридическим свойствам* финансово-правовые акты подразделяются на *нормативные, индивидуальные и смешанные*.

Нормативные финансово-правовые акты регулируют отношения, составляющие предмет финансового права, и содержат только общеобязательные правила поведения. К ним относятся НК РФ, законы (федеральные и субъектов РФ), устанавливающие режим различных налогов и сборов, и др.

Индивидуальные финансово-правовые акты регулируют конкретные финансовые отношения с участием конкретных субъектов с помощью ненормативных (не обладающих юридической общеобязательностью) правовых средств.

Например, индивидуальными **финансово-правовыми актами** являются: решение финансового органа о предоставлении конкретному субъекту инвестиционного налогового кредита на основе требований ст. 67 НК РФ; налоговое **извещение** об уплате налога на имущество, присланное физическому лицу в соответствии с Законом РФ «О налогах на имущество физических лиц» от 9 декабря 1991 г. с последующими изменениями и дополнениями¹.

Смешанные финансово-правовые акты одновременно содержат нормативные и индивидуальные предписания. К ним относится закон РФ о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год. Такой закон из года в год содержит как общеобязательные, так и индивидуальные финансово-правовые предписания. Например, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 1998 год» от 26 марта 1998 г.² общеобязательным является предписание, содержащееся в ст. 55, а именно: «установить, что плата за пользование средствами федерального бюджета, предоставленными в 1998 году на возвратной основе, и суммы в их погашение вносятся в федеральный бюджет». А индивидуальным — предписание Центральному банку РФ приостановить с 1 января 1998 г. начисление процентов на задолженность по централизованным

¹ ВВС РФ. 1992. № 8. Ст. 362; 1993. № 4. Ст. 118; № 14. Ст. 486, 1236; СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1863; 1995. № 5. Ст. 346.

² Российская газета. 1998. 31 марта.

кредитам, выданным в 1992—1994 гг., до завершения ее оформления в государственный внутренний долг Российской Федерации (ст. 72).

По *юридической природе* финансово-правовые акты подразделяются на: а) законодательные и б) подзаконные. К *законодательным* финансово-правовым актам относятся законы РФ и законы субъектов РФ, регулирующие отношения, составляющие предмет финансового права. К *подзаконным* относятся все остальные акты. Среди них: указы Президента РФ, постановления Правительства РФ по вопросам государственных финансов, инструкции и письма МНС России, ГТК России, конкретизирующие законодательные акты о налогах и сборах, и т.д.

По *органам, издающим финансово-правовые акты*, последние подразделяются на:

финансово-правовые акты, принимаемые представительными органами власти РФ и субъектов РФ в форме законов и постановлений;

финансово-правовые акты, принимаемые исполнительными органами власти РФ и субъектов РФ общей компетенции в форме указов, постановлений и **распоряжений**;

финансово-правовые акты, принимаемые исполнительными органами власти специальной компетенции (на уровне Российской Федерации и субъектов РФ) в форме инструкций, писем, решений. Среди этих органов: Минфин России, Федеральное казначейство, МНС России, ГТК России, финансовые управления администраций субъектов РФ и т.д. Надо учесть, что именно эти органы принимают главным образом индивидуальные **финансово-правовые акты** в форме решений;

финансово-правовые акты, принимаемые представительными и исполнительными органами местного самоуправления в форме постановлений и решений.

Разновидностью финансово-правовых актов являются финансово-плановые акты.

Финансово-плановые акты принимаются соответствующими органами и организациями в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований и содержат плановые показатели по доходам и расходам. В их числе:

а) федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, бюджеты муниципальных образований;

б) сметы бюджетных учреждений;

в) финансовые планы государственных и муниципальных унитарных предприятий;

г) бюджеты государственных внебюджетных фондов и др.

Отнесение финансово-плановых актов к финансово-правовым обусловлено тем, что они получают юридическое оформление и, таким образом, порождают юридические последствия. Так, бюджеты на уровне Российской Федерации и субъектов РФ утверждаются в форме законов; бюджеты муниципальных образований — в форме постановлений представительных органов местного самоуправления; сметы бюджетных учреждений — вышестоящим в порядке подчиненности органом и т.д.

В ходе финансовой деятельности возникают и организационные отношения, которые *не приобретают правовой формы*. Это отношения, имеющие локальный характер, т.е. обеспечивающие реализацию отдельных процедур. Например, еще до внесения проекта федерального бюджета на 2001 г. в Государственную Думу была **собрана** трехсторонняя комиссия из представителей Правительства РФ, Государственной Думы и Совета Федерации по вопросам бюджета. Создание такой комиссии не предусмотрено в БК РФ, поэтому ее деятельность следует рассматривать как организационную, а не правовую форму в бюджетном процессе. **Вместе** с тем, в ходе финансовой деятельности нередко отношения, возникающие как организационные, приобретают правовое оформление. Например, на уровне субъектов РФ отношения по порядку предоставления налоговых льгот, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, долгое время (с 1992 г., т.е. с момента вступления в силу Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», которым субъектам было предоставлено такое право) существовали как фактические и лишь начиная с 1995 г. стали обретать свое правовое оформление в законах субъектов РФ.

С организационной точки зрения финансовая деятельность государства и муниципальных образований осуществляется в форме создания и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Государственные и муниципальные централизованные фонды денежных средств представлены федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований, а также государственными и муниципальными внебюджетными фондами **денежных** средств. Государственные и муниципальные децентрализованные фонды имеют место на государственных и муниципальных унитарных предприятиях, в государственных и муниципальных страховых организациях.

Б. Отношения, составляющие предмет финансового права

Воздействие государства и муниципальных образований как субъекта финансовой деятельности на объект этой деятельности осуществляется в рамках отношений, которые и составляют содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований. С отраслевой точки зрения эти отношения составляют главным образом предмет финансового права. Они весьма многообразны и в целях доступности восприятия могут подразделены по различным основаниям.

Прежде всего отношения сферы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, составляющие предмет финансового права, *подразделяются в зависимости от функций финансовой деятельности* на следующие группы отношений, возникающих в ходе:

- а) мобилизации денежных средств в государственные и муниципальные фонды;
- б) распределения финансовых ресурсов государства;
- в) использования финансовых ресурсов государства и муниципальных **образований**;
- г) контроля за движением финансовых ресурсов государства и муниципальных **образований**;
- д) эмиссии денежных **знаков**.

В первую группу включаются **отношения** по взиманию в бюджеты налогов и сборов; возникающие в связи с размещением государственных и муниципальных займов; в связи с добровольными пожертвованиями в казну государства и т.д. Во вторую группу включаются отношения, возникающие в ходе бюджетного регулирования, т.е. отношения по выделению дотаций, субвенций, субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, а из последнего — бюджетам муниципальных образований и т.д. В третью группу включаются отношения по бюджетному финансированию. В четвертую группу входят отношения по осуществлению бюджетного и налогового контроля, контроля банков за соблюдением предприятиями правил ведения кассовых операций и т.д. В пятую группу включаются все отношения в связи с эмиссией денежных **знаков**.

Кроме того отношения, составляющие предмет финансового права, подразделяются *в зависимости от субъектов, между которыми они возникают*. Во-первых, это отношения, с одной стороны, между органами, осуществляющими финансовую деятельность **государства** и муниципальных образований, а с другой сто-

роны — организациями и физическими лицами. Примером в данном случае являются отношения между налоговым органом и организацией по поводу проверок, наложения финансовых санкций и т.д. Во-вторых, это отношения между самими органами, осуществляющими финансовую деятельность государства и муниципальных образований. Примером являются отношения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по поводу разработки проектов бюджетов.

Помимо отмеченного, все отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, подразделяются по экономическому критерию на *финансовые и нефинансовые*. К финансовым относятся отношения, опосредующие движение денежных средств, имеющие распределительный характер и другие признаки, характерные для финансов. Среди них: отношения по взиманию налогов и сбору неналоговых платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды; отношения по бюджетному финансированию и т.д. Другие отношения, составляющие содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований, не являются с экономической точки зрения финансовыми, ибо в рамках этих отношений не осуществляется движение денежных средств, что является главным признаком финансов. Однако те отношения, которые не являются с экономической точки зрения финансовыми, направлены на то, чтобы «создать» финансовые отношения, упорядочить, обеспечить их развитие. Например, без установления налогов, сборов, утверждения бюджетов, финансового контроля и т.д., что осуществляется в рамках нефинансовых (с экономической точки зрения) отношений, невозможны финансовые отношения, составляющие содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Наконец, все отношения, составляющие содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований, подразделяются исходя из критерия финансово-правового регулирования по финансово-правовым институтам на:

- а) бюджетные;
- б) возникающие при формировании и исполнении бюджетов государственных и муниципальных внебюджетных фондов;
- в) возникающие по поводу финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий;
- г) налоговые;

- д) неналоговые;
- е) по государственному внутреннему долгу;
- ж) по сметно-бюджетному финансированию;
- з) по государственному внебюджетному финансированию;
- и) по бюджетным кредитам;
- к) по государственному страхованию;
- л) по денежному обращению и расчетам;
- м) **по** валютному регулированию.

Хотя подавляющее большинство отношений, возникающих в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, составляют предмет финансового права, однако в их числе имеются и другого рода отношения. Некоторые из них являются предметом гражданского права. Это, например, отношения, возникающие в связи с продажей и использованием государственного и муниципального имущества, продажей акций приватизированных предприятий, находящихся в государственной собственности, сдачей государственного и муниципального имущества в аренду и др.

В целях отграничения многообразных с точки зрения отраслевой принадлежности отношений, возникающих в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, друг от друга, надо иметь в виду, что предмет финансового права составляют только те отношения, которые урегулированы правом в этой сфере с помощью *метода властных предписаний*.

В. Метод финансового права

Отрасли права отграничиваются друг от друга в системе права по предмету правового регулирования. Однако этот критерий не всегда является достаточным. Нередко отношения, составляющие предмет одной отрасли права, переплетаются с отношениями, составляющими предмет другой отрасли права. Это как раз наглядно проявляется на примере финансового права. Здесь в сфере отношений, охватываемых финансовой деятельностью государства и муниципальных образований, могут возникать (и в последние годы все чаще появляются) отношения, традиционно составляющие предмет гражданского права. Уже на первый взгляд очевидно, что финансово-правовыми не могут считаться отношения, связанные с продажей принадлежащих государству или муниципальному образованию квартир, транспортных средств, акций приватизированных предприятий; отношения,

возникающие в связи с добровольными пожертвованиями в казну, и т.д., хотя они и возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Поэтому дополнительным критерием отграничения одной отрасли права от другой и, в частности, финансового права от всех других отраслей права, выступает *метод правового регулирования*.

Основным методом финансово-правового **регулирования**, как уже отмечалось, является метод *властных предписаний*. Его суть состоит в том, что решение любого вопроса осуществляется волей одной стороны¹. Этой стороной является государство, уполномоченный им орган или муниципальное образование. Они дают властные предписания (законы, подзаконные акты, управленческие решения и т.д.), обязательные для другой стороны правоотношения. При этом, другая сторона правоотношения не обладает властными полномочиями вообще или обладает ими, но их объем менее значителен.

Властность как суть метода финансово-правового регулирования имеет свои проявления, которые служат характеристиками этого метода.

Во-первых, властность финансово-правового регулирования естественно приводит к преобладанию в таком регулировании *позитивных обязываний*, а не дозволений, как это имеет место в гражданском праве, или запретов, что характерно для уголовного права. Государство, «выдавая» властные предписания, обязывает субъектов к их исполнению. Следовательно, обязывание — характерная черта финансово-правового метода, в отличие, например, от правонаделения, что существенно для гражданско-правового метода. Причем наиболее наглядно это прослеживается в структуре финансового правоотношения. Здесь сторона правоотношения, противоположная государству или муниципальному образованию, всегда наделяется прежде всего обязанностью, для законной, эффективной реализации которой ей определены некоторые права.

Во-вторых, метод властных предписаний может **быть** охарактеризован как *императивный* (в противовес диспозитивному). Это означает, что субъекты **финансового** права, как правило, т.е. в подавляющем большинстве случаев, не могут по своему усмотрению приобретать финансовые права и обязанности, определять

¹ См.: Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 35.

в известных пределах их содержание, осуществлять их, распоряжаться ими. Они выполняют свои обязанности строго в соответствии с законами, подзаконными актами и т.д. Их права при этом вторичны, производны от **обязанностей**. Причем это касается как субъектов, издающих властные **предписания**, так и следующих им. Например, налогоплательщик не может перевести свою обязанность по уплате налога на другое лицо, не может договориться с налоговым органом об уменьшении налоговой ставки, мер финансовой ответственности и т.д. Надо иметь в виду, что государственные органы, уполномоченные давать властные предписания, сами «связаны» в этом отношении императивными требованиями финансовых законов и иных актов. Например, налоговый орган при осуществлении финансового контроля дает властные предписания, однако его свобода воли в этом случае практически равна нулю. Государством в законах четко определены требования к такого рода предписаниям. Следует, однако, заметить, что в последнее время возникли ситуации, когда субъекты финансового правоотношения могут самостоятельно устанавливать финансовые обязанности и определять в некоторых пределах их содержание. Это становится возможным, поскольку в современных условиях публичное право все плотнее сопрягается с частным, что проявляется в самых различных пластах правовой материи. Как результат этого явления — метод властных предписаний в качестве метода финансово-правового регулирования становится все более «лояльным» и в него все чаще встраиваются гражданско-правовые «**вкрапления**»¹. Например, в процессе финансово-правового регулирования используются преобразованные формы договорных отношений, допускается некоторая инициативность субъектов и т.д. Конкретно это проявляется в финансовых правоотношениях по **предоставлению** налогового кредита, инвестиционного налогового кредита (ст. 65, 67 НК РФ) и т.д. Здесь право установления налоговой обязанности и определения ее содержания в рамках закона предоставлено финансовым органам России, субъектов РФ и муниципальных образований. Так, из ст. 63 и 65 НК РФ следует, что финансовый орган самостоятельно решает вопрос о сроке предоставления налогового кредита, порядке погашения суммы задолженности и начисленных процентов. Однако все это делается в рамках, установленных НК РФ.

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. 1996. № 1.С. 4.

Метод властных предписаний **может** быть охарактеризован также как *конформистский*. Конформизм финансово-правового метода является противоположностью правовой инициативы как характерной черты гражданско-правового метода. Он означает, что субъекты финансового права вступают в финансовые правоотношения не по своей воле, не по своей инициативе, а лишь следуют предписаниям соответствующих нормативных актов. Так, при наличии юридических фактов, являющихся основанием возникновения финансового правоотношения, субъект финансового права обязан вступить в это правоотношение. Он не имеет свободы выбора, а строго следует предписаниям закона. В противоположность этому субъект гражданского права при наличии юридических фактов, являющихся основанием возникновения гражданских правоотношений, не лишается свободы воли. Он может выбирать: вступать ему в правоотношение или нет. Однако нельзя не заметить, что в сложных финансовых правоотношениях **имеют** место ситуации, когда субъекты, в частности налогоплательщики, в каком-то **звене** сами могут инициировать правоотношения, например, могут обращаться в финансовые органы за предоставлением рассрочек, отсрочек по налогам и т.д.

Наконец, характерной чертой финансово-правового метода **яв**ляется юридическое *неравенство субъектов финансового права*. Юридическое неравенство имеет много моментов проявления на уровне правоспособности, содержания и структуры прав и обязанностей субъектов финансового права. **Однако** в целом эта черта **метода** финансово-правового регулирования проявляется в том, что одни субъекты обладают юридически-властными полномочиями в отношении других субъектов, а последние — нет. В частности, это имеет место в силу того, что в финансовом правоотношении стороны реализуют не однопорядковую, а разную правоспособность. Государство или уполномоченный орган реализуют в финансовом правоотношении свою компетенцию, что дает им властные способности. Другая же сторона финансового правоотношения реализует правоспособность иного рода: правоспособность физического, юридического лица, что не дает ей властных способностей, либо она реализует **свою** компетенцию, которая по содержанию направлена, производна, подчинена реализации компетенции властной стороны финансового правоотношения. Между тем важнейшим проявлением равенства как гражданско-правового метода регулирования общественных отношений явля-

ется **как** раз то, что стороны имеют одностипную правоспособность.

Метод властных предписаний как метод финансово-правового регулирования используется наряду с *методами рекомендаций и согласования*. Метод рекомендаций используется главным образом между представительными органами власти РФ и ее субъектов, Правительством РФ. Примеры использования этого метода очень часто встречаются в федеральном законе о федеральном бюджете на финансовый год. Метод *согласования* встречается в финансово-правовом регулировании значительно реже. Он используется главным образом для решения **«пересекающихся»** вопросов, возникающих в сфере финансовой деятельности государства, между органами, осуществляющими эту деятельность, а иногда — между сторонами, заключившими финансово-правовой договор. Например, согласно п. 7 ст. 68 НК РФ **«действие договора о налоговом кредите или об инвестиционном налоговом кредите может быть досрочно прекращено по соглашению сторон»**.

Анализ отношений, возникающих в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, с точки зрения вышеуказанных методов финансово-правового регулирования позволяет разобраться в сложной природе этих отношений и определить, какие из них составляют предмет финансового права, а какие — нет.

§ 3. Отграничение финансового права от смежных отраслей права

Финансовое право — это самостоятельная отрасль российского права, которая **отграничивается** в системе права от всякой другой по предмету и методу правового регулирования. По этим критериям происходит совершенно четкое размежевание финансового права с трудовым, семейным, уголовным, земельным и другими отраслями права.

Финансовое право относится к праву публичному, т.е. оно регулирует отношения, имеющие ярко выраженный общегосударственный интерес. Кроме финансового права к публичному относятся, например, конституционное и административное право. Финансовое право, в отличие от **конституционного** и административного, появилось значительно позже, так как выделилось из этих отраслей в самостоятельную отрасль «в связи со спецификой объекта правового регулирования и его общественным значена-

ем»¹. Причем такой процесс происходил и в других странах континентальной системы права, но, естественно, в разное время². Однако следует подчеркнуть, что выделение финансового права в самостоятельную отрасль было обосновано финансово-правовой наукой, **которая**, в свою очередь, выделилась из финансовой науки. С учетом отмеченного можно утверждать, что *в системе российского праёа взаимосвязь финансового права с конституционным и административным является наиболее жесткой*. В связи с этим в ряде случаев для отграничения финансового права от конституционного и административного необходимо руководствоваться не просто критерием предмета и метода правового регулирования, но принимать в расчет некоторые иные сведения о системе права.

Конституционное право является ведущей отраслью в системе права. Это значит, что его нормы являются определяющими для регулирования общественных отношений всеми отраслями права, в том числе и финансовым. Так, нормы конституционного права устанавливают обязанность Правительства РФ разрабатывать и представлять Государственной Думе федеральный **бюджет** и обеспечивать его исполнение, а также представлять Государственной Думе отчет об исполнении **федерального** бюджета (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Кроме того, они устанавливают обязанность Совета Федерации рассматривать принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов (п. «а» и «б» ст. 106 Консти-

¹ *Халфина Р.О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. Такой же точки зрения по данному вопросу придерживались Б.Н. Иванов, М.И. Пискотин, С.Д. Цыпкин. (См.: *Иванов Б.Н.* О системе советского финансового права // Труды ВЮЗИ. М., 1967. Т. IX. С. 40—41; *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 49; *Цыпкин С.Д.* Доходы государственного бюджета СССР. М., 1973. С. 14—15). Сегодня данную точку зрения поддерживают специалисты не только в области финансового права, но и в области истории права. (См.: *Ялбулганов А.Л.* Очерки истории финансового права дореволюционной России. М., 1998. С. 3; *Сорокина Ю.В.* Русское финансовое право: понятие и определение предмета // Правоведение. 2000. № 3. С. 91—100.)

² См.: *Годме П.М.* Финансовое право. М., 1978. С. 39. Надо иметь в виду, что в отечественной юридической науке существует мнение, что финансовое право сформировалось сразу как самостоятельная отрасль права наряду и одновременно с государственным и административным правом. (См.: *Бесчеревных В.В.* Компетентия Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 30; *Ровинский Е.Л.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 64; *Гурвич М.Л.* Советское финансовое право. М., 1954. С. 36; *Химичева Н.И.* Субъекты бюджетного права. Саратов, 1978).

туции РФ). На основе этих норм в нормах финансового права устанавливается подробный порядок прохождения федерального бюджета в Правительстве РФ и Федеральном Собрании РФ. Норма ст. 57 Конституции РФ, закрепившая обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы, является базовой для конкретизации прав и обязанностей налогоплательщика в нормах финансового права.

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

Тесная связь административного и финансового права проявляется через «пересечение» предметов правового регулирования этих отраслей права. Предметом административного права являются общественные отношения, непосредственно связанные с реализацией исполнительной власти и возникающие в процессе деятельности других государственных органов¹. А предметом права финансового, как известно, являются отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Последние также в большинстве случаев реализуются в ходе деятельности исполнительной власти. Так, в частности, **Правительство РФ составляет** федеральный бюджет и его исполняет, МНС России, подчиненные ему органы и ГТК России взимают налоги и сборы, а также осуществляет контроль за налогообложением. Таким образом, существует некоторая сложность в разграничении административного и финансового права по предмету правового регулирования. Однако метод правового регулирования, т.е. дополнительный критерий отграничения отраслей права у административного и **финансового** права один и тот же. Им является *метод властных предписаний (императивный метод)*. А значит, он не может выступать в качестве критерия при отграничении этих двух отраслей **права**. В связи с этим в основу отграничения

¹ См.: *Алехин А.П., Крамолицкий А.Л., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. М., 1997. С. 31.

весьма тесно взаимосвязанных административного и финансового права должен быть положен все же предмет правового регулирования, должна быть учтена специфика его проявления в этих отраслях права.

Специфика предмета финансового права в сравнении с административным заключается в том, что в сферу финансово-правового регулирования включаются только те отношения с участием органов исполнительной власти, через которые непосредственно реализуется функция финансового обеспечения государства и муниципальных образований. Иначе говоря, предметом финансового права являются только те отношения, которые *непосредственно обеспечивают образование, распределение и использование государственных и муниципальных денежных фондов*. Предметом же административного права являются иные отношения, возникающие в связи с реализацией исполнительной власти. **Это** отношения, обеспечивающие осуществление иных функций государства: национальной безопасности, природоохранную, социальную и т.д. Например, предметом административного права являются самые различные отношения между Министерством обороны РФ, Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ и воинскими подразделениями в связи с оперативным управлением войсками Вооруженных Сил РФ и т.д. Предметом административного права являются и некоторые отношения с участием финансово-кредитных органов, т.е. с участием МНС России, ФСНП России и т.д., которые также являются органами исполнительной власти. Однако **это** лишь те отношения, которые являются внутриорганизационными, **внутрисистемными**. К ним относятся отношения, связанные: а) с формированием управленческих структур в системе финансово-кредитных органов; б) с определением основ взаимодействия между этими структурами; в) с распределением обязанностей, прав и ответственности между работниками финансово-кредитных органов и т.д. Таким образом, надо иметь в виду, что *все внутриорганизационные отношения с участием финансово-кредитных органов являются предметом административного права, а все иные отношения с участием этих органов, обеспечивающие образование, распределение и использование денежных фондов государства и муниципальных образований, являются предметом финансового права*. Вместе с тем предметом финансового права являются аналогичные отношения с участием иных органов исполнительной власти: Правительства РФ, администраций субъектов РФ, ГТК России и т.д.

В начале 90-х гг. в российской правовой системе появилась новая отрасль права — *муниципальное право*. В предмет этой отрасли права включаются и отношения, *возникающие* в процессе финансовой деятельности муниципальных образований. Они урегулированы федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». К этим отношениям относятся три группы, а именно:

- а) по формированию и исполнению местных бюджетов и внебюджетных фондов;
- б) по установлению и взиманию местных налогов и сборов;
- в) по организации муниципальных займов.

Однако *отграничить финансовые отношения, составляющие предмет муниципального права, от отношений, составляющих предмет финансового права, не сложно*. Муниципальное право является комплексной отраслью права, а это значит, что отношения, составляющие его предмет, одновременно выступают и составляющими предмета иных отраслей права, в том числе и финансового. Таким образом, вышеназванные группы отношений всегда **являются** составляющими предмета финансового права.

Финансовое право тесно связано с *гражданским правом*. Эта связь основана на том, что большинство отношений, возникающих в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т.е. той сфере, которая очерчивает предмет финансового права, являются, в сущности, имущественными. А как известно, предметом гражданского права как раз и являются имущественные и личные неимущественные отношения. Таким образом, по линии финансовой деятельности государства и муниципальных образований имеет место «пересечение» предметов **финансового** и гражданского права. Следовательно для отграничения гражданского права от финансового следует использовать критерий метода правового регулирования. Если основным методом финансово-правового регулирования является метод властных предписаний, то гражданско-правовое регулирование построено по методу юридического равенства сторон гражданского правоотношения. Используя критерий метода правового регулирования, можно установить, что в современных условиях в сфере финансовой деятельности государства **и** муниципальных образований к гражданско-правовым отношениям должны быть отнесены отношения, возникающие: между различными субъектами и государством в связи с добровольными пожертвованиями денеж-

ных средств в бюджет и государственные внебюджетные фонды; между государством и различными субъектами в связи с продажей государством принадлежащих ему пакетов акций приватизированных предприятий в целях пополнения доходов казны и т.д.

Основная масса отношений в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований — финансово-правовые. Однако, как показывает практика, в условиях финансовой нестабильности и финансовых кризисов, государство активно ищет новые финансовые инструменты пополнения доходов казны, которые с юридической точки зрения все чаще являются гражданско-правовыми.

§ 4. Финансовое право и политика •

Финансовое право, как и любая другая отрасль права, — явления политические. Политика является непременным условием формирования любых правовых норм. Равным образом право является наиболее эффективным проводником выраженной в нем **политики**.

Аполитичных отраслей права с точки зрения формирования правовых норм и реализации существующей политики нет. В **условиях** существования демократического государства, каким является Россия сегодня, все законы, правовые акты органов исполнительной власти и т.д. принимаются в ходе политического процесса. Другими словами, различные партии, депутатские фракции, ветви власти и другие субъекты политического общения в той или иной форме участвуют в принятии правовых актов. Однако современная общественная практика демонстрирует, что **наиболее** напряженно политический процесс в России развивается в ходе принятия **финансово-правовых** актов. К примеру, в период с **1993** г. и вплоть до **1999** г. принятие закона о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год происходило в условиях жесточайшей политической борьбы между исполнительной и законодательной властью. В ряде случаев именно по этой причине законы о федеральном бюджете своевременно не принимались. Так было с Законом РФ «О республиканском бюджете на **1993** год». Он был **принят** с задержкой из-за политического противостояния между Президентом РФ и Верховным Советом РФ. Аналогично из-за политической конфронтации с опозданием был принят Федеральный **закон** «О федеральном бюджете на 1995 год». Принятие большинства налоговых законов также про-

исходило в условиях жесткого противостояния политических сил. В частности, принятие части второй НК РФ в связи с установлением единого социального налога сопровождалось в мае—июне 2000 г. массовыми оппозиционными выступлениями профсоюзов.

Существуют *две основные причины*, обуславливающие высокую степень зависимости финансового права от политики.

Первая причина связана со спецификой отношений, регулируемых нормами финансового права. Как уже отмечалось, финансовое право регулирует такие отношения, которые обеспечивают выполнение государством и муниципальными образованиями всех без исключения задач и функций. Именно с помощью финансовых ресурсов, полученных в установленном законом порядке от различных экономических агентов, государство имеет возможность выделять эти ресурсы на осуществление экономической, социальной, экологической функций, функций охраны правопорядка, обороны страны и т.д. Кроме того, благодаря финансово-правовым отношениям государство структурно обеспечивает существование собственной власти. Оно выделяет ассигнования на функционирование законодательной, исполнительной и судебной власти.

Естественно, **что** в этих условиях отношения, составляющие предмет финансового права, являются сосредоточением политико-экономических интересов самого большого числа субъектов социального общения, т.е. имеют очень широкую социальную базу. Эти отношения затрагивают интересы: во-первых, экономических агентов, выступающих в качестве налогоплательщиков и плательщиков сборов, во-вторых, экономических агентов, являющихся получателями бюджетных средств, в-третьих, различных общественно-территориальных **образований**, которым бюджетные средства выделяются в порядке бюджетного регулирования. К числу последних относятся субъекты РФ и муниципальные образования. В связи с этим все вышеназванные субъекты в той или иной форме становятся участниками политического процесса по поводу формирования государственных решений в области финансов в той или иной форме. Например, субъекты РФ отстаивают свои экономико-политические интересы через Совет Федерации, налогоплательщики и получатели бюджетных ассигнований — через своих представителей в Государственной Думе, через поддержку наиболее влиятельных политических фракций, через лоббирование своих интересов в Государственной Думе, а также в других представительных и местных органах власти и т.д. Кроме

того, в последние годы налогоплательщики все чаще объединяются в политические группировки для участия в пикетах, митингах, акциях протеста в связи с неудовлетворенностью фискальной политикой государства и т.д.

С учетом сказанного можно утверждать, что деятельность в сфере финансов, а точнее — в сфере отношений, охватываемых предметом финансово-правового регулирования, всегда характеризуется широким участием политических сил. В этом заключается одно из принципиальных отличий процесса принятия государственных решений в области финансов от аналогичного процесса в области, к примеру, экологического, гражданско-процессуального, арбитражно-процессуального и многих других отраслей права.

Вторая причина высокой степени политической обусловленности финансового права заключается в принципиальной конфликтности отношений, регулируемых нормами данной отрасли права. Как известно, финансовое право регулирует отношения по собиранию, распределению и использованию финансовых ресурсов государства и муниципальных образований. Стороны этих правоотношений не равны. Одной из сторон финансового правоотношения всегда выступает государство (непосредственно или в лице уполномоченного органа) или муниципальное образование. Государство и муниципальное образование в финансовом правоотношении проявляет себя одновременно в качестве властвующего субъекта (суверена) и казны, т.е. собственника.

Другой стороной финансового правоотношения являются самые различные субъекты, выступающие в качестве налогоплательщиков, получателей бюджетных ассигнований и бюджетных кредитов, дотаций, субвенций и т.д. Все они являются собственниками своих финансовых ресурсов или имеют их на праве либо хозяйственного ведения, либо оперативного управления. Государство и муниципальное образование, используя **свои** прерогативы властвующего субъекта и казны, выполняют по отношению к различным собственникам и владельцам денежных средств две функции. Они либо отчуждают в свою собственность часть денежных средств, принадлежащих различным экономическим агентам на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления, либо как собственники наделяют денежными средствами самых различных субъектов социального общения. Первая функция государства и муниципального образования проявляется в установлении и введении в действие налогов, а вто-

рая — в выделении бюджетных ассигнований, бюджетных кредитов и прочих финансовых ресурсов различным субъектам. •

Отношения, связанные с собственностью, всегда наиболее конфликтны, в особенности если они связаны с ее принудительным отчуждением или властным распределением. Прежде всего, конфликтны в своей сущности отношения, связанные с принудительным отчуждением части собственности отдельного субъекта в виде налога (установлением и взиманием налога) в собственность государства. Эта конфликтность проистекает из существования объективного противоречия в данного рода отношениях. Здесь интерес экономического агента к увеличению и **самостоятельно** распоряжению своей собственностью находится в противоречии с объективной необходимостью ее отчуждения на «общие нужды». Эта объективная необходимость воплощена в интересе государства к принудительному отчуждению части денежной собственности экономического агента в казну государства. Ведь совершенно очевидно, что каждый экономический агент в отдельности объективно не заинтересован во внесении податей в государственную казну, ибо такой акт связан с непосредственным ущемлением его собственного кошелька, с собственным обременением. Неслучайно в экономической теории используется термин «налоговое бремя».

Однако не следует путать такие понятия как объективность вышеозначанного противоречия и субъективный характер его преодоления в каждом конкретном случае. Безусловно, по мере демократизации общества и повышения экономической и правовой культуры субъектов экономического общения объективное противоречие между интересом индивида и интересом государства по поводу налогов должно все реже проявлять себя вовне. Однако в принципе в силу своей объективности это противоречие в условиях рыночной экономики никогда не снимается и потенциально конфликтогенно. Это означает, что в случае принятия или угрозы принятия государством политически непопулярных решений, существенно ущемляющих право собственности хозяйствующих субъектов в интересах «общего кошелька», потенциально возможно возникновение политического конфликта в самых различных формах: массовых выступлений различных социальных групп, противостояния исполнительной и законодательной властей и т.д.

Не менее политически конфликтны и финансово-правовые отношения, связанные с выделением финансовых ресурсов из **бюджетов** государственных внебюджетных фондов **в** пользу различ-

ных экономических агентов. Чаще всего политическая конфликтность в данном случае проявляется при формировании бюджетного законодательства, однако может иметь место и на стадии исполнения **уже** принятого бюджета. Политическая конфликтность в данной сфере финансово-правовых отношений вытекает из экономического несогласия различных субъектов политического процесса с той **схемой** раздела **«общего пирога»**, которая может предлагаться. К примеру, недовольство межбюджетными отношениями привело в 1998 г. к политическому решению Республики Калмыкия заблокировать движение денежных потоков границами республики. Реакцией Центра на финансовый **сепаратизм** региона явилось решение Совета директоров ЦБ РФ ликвидировать Национальный банк Калмыкии. В конце **1998** г. власти Калининградской **области** прекратили перечисление денег в федеральный бюджет до тех пор, пока Центр не рассчитается с областью по задержанным трансфертам из федерального бюджета.

Высокая *потенциальная* конфликтность отношений в сфере финансово-правового регулирования ещё не означает *реальности* политического конфликта. Гарантией реальности проявления и разрешения политического конфликта в сфере финансово-правового регулирования является демократическая организация российского общества. Демократия представляет **собой** ту форму правления, которая позволяет многообразным общественным группам свободно выражать свои интересы и находить в конкурентной борьбе компромиссные решения¹. Другими словами, демократическая организация российского общества обеспечивает реализацию возникшего политического конфликта в сфере финансов в рамках политического процесса, т.е. в рамках многосубъектного характера политической деятельности. **Это** в конечном итоге приводит к его разрешению через установление государством финансово-правовых норм, выражающих баланс политических сил. Таким образом, демократическая организация российского общества является условием, непосредственно обеспечивающим, проявляющим высокую политическую зависимость финансового **права**.

Однако не только политика оказывает непосредственное влияние на развитие финансового права, но и финансовое право является **активным** проводником финансовой политики, средством ее утверждения.

¹ См.: Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 2000. С. 225.

Например, НК РФ, принятый в конце 90-х гг., стал началом активного проведения налоговой политики, построенной на принципах справедливости, признания взаимных прав и обязанностей государства и налогоплательщика в налоговых правоотношениях. Свидетельством этого являются, в частности, нормы НК РФ, требующие от государства соблюдения особой юридической техники при установлении налога (ст. 17), запрещающие взыскание штрафных санкций с налогоплательщика в принудительном порядке, требующие от налогоплательщика представлять в налоговый орган налоговые декларации и т.д. В этом смысле НК РФ установил современные критерии финансовой политики, на базе которых только и возможно дальнейшее формирование политических концепций в области налогообложения.

Кроме того, отдельные нормы финансового права с момента своего принятия непосредственно утверждают в **политической** практике **определенные** политические стандарты. Например, ст. 201 БК РФ ограничивает инициативу Государственной Думы в деле корректировки бюджетного закона. Она сформулирована так: «При утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета Государственная Дума не имеет **права** увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения **отсутствует** положительное заключение Правительства Российской Федерации». Данная норма не позволяет Государственной Думе легко изменять бюджетные показатели и, таким образом, бюджетную политику, воплощенную в проекте закона о бюджете. Этим самым через нее утверждается в бюджетном процессе так называемая политика «финансового равновесия». Ее суть состоит в том, чтобы защитить политически перспективный и экономически обоснованный проект бюджетного закона, представленный Правительством РФ, от политического популизма и, таким образом, затруднить его изменение со стороны Государственной Думы.

§ 5. Система финансового права

Отношения, составляющие предмет финансового права, весьма обширны и неоднородны. Среди них выделяются группы общественных отношений, **выражающие** ту или иную сторону финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Соответственно, неоднородны и нормы финансового права. Они объективно подразделяются на отдельные группы в рамках предмета финансового права, которые тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Совокупность достаточно обособленных, но взаимообусловленных групп финансово-правовых норм, существующих и развивающихся в рамках финансового права как отрасли права, образует систему этой отрасли права.

Группы финансово-правовых норм, объективно выделяющиеся в рамках финансового права, представляют собой разделы, подотрасли финансового права и финансово-правовые институты.

Под финансово-правовым институтом следует понимать законодательно обособленную совокупность правовых норм, обеспечивающих комплексное регулирование определенной группы общественных отношений¹. Подотрасль финансового права характеризуется наличием в ее составе нескольких правовых институтов с одновременным выделением некоторых «общих положений»², свойственных всем входящим в подотрасль институтам. Раздел финансового права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих достаточно однородную группу общественных отношений, в **составе** которой выделяются отдельные финансово-правовые институты и даже подотрасли финансового права. Отличие раздела финансового права от подотрасли финансового права состоит в том, что в разделе отсутствуют некоторые общие нормы, характерные для всех финансово-правовых институтов, входящих в тот или иной раздел³.

Наука финансового права распределяет объективно возникающие группы финансово-правовых норм в Общую и Особенную части финансового права.

В прошлые, и особенно в последние годы в Общей части финансового права стал настойчиво выделяться *финансово-правовой институт государственного и муниципального финансового контроля*⁴. Этот институт включает в себя нормы, устанавливающие систему, виды государственного и муниципального финансо-

¹ См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Курс лекций. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 140.

² Там же. С. 141.

³ В некоторых юридических работах вместо понятия «раздел отрасли права» используется понятие «сложный правовой институт» (см: Советское государственное право / Под ред. Е.И. Козловой. М., 1983. С. 10—11).

⁴ См: *Халфина Р.О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 182—213; *Ровинский Е.А.* Предмет советского финансового права // Советское государство и право. 1940. № 3; Советское финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. М., 1978; *Воронова Л.К., Мартемьянов И.В.* Советское финансовое право. Киев, 1983; *Ялбулганов А.А.* Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Правоведение. 2000. № 3. С. 88.

вого контроля, методы его проведения и т.д. Кроме того, в институт государственного и муниципального финансового контроля включаются нормы, регулирующие условия и порядок его проведения в отдельных сферах финансово-правового регулирования: в сфере бюджета, налогообложения, валютных операций и т.д. В связи с этим, нормы государственного и муниципального финансового контроля содержатся в подотраслях бюджетного, налогового права, а также в финансово-правовых институтах денежного обращения, валютных операций и т.д. Это позволяет говорить о том, что институт государственного и муниципального финансового контроля является комплексным финансово-правовым институтом, включающим в себя нормы, являющиеся одновременно составными частями других финансово-правовых институтов (подотраслей)¹.

В Особенной части финансового права особое место занимает группа финансово-правовых норм, объединенная в *подотрасль «бюджетное право»*². Особое место бюджетного права в системе финансового права экономически определено особым местом бюджета в финансовой системе РФ, а юридически — тем, что все остальные финансово-правовые институты так **или** иначе взаимосвязаны, производны от бюджетного **права**.

Бюджетное право является подотраслью финансового права, во-первых, потому, что включает в себя огромный массив финансово-правовых **норм**. Большая часть этих норм содержится в Бюджетном кодексе РФ, в федеральных законах о федеральном бюджете на текущий год, других законах и подзаконных актах, а также решениях органов местного самоуправления, касающихся бюджетной сферы. Во-вторых, бюджетное право регулирует разнообразные общественные отношения, которые объединяются в различные правовые институты. Среди них: институт бюджетного процесса, институт разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ³. В-третьих, бюджетное право включает в себя нормы, устанавливающие общие положения бюджетной деятельности государства и муниципальных образова-

¹ Е.Ю. Грачева, отмечая специфику правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля, рассматривает его как подотрасль финансового права, включающую в себя нормы общей и особенной частей финансового права. (См.: *Грачева ЕЖ*). Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 111—117.)

² См.: *Пискотин М.Л.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 50—51, 53.

³ См.: *Цыпкин С.Д.* Финансово-правовые институты, и их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М., 1983. С. 25.

ний. Это нормы о структуре бюджетной системы РФ, ее принципах, действии бюджетного законодательства и т.д.

К бюджетному праву очень тесно примыкает *финансово-правовой институт государственных внебюджетных фондов*. Этот институт появился в системе финансового права сравнительно недавно в связи с образованием в финансовой системе РФ государственных внебюджетных фондов и их правовым регулированием. К их числу сегодня, главным образом, относятся: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Институт государственных внебюджетных фондов включает в себя нормы, регулирующие порядок формирования и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов. Этот институт пересекается с подотраслью «бюджетное право» через финансово-правовой институт бюджетного процесса¹.

Учитывая тот факт, что финансовое право регулирует отношения, опосредующие не только централизованные, но и децентрализованные фонды денежных средств (**государственные** и муниципальные), одним из институтов этой отрасли права является *институт финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий*. Этот финансово-правовой институт является комплексным. Он включает нормы, **которые** одновременно входят в иные финансово-правовые институты (подотрасли) (например, в налоговое право).

Децентрализованные государственные и муниципальные фонды денежных средств образуются и в системе страхования. В связи с этим, в финансовом праве выделяется совокупность правовых норм, регулирующих отношения в сфере государственного и муниципального страхования. Государственные фонды денежных средств сегодня представлены Российской государственной страховой компанией, Военной страховой компанией, Московской государственной страховой компанией и т.д.

Одним из разделов финансового права является *раздел государственных и муниципальных доходов*. Он включает в себя налоговое право, являющееся подотраслью финансового права, а также институт неналоговых доходов государства и муниципальных образований.

Налоговое право образовало *подотрасль финансового права* совсем недавно, в конце 90-х гг. Экономически это было обуслов-

¹ См. гл. 10 настоящего учебника.

лено переходом России к рыночной экономике и, соответственно, акцентированием налогового метода в государственном регулировании экономики.

Налоговое право представляет собой подотрасль финансового права. Во-первых, потому, что включает в себя целый массив финансово-правовых норм, часть которых содержится в НК РФ. Кроме того, нормы налогового права содержатся в федеральных законах и законах субъектов РФ по вопросам налогообложения, в подзаконных нормативных актах, а также в постановлениях органов местного самоуправления. Во-вторых, совокупность правовых норм, составляющих налоговое право, относительно неоднородна. Она подразделяется на ряд финансово-правовых институтов, среди которых могут быть выделены институты налогового кредитования, налогового контроля, федеральных налогов, региональных налогов, местных налогов и др. В-третьих, в налоговом праве выделяется целый ряд норм, представляющих собой общие положения и реализующиеся в равной мере во всех налогово-правовых институтах. Это нормы, устанавливающие участников налоговых правоотношений, определяющие понятие налога и сбора, устанавливающие основные начала законодательства о налогах и сборах и т.д.

Одним из финансово-правовых институтов особенной части финансового права является *институт государственного и муниципального кредита*¹. В советское время он выделялся в составе раздела финансового права «государственные доходы»². В настоящее время он не может быть включен в этот раздел, так как согласно БК РФ финансовые ресурсы государства, полученные по государственному кредиту, не относятся в строгом смысле к доходам бюджетов (ст. 41). Тем более эти финансовые ресурсы не относятся к доходам государственных внебюджетных фондов и прочим доходам государства (ст. 146 БК РФ). Однако, финансовые ресурсы, полученные государством и муниципальными образованиями по государственному и муниципальному кредиту, являются источниками финансирования дефицита бюджетов (ст. 94—96 БК РФ). В этом смысле институт государственного и муниципаль-

¹ Институт государственного и муниципального кредита является комплексным межотраслевым правовым институтом. Те нормы права, которые регулируют в этом институте отношения, составляющие предмет финансового права, составляют одноименный финансово-правовой институт.

² См.: Советское финансовое право / Под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой М., 1987.

ного кредита примыкает к разделу финансового права «государственные и муниципальные доходы».

С разделом финансового права «государственные и муниципальные доходы» тесно связан *раздел финансового права «государственные и муниципальные расходы»*. Он включает в себя институт расходов бюджета, институт расходов государственных внебюджетных фондов. Кроме того, в этот раздел входят нормы, регулирующие расходы государственных отраслевых денежных фондов, целевых фондов Правительства РФ, а также финансово-правовые нормы, регулирующие расходы государственных и муниципальных унитарных предприятий. Однако в силу своей малочисленности эти нормы пока не образуют каких-либо финансово-правовых институтов.

Финансовая система РФ тесно связана с банковской системой РФ. В связи с этим многие отношения в сфере банковской деятельности, расчетов, денежного обращения так или иначе связаны с отношениями, составляющими предмет финансового права и регулируются финансовым правом. Благодаря этому в финансовом праве традиционно выделяются: финансово-правовой институт банковской деятельности (банковского кредитования), финансово-правовой институт денежного обращения и расчетов, финансово-правовой институт валютного регулирования и валютного контроля.

Система финансового права в настоящее время активно развивается. Существует тенденция к выделению в системе финансового права институтов финансово-правовой ответственности, бухгалтерской отчетности и т.д.

Контрольные вопросы и задания

1. Все ли денежные отношения, существующие в обществе, охватываются понятием «финансы»?
2. Перечислите специфические признаки финансов.
3. Какие функции выполняют финансы?
4. Что такое финансовая система России и какие элементы включаются в нее в настоящее время?
5. Все ли финансовые отношения, существующие в обществе, являются предметом российского финансового права?
6. Какие отношения составляют предмет **финансового права**?
7. Какие органы осуществляют финансовую деятельность государства и **муниципальных образований**?
8. Объект финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

9. Функции финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

10. Средства финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

11. Способы финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

12. Формы финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

13. Виды финансово-правовых актов.

14. Какие финансово-правовые акты относятся к нормативным, а какие — к индивидуальным?

15. Приведите примеры финансово-плановых актов.

16. Все ли отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, составляют предмет финансового права?

17. Охарактеризуйте отношения, составляющие предмет финансового права.

18. В чем состоит **основной** метод финансово-правового регулирования?

19. Охарактеризуйте все методы финансово-правового регулирования.

20. Каковы критерии отграничения финансового права от конституционного, административного, муниципального, гражданского права?

21. Каковы проявления взаимосвязи финансового права с политикой?

22. Охарактеризуйте систему финансового права.

Глава 2 НАУКА ФИНАНСОВОГО ПРАВА РОССИИ

§ 1. Понятие и система науки финансового права

Существование и развитие финансового права как отрасли права обусловило возникновение и развитие одноименной правовой науки.

Наука финансового права представляет собой учение о финансовом праве, т.е. систему знаний, имеющую достаточную степень единства и обобщенности.

Наука финансового права существует и развивается за счет главным образом научных исследований ученых юристов-финансоведов. Определенный вклад в эту науку вносят представители конституционного, административного и других отраслей права.

Наука финансового права является общественной наукой. Это значит, что она изучает реальные общественные процессы, связанные с формированием, распределением и использованием государством и муниципальными образованиями денежных средств. Этим наука финансового права отличается от естественных наук, а также от других юридических наук.

В последние годы наука финансового права стала активно развиваться. Это обусловлено тем, что только в условиях движения страны по пути рыночной экономики может быть в полной мере раскрыт потенциал финансово-правового регулирования. В результате возникает потребность в познании механизмов финансово-правового регулирования, а именно, в разработке юридической техники применительно к налогообложению, в определении принципиально новых финансово-правовых категорий и т.д. В связи с этим производительные силы науки финансового права в современных условиях быстро возрастают, о чем свидетельствует факт создания в последние годы в ряде вузов страны кафедр финансового права. Так, в Московской государственной юридической академии была создана кафедра финансового права и бухгалтерского учета. В Саратовской государственной академии права имеется кафедра финансового, банковского и таможенного права,

а в Красноярском госуниверситете — кафедра предпринимательского и финансового права.

Наука финансового права, будучи социально обусловленной, стремится как отвечать на текущие запросы юридической практики, так и разрабатывать фундаментальные проблемы финансового права, имеющие долгосрочное значение для решения многих практических задач.

Наука финансового права имеет свой предмет, т.е. тот круг явлений, процессов и т.д., которые она исследует.

Предметом науки финансового права является финансовое право как отрасль российского права.

Прежде всего, эта наука изучает финансово-правовые нормы, содержащиеся в различных финансово-правовых актах, на предмет их реальности, **гарантированности**, эффективности, ясности изложения, соответствия Конституции РФ и т.д. Отмечаются три функции науки финансового права по отношению к финансово-правовым нормам: а) аналитическая, б) критическая, в) **конструктивная**.

Аналитическая функция состоит в комментировании, классификации финансово-правовых норм, в приведении всех этих норм в стройную и понятную систему. Критическая функция заключается в выявлении дефектов и недочетов в действующем финансовом законодательстве, фиксации несоответствия правовой нормы требованиям жизни. Конструктивная функция способствует образованию новых финансово-правовых норм и институтов¹. Во взаимосвязи с финансово-правовыми нормами наука финансового права исследует сущность и содержание различных финансово-правовых институтов, взаимосвязи между ними, а также тенденции их развития.

В **предмет** науки финансового права включается и анализ реальных общественных отношений, урегулированных нормами финансового права, т.е. финансовых правоотношений. В частности, исследуются субъекты и объекты финансовых правоотношений, особенности прав и обязанностей, юридические механизмы реализации прав и обязанностей субъектов финансовых правоотношений и т.д.

В последние годы в связи с бурным развитием финансового права серьезное внимание в науке финансового **права** стало уделяться проблемам финансового законодательства: его кодифика-

ции, унификации налогового и гражданского, налогового и бюджетного законодательства и т.д.

Наука финансового права уделяет заметное внимание и тенденциям развития финансово-правового регулирования, а также финансового права как отрасли права. При этом имеет место учет опыта экономического развития России, а также стран с развитой **рыночной экономикой**.

Итак, предмет науки финансового права составляет совокупность следующих основных компонентов:

- а) норм и институтов финансового права Российской Федерации;
- б) финансово-правовых отношений;
- в) финансового законодательства;
- г) тенденции развития финансово-правового регулирования и финансового права как отрасли права.

Наука финансового права является публично-правовой. Публично-правовой характер науки финансового права проявляется в том, что она исследует явления и процессы, затрагивающие не индивидуальные, а общественные, коллективные интересы, т.е. интересы высокой социальной значимости.

В результате в области исследования ученых финансового права формируется та система знаний, обобщений, которая и составляет финансово-правовую науку. Эта система знаний включает:

- 1) Финансово-правовые концепции, финансово-правовые категории, финансово-правовые принципы.

Финансово-правовые концепции — это выработанные наукой финансового права абстрактные, обобщенные идеи по проблемам финансового права. Финансово-правовые концепции в науке российского финансового права сейчас только формируются, что связано с осмыслением регулятивного потенциала финансового права как отрасли права, обслуживающей экономические отношения рыночного типа. Это — концепция бюджетного, налогового федерализма, вырабатываемая сегодня науками финансового, конституционного **права** и политологии; концепция налогового обязательства как обязательственного правоотношения, концепция финансово-правовой ответственности и др.

Финансово-правовые категории — это выработанные наукой финансового права понятия, выражающие наиболее существенные свойства юридической деятельности в области государственных финансов. К ним относятся: финансовая деятельность государства и муниципальных образований, финансовое **правоотно-**

шение, метод финансово-правового регулирования, бюджетно-процессуальное производство и т.д. В настоящее время идет активный процесс разработки новых финансово-правовых категорий, что связано с усложнением механизма финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Финансово-правовые принципы — это выработанные наукой финансового права (с опорой на экономическую науку) начала, на которых должна строиться юридическая деятельность в сфере государственных и муниципальных финансов. В частности, к ним относятся принципы налоговой справедливости, антидискриминационного **характера** налогов и сборов, экономического обоснования налогов и сборов и т.д. (ст. 3 НК РФ).

2) Правила юридической техники, которые должны быть использованы в ходе правотворческой деятельности в сфере государственных финансов. Примером являются выработанные наукой финансового права и закрепленные в ст. 17 НК РФ требования к нормативно-правовому акту, устанавливающему налог или сбор. Так, согласно этой статье, налог считается установленным, если определены налогоплательщики и следующие элементы налогообложения: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

3) Научные прогнозы и предложения по совершенствованию правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере государственных и муниципальных финансов.

Из сказанного следует, что *наука финансового права* — это отраслевая, общественная, публично-правовая наука, имеющая своим предметом изучение **финансового права** как отрасли права и представляющая собой систему знаний в виде финансово-правовых концепций, категорий, принципов; правил юридической техники в сфере государственных финансов; научных прогнозов и предложений по совершенствованию правотворческой и правоприменительной деятельности.

Система знаний, составляющих науку финансового права, находит отражение в строении системы этой науки.

Система науки финансового права включает следующие разделы, каждый из которых связан с изучением группы однородных теоретических проблем:

1) *Общетеоретические проблемы науки финансового права.*

Здесь относится исследование таких вопросов, как предмет отрасли финансового права, сущность и особенности финансово-правовых норм, **финансово-правовые** отношения, предмет науки

финансового права, специфика государственного финансового контроля, финансово-правовая ответственность.

2) *Проблемы бюджетного права и права государственных и муниципальных внебюджетных фондов.*

Этот раздел науки исследует правовые проблемы бюджетного устройства в РФ, бюджетного процесса, межбюджетных отношений, целевых бюджетных фондов денежных средств, государственных и муниципальных внебюджетных фондов денежных средств и др.

3) *Правовые проблемы финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также государственного и муниципального страхования.*

Этот раздел науки рассматривает комплекс вопросов, связанных с децентрализованными государственными и муниципальными финансами. Он включает исследование источников формирования децентрализованных государственных и муниципальных финансов, а также правовых требований к формированию и использованию финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий и т.д. Кроме того, в этом разделе науки анализируется правовое регулирование финансов государственно-го и муниципального страхования.

4) *Правовые проблемы государственных доходов.*

Этот раздел изучает комплекс научных тем, связанных с разработкой теории налогового права, исследованием налогов и неналоговых доходов государства и муниципальных образований.

5) *Правовые проблемы государственного и муниципального кредита.*

В этом разделе науки исследуются проблемы государственного и муниципального долга, эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг и т.д.

6) *Правовые проблемы государственных расходов.*

Этот раздел науки включает исследование правовых проблем сметно-бюджетного финансирования и внебюджетных средств бюджетных учреждений. На повестке дня науки стоит исследование проблем финансирования в системе государственных внебюджетных фондов.

7) *Правовые проблемы банковской системы, денежного обращения, расчетов, валютного регулирования и валютного контроля.*

Этот раздел науки финансового права имеет целью выявление и учет специфики финансово-правовых отношений в банковской системе РФ; выявление сферы финансово-правового регулирова-

ния в системе денежного обращения, расчетов, валютного регулирования.

§ 2. Методология науки финансового права

Методология науки финансового права — это те принципы, а также методы исследования, которые **используются** в науке для познания ее предмета и получения научного результата.

Методологическими являются следующие принципы науки финансового права: объективность, познаваемость, детерминизм, развитие, историзм, единство теории и практики.

Принцип *объективности* означает, что сведения, полученные наукой финансового права, отражают действительные связи, свойства и т.д., существующие в данной отрасли права.

Принцип *познаваемости* свидетельствует, что финансово-правовые нормы, финансово-правовые отношения, закономерности **развития** финансового права как отрасли права поддаются исследованию. Безусловно, по мере углубления научных разработок возникают все новые и новые научные проблемы. Однако на каждом относительно коротком этапе своего развития наука финансового права обеспечивает достижение объективной истины, **гарантирующей** решение практических задач на данном этапе.

Принцип *детерминизма* проявляется во всеобщей взаимосвязи и взаимообусловленности финансово-правовых норм и **финансово-правовых** институтов. А поэтому изменение тех или иных финансово-правовых норм под влиянием общественных потребностей естественно приводит к изменению других финансово-правовых норм, а также к развитию старых и появлению новых финансово-правовых институтов, что в итоге обусловлено общественными потребностями на определенном этапе развития. Например, появление в законе о федеральном бюджете на 1995 г. нескольких **финансово-правовых** норм, регулирующих выделение возвратных бюджетных ссуд, стало из года в год приводить к увеличению числа таких норм. В результате сегодня стало возможным говорить о появлении группы финансово-правовых норм, регулирующих возвратное и возмездное выделение бюджетных ресурсов (бюджетных ссуд и бюджетных кредитов). Ярким доказательством этого является БК РФ, содержащий ряд статей, регулирующих такого рода отношения (ст. 76, 77).

Принцип *развития* означает, что в науке финансового права все находится в постоянном движении. Появляются новые фи-

нансово-правовые концепции, категории, меняется содержание прежних и т.д. У науки финансового права появляются новые задачи, расширяется набор научных методов исследования и проч. Вместе с тем принцип развития означает, что исследование наукой финансового права тех или иных проблем финансово-правового регулирования должно осуществляться динамично, т.е. с позиций становления и движения изучаемого объекта, вскрытия его противоречивых сторон и др.

Принцип *историзма* означает, что наука финансового права должна изучать те или иные проблемы в тесной связи с конкретной исторической обстановкой, т.е. с учетом истории развития каждой проблемы, путей ее разрешения на различных **исторических** этапах и т.д.

Принцип *единства теории и практики* означает, что проблемы, исследуемые наукой финансового права в тот или иной период, — социально заказаны, т.е. эти исследования не могут носить характер схоластического теоретизирования, а должны быть обусловлены потребностями практики. Выводы теории, полученные при исследовании, проверяются практикой. Те теории, которые отвечают социальным потребностям, используются практикой.

Помимо принципов, в методологию науки финансового права включаются *методы исследования*. **Методы** науки финансового права — это определенные приемы (способы), с помощью которых обеспечивается исследование предмета финансового права. Среди них — **формально-догматический**; сравнительного правоведения; конкретно-социологического исследования; сравнительно-исторический; метод обращения к другим наукам; метод живого познания¹.

Формально-догматический — это основной метод, используемый как наукой финансового права, так и другими юридическими науками. Суть его состоит в логическом осмыслении всех тех явлений, которые составляют предмет науки финансового права. В частности, проявлениями этого метода является описание, классификация, толкование и т.д. финансово-правовых норм и отношений. «С помощью формально-догматического метода норма финансового права изучается в трех аспектах: 1) какой она является в законе; 2) применима ли она в таком виде в жизненной ситуации; 3) какой она должна быть в идеале»². **Формально-дог-**

¹ См.: Вельский. К.С. Указ. соч. С. 21—25.

² Там же. С. 22.

матический метод — это по существу метод логического анализа. Его использование будет эффективным лишь в том случае, если ученый хорошо знает предмет финансово-правовой науки, а также обладает логическим мышлением.

Метод *сравнительного правоведения* получил в последние годы в науке финансового права широкое применение. Это связано с тем, что в последнее десятилетие финансовое право в России стало развиваться как право экономики рыночного типа. Соответственно, осмысление многих финансово-правовых категорий, а также создание моделей нового финансового законодательства в России могло осуществляться только на основе сравнений с практикой законотворчества и теоретическими конструкциями, выработанными зарубежной финансово-правовой наукой.

В связи с развитием отношений России с государствами Европейского Союза в последнее время для науки финансового права весьма актуальным является сравнение отечественного финансово-правового законодательства со стандартами Европейского Союза в области государственных финансов. Финансово-правовые исследования в таком аспекте уже стали появляться¹.

Метод *обращения к другим наукам* всегда весьма широко использовался наукой финансового права. Это обусловлено тем, что наука финансового права очень тесно связана с другими науками, а именно: с финансовой наукой, политологией, правовыми науками публичного цикла и др. Метод обращения к другим наукам проявляется, во-первых, в том, что наука финансового права в свой категориальный аппарат включает не только финансово-правовые категории, но и категории, **выработанные** другими науками. Среди таковых — категории «финансы», «финансовая система», выработанные финансовой наукой, но используемые наукой финансового права для исследования ее **предмета**. Во-вторых, наука финансового права обращается к другим наукам в целях поиска аналогий решения тех или иных научных задач. Например, исследование общетеоретических проблем финансового права сегодня опирается в значительной мере на **структурный** подход к решению этих же проблем в других публично-правовых науках. Так, финансовое право, как и другие отрасли права, исследует особенности финансово-правовых норм и отношений, заимствует из конституционного и административного права подхо-

См.: *Толстомятенко* ГЛ. Европейское налоговое право. М., 2001.

ды к исследованию государства как субъекта финансового права и т.д.

Метод *конкретно-социологического исследования* состоит в использовании наукой финансового права информации, полученной посредством личного наблюдения за ходом финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а также анкетирования **работников** налоговых, финансовых органов, кредитных организаций и т.д. Не часто, но все же осуществляются и опросы различных субъектов по темам, в той или иной мере затрагивающим проблемы финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Сравнительно-исторический метод применяется в науке финансового права весьма часто. Его суть состоит в анализе исторического развития того или иного финансово-правового института финансово-правовой теории и т.д. Полезность этого метода состоит в том, что он дает возможность глубже понять причины современного содержания того или иного финансово-правового явления, позволяет **заимствовать** из **прошлого** механизмы решения финансово-правовых проблем, предупреждает неэффективность решения и проч.

Наконец, наука финансового права, как и любая другая, использует *метод живого познания*. Как отмечает **К.С. Вельский**, метод живого познания требует понимания объекта через переживание его субъектом, обязывает «вчувствоваться» в исследуемую категорию, понять ее внутренний смысл и назначение; он **«предполагает** процедуру, при которой материал получается посредством свободного погружения субъекта в познаваемый объект, объединения с познаваемым объектом, осмысления его с тех позиций, которые представляются наиболее удобными для отыскания истины»¹.

§ 3. История развития науки финансового права в России

Наука финансового права в России как самостоятельная юридическая наука появилась в конце XIX в.

Появлению этой науки в России, как, впрочем, и в других странах, предшествовало возникновение и развитие других наук:

¹ Вельский **К.С.** Указ. соч. С: 25.

камералистики, финансовой науки. Наука финансового права постепенно выделилась из этих наук.

В XVIII в. под влиянием потребностей эффективного ведения дворянского хозяйства в Германии появилась наука камералистика, корни которой уходят в XVI в. Эта наука исследовала целый ряд взаимосвязанных проблем: государственное управление, государственные финансы, экономику, аграрное дело, горное дело, торговлю и т.д. Ее наиболее яркими представителями являлись ученые — И. Зонненфельд, Шредер, Юсти, Г. Берг и др. Эти ученые исследовали государственные финансы под углом зрения проблем государственного управления или, что одно и то же, так называемого полицейского права.

Камералистика получила распространение и в России. Она преподавалась на юридических факультетах России вплоть до 1863 г.¹

Из камералистики в XIX в. в различных странах выделилась в качестве самостоятельной наука о финансах. Вместе с тем в XVIII в. серьезное влияние на самостоятельное значение науки о финансах оказал шотландский экономист и философ А. Смит. В 1776 г. он издал книгу «Исследование о природе и причинах богатства народов». Это сочинение состояло из пяти книг, последняя из которых была посвящена финансам — расходам и доходам государства. Некоторое внимание в работе уделялось и правовой регламентации финансов. Наибольшее влияние учение А. Смита имело в Англии и во Франции, т.е. тех странах, где промышленное развитие в конце XVIII — начале XIX в. шло наиболее интенсивно. Собственно, в этих странах наука о финансах начала формироваться относительно самостоятельно под влиянием различных экономических теорий.

Во всех странах в XIX в. наука о финансах включала в качестве составной части финансово-правовые вопросы. Однако в те годы они не носили характера системного исследования. Известны работы немецких государствоведов Л. Штейна, Г. Еллинека, посвященные проблемам финансовой науки, в которых заметное место отводилось финансовому праву. В конце XIX в. Г. Еллинек даже написал работу «Бюджетное право». Проблемам бюджета и бюджетного права уделял внимание в учебнике по финансовой

¹ См.: Козырин А.Н. Вступительная статья в книге «У истоков финансового права». М., 1998. С. 9.

науке видный французский ученый конца XIX — начала XX в. Г. Жез¹.

В России в начале XIX в. яркими представителями финансовой науки являлись М.М. Сперанский, Н.И. Тургенев, М.Ф. Орлов. Эти ученые, исследуя финансы России, в той или иной мере затрагивали и вопросы финансово-правового регулирования.

М.М. Сперанский в 1810 г. по заказу Александра I написал работу (записку) под названием «План финансов». Будучи государственным деятелем, М.М. Сперанский предлагал **конкретный** план преобразования финансовой системы России и, в частности, уделял внимание **развитию** финансового законодательства. Он предлагал предоставить бюджету силу закона, законодательно регулировать пошлины, ввести новые налоги.

Н.И. Тургеневу принадлежит работа «Опыт теории налогов», написанная в 1818 г. Она представляет собой **учение** о налогах, **содержащее** информацию о происхождении налогов, классификации источников и способов налогообложения и т.д. Однако учитывая, что налоги всегда устанавливались не иначе как в правовой форме, многие выводы автора в какой-то мере вносят вклад в правовую **науку**.

М.Ф. Орлов написал в 1832 г. работу под **названием** «О государственном кредите». Он связывал вопросы **государственного** кредита в России с разрешением проблемы уменьшения налогов. Как и Н.И. Тургенев, М.Ф. Орлов не уделял специального внимания правовым вопросам государственного кредита. **Однако** его работа представляет интерес для финансово-правовой науки, так как определяет пределы государственного кредита, а значит, пределы финансово-правового регулирования в сфере государственного кредита².

Со второй половины XIX в. в России финансово-правовая наука начинает активно выделяться из финансовой науки. **Это** происходит по двум направлениям. Во-первых, ученые, исследующие финансы, рассматривают финансово-правовые вопросы в качестве самостоятельных разделов, частей в своих работах. Во-вторых, появляются специальные исследования по финансовому праву, оно включается в качестве самостоятельной дисциплины в систему преподавания юридических вузов России. **Фактически** в

¹ См.: *Вельский К.С.* Указ. соч. С. 43.

² Работы М.М. Сперанского, Н.И. Тургенева, М.Ф. Орлова опубликованы в сборнике. См.: *У истоков финансового права / Под ред. А.Н. Козырина. М., 1998.*

эти годы благодаря разработкам финансово-правовой науки становится возможным говорить о финансовом праве как о самостоятельной отрасли права и его отделении, таким образом, от государственного и административного права. Хотя надо учесть, что в те годы научное обоснование самостоятельности отрасли права не производилось через критерий предмета и метода правового регулирования. Категории предмета и метода правового **регулирования** — достижение советской правовой науки.

Так, известный российский ученый **И.И. Янжул** писал работы по финансам, где серьезное внимание уделял финансовому законодательству. Среди них: «Опыт исследования английских косвенных налогов» (1874), учебник «Основные начала финансовой науки» (1899). Выдающимся русским ученым в области финансов и права являлся **И.Х. Озеров**, который долгое время исследовал вопросы финансовой науки во взаимосвязи с вопросами финансового права. Такова, в частности, его работа «Основы финансовой науки», изданная в Москве в 1905 г.

Вместе с тем в конце XIX в. в России появляются и самостоятельные исследования по финансовому праву. Так, в **1865** г. в Москве была издана работа **Ф.Б. Мильгаузена** «Финансовое право»; в **1882—1883** гг. профессор Петербургского университета **В.А. Лебедев** издал учебник «Финансовое право»; в 1883 г. был опубликован «Очерк науки финансового права» **И.Т. Тарасова**, а в 1888 г. — учебник **Д.М. Львова** «Курс финансового права»; в 1899 г. в Одессе выходит в свет учебник финансового права **С.И. Илловайского**. Издание таких работ было связано с включением финансового права в учебные планы вузов. В частности, в 80-е гг. прошлого столетия создаются кафедры финансового права в Московском, Казанском и Новороссийском университетах¹. В связи с произошедшими изменениями наука финансового права активно развивалась в России до Октябрьского переворота 1917 г.

После октября 1917 г. и вплоть до 1939 г. наука финансового права в России развивалась очень слабо. Это было обусловлено в конечном **итоге** принижением роли финансов в условиях социализма.

Возрождение финансового права как науки и как одноименной отрасли в системе российского права началось в 1939 г., когда оно снова было включено в программы юридических факульте-

¹ См.: *Вельский К.С.* Указ. соч. С. 47—48.

тов. В 40-х — **начале** 50-х гг. появляются учебники по финансовому праву, начинают исследоваться теоретические проблемы финансового права с учетом достижений в области общей теории государства и права.

Основоположниками науки финансового права после 40-х гг. являлись М.А. Гурвич, Р.О. Халфина, Е.А. Ровинский. М.А. Гурвич в 1952 г. написал учебное пособие «Советское финансовое право», Р.О. Халфина исследовала предмет и систему финансового права. Несколько позже Е.А. **Ровинский** разработал основы теории финансового права в книге «Основные вопросы теории советского финансового права», изданной в Москве в 1960 г. Эта работа сохраняет свою ценность для науки финансового права и по сей день. В ней исследуется финансовая деятельность государства, предмет финансового права, особенности финансово-правовых **норм** и отношений, финансовый контроль, предмет и система науки финансового права. В период возрождения финансово-правовой науки в советское время важнейшим ее достижением явилось обоснование финансово-правовой отрасли с позиций категории предмет и метод правового регулирования.

Большой вклад в науку финансового права внесли такие ученые, как **М.И. Пискотин**, **С.Д. Цыпкин**, **В.В. Бесчеревных**, **Н.И. Химичева**, **Л.К. Воронова**.

Основное внимание в **60—80-х** гг. уделялось исследованию бюджетного права, а также правовому регулированию государственных доходов. В значительной мере этому способствовало принятие Закона СССР «О бюджетных правах СССР и союзных республик» от 30 октября 1959 г.

Фундаментальной работой по бюджетному праву является монография **М.И. Пискотина** «Советское бюджетное право», изданная в 1971 г. В ней исследовалось понятие бюджета, бюджетного устройства и бюджетного процесса. Работа **М.И. Пискотина** явилась базой для дальнейших научных разработок в области бюджетного права. В 1966 г. появилась книга **Н.И. Химичевой** «Правовые основы бюджетного процесса в СССР», а в 1976 г. — монография **В.В. Бесчеревных** «Компетенция Союза ССР в области бюджета». Кроме того, в 1979 г. **Н.И. Химичева** опубликовала монографию «Субъекты советского бюджетного права». В эти же годы по вопросам бюджетного права писала **О.Н. Горбунова**¹.

¹ См.: *Горбунова О.Н.* Бюджетные права сельских, поселковых Советов депутатов трудящихся // Вопросы советского финансового права. М., 1971.

В 1972 и в 1978 г. Е.А. Ровинский совместно с О.Н. Горбуновой выпустили учебные пособия по бюджетному праву¹.

В эти же годы правовым регулированием государственных доходов активно занимался С.Д. Цыпкин. В 1955 г. издана его работа «Правовое регулирование налоговых отношений в СССР», а в 1973 г. — «Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы».

В начале 80-х гг. существенным вкладом в науку финансового права явилась монография Л.К. Вороновой «Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР» (1981). Эта работа сохраняет свою актуальность и сегодня, поскольку является единственным в науке финансового права фундаментальным исследованием по **правовому** регулированию государственных расходов. Одновременно в это же время были изданы интересные работы С.Д. Цыпкина «Финансово-правовые институты и их роль в совершенствовании финансовой деятельности государства» (1983), М.И. Пискотина «Социализм и государственное управление» (1984), посвященные государственному управлению в сфере финансов, а также правовой основе финансовой деятельности государства.

Общетеоретическим вопросам финансового права, финансовому контролю, капитальным вложениям, расходам бюджетных учреждений уделяли внимание Л.В. Бричко, О.Н. Горбунова, Л.А. Давыдова, Т.С. Ермакова, Л.М. Коган, В.Е. Кузнеченкова, Н.А. Куфакова и др.²

Заметным явлением в истории науки финансового права стал учебник «Советское финансовое право», выпущенный в 1987 г. под редакцией Н.И. Химичевой и Л.К. Вороновой. В нем впервые в науке финансового права содержался раздел (автор — Н.И. Химичева) о правовом режиме финансов государственных предпри-

¹ См.: Ровинский Е.А., Горбунова О.Н. Бюджетные права местных Советов народных депутатов. М., 1978.

² См., в частности: Бричко Л.В. Правосубъектность Государственного банка СССР и его учреждений // Правовые вопросы хозяйственного управления. Саратов, 1969; Горбунова О.Н. Роль финансового права в выполнении планов экономического и социального развития // Советское государство и право. 1982. № 4; Давыдова Л.А. Финансы государственных предприятий: понятие и управление // Правоведение. 1981. № 4; Ермакова Т.С. Финансовое правоотношение. Л., 1985; Иванов Б.Н. О системе советского финансового права // Вопросы советского финансового права. Труды ВЮЗИ. М., 1967. Т. 9; Куфакова Н.А., Коган Л.М. Правовое положение распорядителей кредитов. М., 1960; Коган Л.М. Правоотношения между Госбанком и объединениями // Советское государство и право. 1974. № 1 и др.

ятий (объединений) и отраслей народного хозяйства. Таким образом, в науке финансового права было положено начало **реальному** исследованию правового регулирования децентрализованных государственных финансов.

Во взаимосвязи с этим в условиях перестройки экономики (конец 80-х гг.) в науке финансового права появились очень интересные работы С.В. Запольского, посвященные финансово-правовым проблемам самофинансирования **предприятий**¹.

С 90-х гг. начинается новый этап в истории российской науки финансового права. В связи с ориентацией экономики на рыночный путь развития наука финансового права начинает активно исследовать проблемы налогообложения, банковской деятельности. Существенный вклад в науку финансового права в этот период внесен работами А.Н. Козырина, Г.А. Тосуняна².

В 1995 г. впервые в советской и российской науке финансового права была написана и издана работа **К.С. Вельского** «Финансовое право», посвященная истории развития этой науки. В 1998 г. этой же теме посвящена работа **А.А. Ялбулганова** «Очерки истории финансового права дореволюционной России».

Ценным вкладом в финансово-правовую науку являются такие практически актуальные работы, как учебник **Н.И. Химичевой** «Налоговое право» (М., 1997), учебное пособие «Налоги и налоговое право», изданное в 1997 г. под редакцией А.В. Брызгалина, учебное пособие «Налоговое право», изданное под редакцией **С.Г. Пепеляева** в 2000 г.

В конце XX в. внимание ученых в области финансового права начали привлекать проблемы государственного финансового контроля. Появились работы **С.О. Шохина** «Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации» (М., 1999), а также **Е.Ю. Грачевой** «Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля» (М., 2000).

¹ См.: **Запольский С.В.** Самофинансирование предприятий (правовые вопросы). М., 1988; *он же.* Хозрасчетный механизм управления предприятиями (раздел 3) // Предприятие. Закон. Управление. М., 1989.

² См.: **Козырин А.Л.** Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М., 1993; *он же.* **Государственно-правовой** механизм таможенной политики зарубежных стран. М., 1994; **Тосунян Г.А.** Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995; *он же.* Государственное управление в области финансов и кредита в России. М., 1997 и др. работы.

Поиск оптимальной модели российского федерализма на рубеже XXI в. объективно породил потребность в построении правовой концепции бюджетного федерализма. Попытка создания такой концепции была сделана в работе Ю.А. Крохиной «Бюджетное право и российский федерализм» (М., 2001).

Кроме того, развитие экономических отношений со странами Европейского Союза актуализировало сравнительно-правовые исследования. Благодаря этому появилась работа Г.П. Толстопятенко «Европейское налоговое право» (М., 2001).

В настоящее время интерес к науке финансового права растет. Свидетельством этого является все увеличивающееся число кандидатских диссертаций по проблемам налогообложения, теории финансового права, банковской деятельности, а также монографические работы молодых ученых¹.

§ 4. Актуальные проблемы российской науки финансового права

В настоящее время российская наука финансового права переживает период активного развития. Это связано прежде

¹ См., например: *Арутюнян Т.Р.* Совершенствование правового регулирования банков и банковской деятельности в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997; *Ашмарина Е.М.* Совершенствование системы налогов, взимаемых с юридических лиц, как условие успешного выполнения доходной части бюджетов Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998; *Винницкий Д.В.* Субъекты налогового права М., 2000; *Гриценко В.В.* Гражданин как субъект налогового права в Российской Федерации. Воронеж, 1997; *Крохина Ю.И.* Город как субъект финансового права. Саратов, 2000; *Малиновская В.М.* Ответственность за нарушение таможенного законодательства Российской Федерации (финансово-правовые аспекты). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997; *Меркулова Л.Ю.* Финансово-правовое регулирование валютных операций юридических лиц в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999; *Осинов С.К.* Государственно-правовые основы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000; *Переверзева Е.В.* Законодательство субъектов Федерации как источник налогового права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998; *Писарева Е.Т.* Правовое регулирование финансовой деятельности государственных высших учебных заведений. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998.; *Поляк А.И.* Налогообложение кредитных организаций (практические вопросы). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998; *Шененко Р.Л.* Правовая природа и практическое применение антидемпинговых пошлин в Российской Федерации, Европейском Союзе и Соединенных Штатах Америки (сравнительно-правовое исследование). Автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1997; *Юстус О.М.* Финансово-правовая ответственность налогоплательщиков-организаций. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов. 1997. и др.

всего с изменением экономической ситуации в стране, развитием экономических отношений рыночного типа. Кроме того, актуальность науки финансового права сегодня обусловлена обращением юридической практики, главным образом законодательной, к науке.

Новое время поставило перед наукой финансового права новые задачи. В целом они могут быть разбиты на две группы. Во-первых, науке финансового права требуется переосмысление ряда устоявшихся финансово-правовых категорий и институтов, наполнение их новым содержанием применительно к изменившимся условиям. Во-вторых, задачей науки финансового права является исследование новых финансово-правовых институтов, формулировка новых финансово-правовых концепций исходя из современного финансового законодательства, а также из потребностей разработки новых финансовых законов.

Эти две группы задач должны решаться наукой финансового права прежде всего при разработке общетеоретических проблем. Так, требует уточнения определение предмета финансово-правового регулирования. Хотя в этом направлении **уже** многое сделано, все еще остается невыясненным ряд вопросов. Сегодня почти все ученые сходятся на том, что предмет финансового права составляют отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Однако существуют неопределенности в конкретизации этих отношений. Прежде всего, возникает вопрос: включаются ли в предмет финансового права расчетные отношения? Если да, — то какие? Во-вторых, до сих пор остается невыясненным вопрос о том, какие отношения в сфере валютного регулирования включаются в предмет финансового права. **Наконец**, требуют серьезной проработки и отношения, возникающие в сфере банковской деятельности. Кроме того, в настоящее время в связи с развитием налогового и бюджетного законодательства и, в частности, с установлением мер ответственности требует серьезного анализа проблема существования финансово-правовой ответственности как вида юридической ответственности. Уже появились отдельные исследования, доказывающие существование финансово-правовой ответственности предприятий-налогоплательщиков, а также финансово-правовой ответственности за нарушение таможенного законодательства¹. Однако целостного на-

учного исследования по вопросам финансово-правовой ответственности **нет**.

Задачи науки финансового права требуют сегодня решения и применительно к специальным проблемам финансового права. Так, в настоящее время становятся опять весьма актуальными проблемы бюджетного права. Это обусловлено новой концепцией бюджетной системы РФ, новыми подходами к построению межбюджетных отношений, разработкой концепции бюджетного федерализма, переходом на **казначейскую** систему исполнения федерального бюджета и т.д. Свидетельством этого является принятие БК РФ, который призван в перспективе создать единую систему бюджетных отношений в Российской Федерации.

Весьма актуальным и полезным для науки финансового права сегодня явилось бы изучение проблем целевых государственных и местных фондов денежных средств. Пока эти проблемы фундаментально не исследовались наукой финансового права. **Между** тем возрастание числа целевых бюджетных фондов **на** федеральном уровне, неопределенность их правового режима и использования требуют от науки финансового права тщательной научной работы над этими проблемами. В равной мере существуют финансово-правовые проблемы и на уровне государственных и местных внебюджетных фондов.

В учебниках финансового права последних лет все чаще рассматривается правовой режим финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий. На **диссертационном** и монографическом уровне такого рода проблемы пока не исследовались. Между тем они охватывают ту часть финансового права, которая регулирует децентрализованные государственные и местные финансы. Поскольку правовой режим децентрализованных государственных и местных финансов многоотраслевой, весьма важно с научной точки зрения определить ту часть отношений в этой сфере, которая урегулирована нормами финансового права.

Налоговое право по-прежнему остается в центре науки финансового права. В связи с принятием НК РФ значимыми являются исследования, непосредственно востребованные практикой. Это вопросы применения мер налоговой **ответственности**, налогово-проверочного производства, установления налогов с точки зрения ст. 17 НК РФ и т.д.

В связи с принятием НК РФ, а также БК РФ принципиально меняется научный взгляд на систему неналоговых доходов

бюджета. Ряд доходов, которые традиционно рассматривались в отечественной финансово-правовой науке как неналоговые, теперь становятся налоговыми (например, таможенная пошлина, государственная пошлина, налог на **пользование** недрами и т.д. (ст. 13, 14, 15 НК РФ). Общий перечень неналоговых доходов бюджета дан в п. 4 ст. 41 БК РФ. Кроме того, существуют специфические неналоговые доходы для федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов. В связи с этим науке финансового права сегодня необходимо комплексное исследование проблем института неналоговых доходов.

Для науки финансового права всегда, т.е. в советское время и сегодня, недостаточно исследованным оставался государственный кредит. Сегодня добавился еще и муниципальный кредит. В системе этих проблем прежде всего является неразграниченной сфера финансово-правового и гражданско-правового регулирования.

Фундаментально наукой финансового права почти не исследовалось государственное страхование. Если в советское время в связи с монополией государственного страхования предмет исследований такого рода был весьма широк, то сегодня в связи с сокращением сферы государственного страхования возникают вопросы: а) Какого рода отношения в сфере государственного и муниципального страхования составляют предмет финансового права? б) Можно ли считать эти отношения самостоятельным финансово-правовым институтом или нормы, регулирующие эти отношения, «разбросаны» по другим финансово-правовым институтам?

Для науки финансового права всегда являлись актуальными проблемы государственных расходов. Сегодня актуальность этих вопросов еще более возрастает в связи с переходом федерального бюджета на казначейскую систему исполнения. Кроме того, правовой институт государственных расходов сегодня существенно расширился за счет включения в него норм, регулирующих финансирование в системе государственных внебюджетных фондов денежных средств. К сожалению, пока исследование этих норм не проводилось в науке ни на уровне учебников, ни на уровне научных статей и монографий.

Безусловного внимания со стороны науки финансового права заслуживает сегодня банковская деятельность, расчеты, денежное обращение и валютное регулирование. Более продвинутой с точки зрения финансово-правовой науки является сегодня банковская деятельность. В этой области существует уже ряд иссле-

дований¹. Значительно хуже обстоят дела с финансово-правовым исследованием расчетов, денежного обращения и валютного регулирования. Эти вопросы еще ждут научной разработки финансово-правовой наукой.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое наука финансового права?
2. Предмет науки финансового права.
3. Какие элементы входят в систему знаний, составляющих финансово-правовую науку?
4. Финансово-правовые категории.
5. Из каких частей состоит система науки финансового права?
6. Методы финансово-правовой науки.
7. Основные вехи в истории науки финансового права в России.
8. Актуальные проблемы науки финансового права в России.

¹ См.: Арутюнян Т.Р. Совершенствование правового регулирования банков и банковской деятельности в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997; Тосунян ГЛ., Викулин А.В. Предмет и метод банковского права // Государство и право. 1998. № 9. С. 29—45; Тосунян ГЛ., Викулин АЗ. О понятии «банковское правоотношение» // Банковское дело. 1998. № 5. С. 26—31; № 6. С. 28—32; Поляк АЛ. Налогообложение кредитных организаций (практические вопросы) Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. М., 1998 и др.

Глава 3 ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ

§ 1. Понятие и особенности финансово-правовых норм

Финансовое право как отрасль права имеет свои первичные, исходные элементы, которыми являются финансово-правовые нормы.

Финансово-правовая норма — это установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения правило поведения в отношениях, возникающих в процессе образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований.

Финансово-правовые нормы содержат как признаки, общие для любых правовых норм, так и специфические, характерные только для норм финансового права. К общим признакам финансово-правовой нормы относятся следующие: /

норму устанавливает государство, а поэтому ее исполнение обеспечивается принудительной силой государства;

норма есть правило поведения общего характера, обращенное ко всем участникам регулируемых ею общественных отношений;

норма возлагает на участников отношений юридические обязанности и предоставляет им субъективные права;

норма всегда выражена в каком-либо правовом нормативном акте — законе, указе, постановлении, приказе, инструкции, принятом компетентным государственным органом или органом местного самоуправления.

Специфические признаки финансово-правовой нормы обусловлены в конечном итоге особенностями предмета и метода финансово-правового регулирования.

Прежде всего, финансово-правовые нормы отличаются от всех иных норм российского права по своему непосредственно *целевому назначению*, которое определяется предметом финансово-правового регулирования, т.е. отношениями, возникающими в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

С точки зрения происхождения финансово-правовых норм их особенность заключается в том, что они *редко возникают как фактические*, т.е. в общественной жизни редко складываются правила поведения, являющиеся прототипом финансово-правовой нормы. Действительно, в силу особенностей предмета финансового права, финансовые, т.е. денежные, отношения не существуют и не возникают сами по себе, в чистом виде. Будучи объективно **обусловлены** общественными потребностями, которые детерминированы уровнем развития товарно-денежных отношений, масштабами государственной деятельности, социальными задачами на данном этапе и т.д., эти отношения проявляются не иначе как в формах, определенных государством (и муниципальным образованием). Следовательно, государство придает объективно нарождающимся финансовым отношениям адекватные формы проявления: устанавливает конкретные виды платежей, порядок поступления их в государственные фонды, определяет направления использования финансовых ресурсов, их распределения и т.д. Все это делается с помощью финансово-правовых норм, модель которых создается государством и муниципальными образованиями. В противном случае финансовые отношения с государством не возникли бы вообще, а если бы и возникли, то не в той форме, которая требуется государству для обеспечения выполнения его задач на том или ином этапе развития. Однако нельзя забывать, что в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований возникают и такие отношения, **которые** не являются с экономической точки зрения финансовыми, ибо в рамках **этих** отношений не осуществляется движение денежных средств, **что** является главным признаком финансов, например: отношения по бюджетному процессу, по установлению налогов, сборов, пошлин, по государственному финансовому контролю и т.д. Практика показывает, что в этой группе отношения иногда возникают как организационные, а лишь затем приобретают правовое оформление. **Следовательно**, сначала создается фактическая **модель** поведения, а затем она оформляется нормой права. Так, на уровне субъектов Федерации порядок предоставления налоговых льгот, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, долгое время существовал фактически и лишь в последние годы был закреплен в праве¹. Таким

¹ См., например: Закон Воронежской области «О порядке предоставления налоговых льгот в части, зачисляемой в областной бюджет Воронежской области» от 14 марта 1997 г. // Коммуна. 1997. 9 апр.; *Зацепин Ю.* Петербург попрощался с налоговыми льготами // *Коммерсантъ-daily*. 1997. 22 марта. С. 4.

образом, как правило, финансово-правовые нормы не имеют своего прототипа в общественной жизни. Однако в редких случаях такие ситуации встречаются.

Особенность финансово-правовых норм заключается и в том, что они *являются средством реализации общественных, т.е. публичных, а не частных интересов*. Это обусловлено принадлежностью финансового права к праву публичному, а в конечном итоге, опять-таки особенностями предмета финансово-правового регулирования. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований, будучи объективно обусловлена экономическим строем общества, производственными отношениями и т.д., детерминирована насущными потребностями и интересами больших масс людей — классов, социальных групп, общества в целом. Это интерес к оптимальному регулированию экономической жизни, к оказанию помощи социально незащищенным гражданам, к наличию боеспособной армии, сильной милиции и т.д. При этом интерес к финансовому обеспечению государства, к получению от него финансовой помощи, существующий на уровне больших социальных общностей, сочетается с интересом самого государства к поддержанию своего собственного существования. Это естественно, так как финансовые ресурсы необходимы государству не только для того, чтобы реализовать социальные интересы, воплощающиеся в его задачах и функциях, но и для того, чтобы содержать свой аппарат, государственные структуры, которые непосредственно обеспечивают реализацию социальных интересов. Таким образом, государство мобилизует денежные средства, чтобы израсходовать их на социально значимые мероприятия. В связи с этим финансово-правовые нормы являются средством реализации интересов всего общества, различных классов, социальных групп и т.д., а также интересов самого государства. Этим они отличаются от норм частного права (гражданского, семейного, трудового и т.д.), являющихся средством реализации интересов отдельных субъектов хозяйствования, физических лиц и др.

Финансово-правовые нормы отличаются от других норм в системе права своей нестабильностью, что обусловлено двумя причинами.

Во-первых, отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, являются в своей основе экономическими, следовательно, подвержены различным экономическим колебаниям, которые определяются влиянием политики на **экономику**, структурными перестройками

в системе управления, миграционными процессами в различных регионах и проч. Нестабильность отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования, приводит, в **принципе**, к нестабильности самого финансово-правового регулирования и прежде всего к отмене устаревших и появлению новых финансово-правовых **норм**. При этом в условиях экономической нестабильности в государстве **такие процессы** ускоряются.

Во-вторых, бюджетно-правовые отношения, **охватываемые** сферой финансовой деятельности государства и муниципальных образований, нестабильны изначально. Они существуют в рамках правовых актов о бюджете, которые действуют только в течение финансового года. Таким образом, бюджетно-правовые нормы как часть финансово-правовых периодически вступают в силу с принятием соответствующих законов о бюджете и утрачивают свою силу с окончанием финансового года.

Особенности отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования, обуславливают наличие в системе финансово-правовых норм весьма редкой разновидности норм, а именно: *норм-расчетов*, которые представляют собой «**показатели**, содержащие выраженные в количественном измерении объемы деятельности и уровни развития»¹. Это связано с денежным характером финансов, а значит, с требованием счета и фиксации. Примером норм-расчетов являются нормы законов о бюджетах, содержащие числовые показатели доходов и расходов бюджетов, государственного долга и т.д.

Финансово-правовые нормы имеют ряд особенностей, обусловленных методом финансово-правового регулирования, в качестве которого выступает метод властных предписаний.

Прежде всего, финансово-правовые нормы — в подавляющем большинстве являются *обязывающими (или императивными)*, т.е. ими устанавливаются обязанности самых различных субъектов финансового права. Это вполне естественно, поскольку метод **властных** предписаний, доминирующий в финансовом праве, предполагает, что решение любого вопроса осуществляется волей одной стороны, а именно: государства или муниципального образования. Государство устанавливает в законах, а муниципальное образование — в постановлениях конкретные правила поведения, обязывая субъектов к их исполнению. Например, государство, **установив** налоги и сборы, не оставляет субъектам никакой само-

стоятельности, а только обязывает к их уплате в точном соответствии со своими требованиями. Императивность финансово-правовых норм распространяется как на субъектов, издающих властные предписания, **так и** на субъектов, следующих им. Государственные органы, уполномоченные давать властные предписания, сами связаны требованиями финансово-правовых норм. Так, налоговый орган по результатам налоговой проверки дает властные предписания к уплате недоимок, пеней в бюджет и т.д. При этом, в НК РФ определены требования к такого рода предписаниям, и свобода воли налогового органа очень мала.

Кроме того, значительную часть финансово-правовых норм составляют *компетенционные нормы*, т.е. такие, которыми устанавливается компетенция государственных органов и органов местного самоуправления в области финансов. Примером могут являться нормы ст. 7, 8, 9 **БК РФ**, установившие компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений. В законодательстве компетенционные нормы чаще всего даются в нейтральной формулировке или формулируются через права соответствующих субъектов. Например, в норме ст. 31 НК РФ компетенция налоговых органов определена через их права. Однако компетенционные нормы нельзя рассматривать как исключительно управомочивающие, так как для государственного органа и органа местного самоуправления все права, вытекающие из его задач и функций, не есть права в классическом понимании, т.е. такие, которые «орган может использовать и не использовать исключительно по собственному свободному усмотрению, а служение государству, т.е. в широком плане — выполнение обязанностей перед ним»¹. Иначе говоря, это такие права, которые государственный орган или орган местного самоуправления обязан реализовать при соответствующих обстоятельствах. В связи с этим, в науке принято считать, что компетенционная норма устанавливает полномочие государственного органа или органа местного самоуправления, которое отражает неразрывность **прав** и обязанностей этого органа.

Наконец, в финансовом праве имеются правовые нормы, устанавливающие права субъектов финансового права в классическом их понимании, т.е. *не обремененные признаком обязательности*. Однако число таких норм — относительно обязывающих (импера-

¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 83.

тивных) и компетенционных — относительно невелико. Это опять-таки обусловлено **методом** властных предписаний, доминирующим в финансовом праве, для которого не характерно предоставление субъектам права свободы усмотрения, возможности выбора поведения. Примером является норма ст. 21 НК РФ, закрепляющая права налогоплательщиков (плательщиков сборов), которые налогоплательщик может реализовать или не реализовать в зависимости от его усмотрения. Среди **них**: право на использование налоговых льгот; на своевременный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных налогов; на получение отсрочки, рассрочки, налогового кредита или инвестиционного налогового кредита и т.д. Особенность управомочивающих финансово-правовых норм состоит в том, что они в большинстве случаев производны, вторичны от обязывающих. Они как бы «привязаны» к обязывающей (императивной) финансово-правовой норме, образуя с ней целый комплекс норм. Например, все управомочивающие нормы ст. 21 НК РФ производны от нормы п. 1 ст. 23 НК РФ, закрепляющей обязанность уплаты налога и сбора. Без этой нормы управомочивающие нормы не имели бы никакого смысла и у субъектов финансового права не возникало бы потребности в их реализации.

Преобладание в системе финансово-правовых норм обязывающих (императивных), компетенционных **норм**, а также специфика управомочивающих финансово-правовых норм позволяют констатировать, что *в целом они имеют императивный характер*.

Финансово-правовые нормы, как и все иные, имеют структуру. Под структурой финансово-правовой нормы понимается ее внутреннее строение, ее составные части. В структуре финансово-правовой нормы выделяются гипотеза, диспозиция, санкция.

Гипотеза — это первая часть финансово-правовой нормы. В ней указывается на те условия, при наличии которых субъекту следует руководствоваться данной нормой. Гипотеза имеется во всякой финансово-правовой норме. Обычно она формулируется с использованием слова «если» и гораздо реже — с использованием оборота «в случае». Если же эти слова отсутствуют, то они подразумеваются. Например, норма п. 1 ст. 74 НК РФ сформулирована так: «В случае изменения сроков исполнения обязанностей по уплате налогов обязанность по уплате налогов может быть обеспечена поручительством». Гипотеза в этой норме выражена фразой: «В случае изменения сроков исполнения обязанностей по уплате налогов...»

Диспозиция — часть правовой нормы, **указывающая** на поведение, **которое должно** иметь место при **наличии** обстоятельств, предусмотренных гипотезой. Диспозиции финансово-правовых норм чаще всего объективируются через обязанности, которые должны исполнять соответствующие субъекты при наличии соответствующих условий, и гораздо реже — через права.

Санкция финансово-правовой нормы — та ее часть, которая указывает **на** меры государственного принуждения, которые могут быть **применены** к субъектам, нарушающим диспозицию данной финансово-правовой нормы. Особенности финансово-правовой нормы проявляются главным образом через ее санкции. Во-первых, санкции финансово-правовой нормы имеют денежный характер (ими предусматривается пеня, штраф). Во-вторых, финансово-правовые санкции имеют праввосстановительный и карательный (штрафной) характер. К праввосстановительным санкциям относится пеня, к карательным (штрафным) санкциям — штраф. Чаще всего при нарушении финансово-правовых норм применяются одновременно праввосстановительные и карательные (**штрафные**) санкции. В-третьих, денежные средства, получаемые в результате применения санкций финансово-правовых норм, зачисляются в государственные и муниципальные **денежные** фонды: бюджеты, государственные внебюджетные фонды.

Финансово-правовая норма не тождественна статье финансово-правового акта. Как **правило**, все элементы, из которых состоит финансово-правовая норма, не содержатся в одной **статье** финансово-правового акта, а обычно размещаются в разных статьях. Например, ст. 83 НК РФ содержит гипотезу (которая в формулировке опущена, но подразумевается) и диспозицию финансово-правовой нормы, определяющую порядок учета налогоплательщиков, а в ст. 116 НК РФ содержится санкция этой финансово-правовой нормы, так как в ней предусматривается ответственность за нарушения сроков постановки на учет в налоговом органе.

§ 2. Классификации финансово-правовых норм

Финансово-правовые нормы весьма разнообразны. Их классификация важна для понимания особенностей финансово-правового регулирования и уровня развития финансового законодательства.

В зависимости от *функций*, выполняемых финансовым правом, финансово-правовые нормы подразделяются на регулятивные и охранительные.

К *регулятивным* финансово-правовым нормам относятся те, которые непосредственно направлены на регулирование общественных отношений путем предоставления участникам прав и возложения на них обязанностей. Основная масса финансово-правовых норм — регулятивные, поскольку финансовое право не является сугубо охранительной отраслью права, а призвано прежде всего отрегулировать определенную группу отношений, т.е. закрепить их, упорядочить деятельность субъектов в этих отношениях и т.д. К регулятивным финансово-правовым нормам, в частности, относятся нормы ст. 51, 56 НК РФ, закрепляющие порядок исполнения обязанности по уплате налогов и сборов безвестно отсутствующего или недееспособного физического лица; определяющие порядок установления и использования льгот по налогам и сборам.

К *охранительным* финансово-правовым нормам относятся те, которые предусматривают применение мер государственного принуждения за финансовые правонарушения. Число охранительных норм в финансовом праве постепенно увеличивается, что связано с необходимостью установления, а в ряде случаев повышения ответственности субъектов финансовых правоотношений за свои действия. К охранительным нормам относятся, в частности, нормы ст. 116—129¹ НК РФ, предусматривающие ответственность за различные виды налоговых правонарушений.

Регулятивные и охранительные нормы финансового права тесно связаны друг с другом. Охранительные в известной мере производны от регулятивных, так как они устанавливают ответственность за нарушение обязанностей, предусмотренных регулятивными нормами.

Регулятивные финансово-правовые нормы в зависимости от их юридического содержания классифицируются на обязывающие, запрещающие и управомочивающие финансово-правовые нормы.

Обязывающие финансово-правовые нормы — это те, **которые** устанавливают обязанность лица совершать определенные положительные действия. Большинство финансово-правовых норм — обязывающие. Очень часто они формулируются в финансово-правовых актах в виде прямых обязательных предписаний. Например, в ст. 45 НК РФ установлено: «Налогоплательщик обязан самостоятельно исполнить обязанность по уплате налога, если

иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах». Все чаще обязывающие финансово-правовые нормы внешне активизируются в законодательстве в нейтральной формулировке. Например, в норме ст. 121 БК РФ обязанность эмитента по ведению долговой книги сформулирована так: «Информация о заимствованиях и других обязательствах вносится эмитентом в Государственную долговую книгу Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципальную долговую книгу в срок, не превышающий три дня с момента возникновения соответствующего обязательства».

Запрещающие финансово-правовые нормы устанавливают обязанность лица воздерживаться от определенных действий, указанных в финансово-правовой норме. Примером может служить норма ст. 87 НК РФ, запрещающая проведение налоговыми органами повторных выездных налоговых проверок по одним и тем же налогам. Запрещающие финансово-правовые нормы встречаются в финансовом законодательстве не часто. Это связано с тем, что отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, не могут развиваться иначе как за счет активного поведения обязанных субъектов, т.е. за счет обязанности по уплате налога, по выделению бюджетных ассигнований и т.д. А запреты с юридической стороны выражаются в юридических обязанностях пассивного содержания, т.е. в обязанностях воздерживаться от совершения действий. Поэтому, в отличие от обязывающих финансово-правовых норм, запрещающие нормы не могут обеспечить цели финансово-правового регулирования.

Управомочивающие финансово-правовые нормы — это такие, которые предусматривают возможность субъекта финансового права действовать в рамках требований финансово-правовой нормы, но по своему усмотрению.

Существует два вида управомочивающих финансово-правовых норм. Для первого вида этих норм характерно, что возможность их реализации (или нереализации) зависит исключительно от воли субъектов финансового права. Главным образом к таким субъектам относятся налогоплательщики. Однако в последние годы круг таких субъектов расширяется.

Для второго вида управомочивающих финансово-правовых норм характерно то, что субъект права имеет определенную свободу в выборе средств, времени и т.д. реализации этой нормы, однако эта норма в любом случае **должна** быть им реализована. Речь идет здесь о финансово-правовых нормах, закрепляющих компе-

тенцию государственных органов и органов местного самоуправления через установление прав этих органов. Например, нормы ст. 31 БК РФ закрепляют принцип самостоятельности бюджетов через права органов государственной власти и местного самоуправления в области бюджета. Эти права являются компетенционными, а значит, они одновременно становятся и обязанностями для данных органов.

Финансово-правовые нормы могут быть классифицированы в зависимости от того, *какую операцию они выполняют в процессе правового регулирования*, т.е. на чем они специализируются. В связи с этим в науке выделяются так называемые специализированные нормы. Они не являются самостоятельной нормативной основой для возникновения правоотношений, а как бы присоединяются к регулятивным и охранительным нормам. Существуют следующие виды специализированных норм в финансовом праве: общие (общеакрепительные); оперативные; коллизионные; нормы-дефиниции; нормы-принципы.

Общие (общеакрепительные) нормы в обобщенном виде фиксируют определенные элементы регулируемых отношений. К ним относится норма ст. 2 НК РФ, определяющая общие признаки отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах.

В *нормах-дефинициях* в обобщенном виде закрепляются признаки какой-либо финансово-правовой категории. Большое число *норм-дефиниций* содержится в НК РФ. В частности, такова норма ст. 8 НК РФ, закрепляющая понятие налога и сбора. Такие же нормы содержатся в ст. 6 БК РФ. Ими определяются понятия бюджета, бюджетной системы РФ, субвенции, дотации и т.д.

В *нормах-принципах* сформулированы основные начала бюджетного, налогового и другого законодательства, финансовой деятельности тех или иных государственных органов и органов местного самоуправления. Такие нормы закреплены в ст. 3 НК РФ, определяющей основные начала законодательства о налогах и сборах.

Оперативные финансово-правовые нормы определяют вступление в силу финансово-правовых норм, отмену действующих, продление срока их действия и т.д. Таковы нормы ст. 1 и 2 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» от 31 июля 1998 г.¹

¹ Российская газета. 1998. 6 авг.

Коллизионные финансово-правовые нормы указывают на законы, порядок и **проч.**, которые должны действовать именно в данном случае (**при** наличии альтернатив). Коллизионной является норма, содержащаяся в ст. 7 названного выше Федерального закона. Она сформулирована так: «Федеральные законы и иные нормативные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации и не вошедшие в перечень актов, утративших силу, определенный статьей 2 настоящего Федерального закона, действуют в части, **не** противоречащей части первой Кодекса и подлежат приведению в соответствие с частью первой Кодекса».

Кодификация финансового законодательства, проведенная в 1998 г., естественно привела к увеличению числа специализированных финансово-правовых норм.

Заметное место в системе финансово-правовых норм отводится рекомендательным нормам. *Рекомендательные нормы* представляют собой предложения конкретных органов, обращенные к тем или иным субъектам. Наиболее часто такие нормы встречаются в ежегодно принимаемых законах о бюджетах. В частности, в законе о федеральном бюджете на тот или иной финансовый год рекомендательные нормы обращены, как правило, к органам власти субъектов Федерации. Увеличение числа рекомендательных норм в современных условиях обусловлено проведением в жизнь политики федерализма, реализацией курса на финансовую децентрализацию, самостоятельность бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов.

Финансово-правовые нормы, помимо всего отмеченного, классифицируются *по объему действия* на общие и специальные. *Общими* являются нормы, распространяющиеся на целый ряд тех или иных отношений, а специальными — нормы, распространяющиеся на определенный вид отношений в пределах данного рода. К примеру, общими являются нормы первой части НК РФ, распространяющиеся на все налоговые отношения, а *специальными* — нормы, регулирующие тот или иной вид **налогов**, налоговых отношений.

По *территории действия* различают финансово-правовые нормы, действующие: а) на **всей** территории Российской Федерации; б) на территории соответствующего субъекта Российской Федерации; в) на территории соответствующего муниципального образования. Соответственно, первые содержатся в правовых актах представительных и исполнительных органов власти федерального уровня, вторые — в аналогичных правовых актах субъектов

Федерации, а третьи — в правовых актах органов местного самоуправления.

По времени действия финансово-правовые нормы подразделяются на общие и временные. Общие нормы, которых большинство в финансовом праве, устанавливаются на **неопределенный** срок действия и утрачивают силу в связи с их отменой или изменением. Временные нормы — это нормы, установленные на **определенный** срок. К временным финансово-правовым нормам относятся, прежде всего, предписания ежегодно принимаемых нормативных актов о бюджетах на соответствующий финансовый год. Эти нормы действуют, как правило, в течение срока действия соответствующего закона (или постановления органа местного самоуправления) о бюджете на финансовый год. Они содержатся в этих законах и постановлениях, а также в обеспечивающих (конкретизирующих) их нормативных актах. Например, в 1998 г. в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год» было принято постановление Правительства РФ «О порядке предоставления в 1998 году налогоплательщикам отсрочек и (или) рассрочек уплаты налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет», которое содержало нормы, действующие только в 1998 г.

В зависимости от *особенностей предмета* финансово-правового регулирования финансово-правовые нормы подразделяются на материальные и процессуальные.

Материальные финансово-правовые нормы определяют источники образования денежных фондов государства и муниципальных образований, объекты налогообложения и ставки налогов, виды расходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов. Таковы почти все нормы ежегодно принимаемых законов о бюджетах, большинство норм части первой НК РФ и др.

Процессуальные финансово-правовые нормы устанавливают порядок реализации материальных финансово-правовых норм. К процессуальным нормам относятся нормы, содержащиеся в ст. 169—264, 274—281 БК РФ и определяющие порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, а также отчетов об их исполнении. Ряд процессуальных норм содержится в части первой НК РФ.

В современных условиях в связи с развитием финансового законодательства число процессуальных финансово-правовых норм увеличивается, что свидетельствует о реальности, достаточно высокой степени гарантированности материальных финансово-правовых норм на современном этапе и т.д.

§ 3. Источники финансового права

Финансово-правовые нормы **содержатся** в источниках права. Под источниками финансового права понимается способ внешнего выражения правовых норм.

1. Основным источником финансового **права** в Российской Федерации является нормативный правовой акт. Он представляет **собой** результат правотворчества органов государственной власти и органов местного самоуправления, в которых содержатся нормы финансового права.

К нормативным правовым актам как источникам финансового права относятся:

а) *Конституция РФ*. Многие ее нормы имеют прямую финансово-правовую направленность. Это, например, норма ст. 57, устанавливающая обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы, а также положение о том, что законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщика, обратной силы не имеют; норма ч. 3 ст. 75, определяющая, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и **сборов** в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом; нормы п. «ж» и «з» ст. 71, закрепляющие в ведении Российской Федерации финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет, **федеральные** налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития; норма ч. 4 ст. 75, устанавливающая, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе; ч. 5 ст. 101, наделяющая Счетную палату правом контроля за исполнением федерального бюджета; ч. 3 ст. 104, устанавливающая, что законопроекты о введении или отмене **налогов**, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, **покрываемые** за счет федерального бюджета, могут быть внесены только **при** наличии заключения Правительства РФ; ст. 106, закрепляющая норму о том, что обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: а) федерального бюджета; б) федеральных налогов и сборов; в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; п. «а» ч. 1 ст. 114, устанавливающая, что

Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его **исполнение**; представляет Государственной Думе **отчет** об исполнении федерального бюджета.

б) Финансово-правовые нормы содержатся также в **законодательных актах Российской Федерации и субъектов РФ**, прежде всего в некоторых федеральных конституционных законах (т.е. тех, которые приняты по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ). В их числе — Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г., принятый в соответствии с ч. 5 ст. 101 Конституции РФ и определяющий компетенцию и порядок деятельности органа государственного финансового контроля¹.

Наиболее важное место в системе источников финансового права занимают *кодексы*, т.е. законы, включающие систему норм, наиболее полно регулирующих определенный круг общественных отношений. В 1998 г. принят Налоговый кодекс РФ (часть первая), регулирующий отношения по установлению, взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношения по поводу налогового контроля и ответственности за совершение налогового правонарушения. В 2001 г. вступила в силу вторая часть НК РФ, содержащая 4 главы; в 2002 г. она будет дополнена еще двумя главами. Кроме того, кодифицированным источником финансового права является Бюджетный кодекс РФ, принятый 17 июля 1998 г. и регулирующий отношения, возникающие в процессе **формирования** доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и **муниципальных** заимствований, регулирования государственного муниципального долга, а также отношения, возникающие в ходе бюджетного процесса.

К законодательным актам Российской Федерации относятся и *федеральные законы*, содержащие финансово-правовые нормы и являющиеся поэтому источниками финансового права. Особое место среди них занимают законы, устанавливающие те или иные налоги и порядок их взимания, например, Закон РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» и др. Все нормы, составляющие такого рода законы, являются финансово-правовыми. Вместе с тем имеются федеральные законы, которые являются источником финансового права не полностью, а лишь в **определен-**

¹ СЗ РФ. 1995. №. 3. Ст. 167.

ной части. Примером может служить **Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»**, содержащий финансово-правовые нормы, регулирующие основы построения муниципального бюджета, организацию муниципальных займов и др.

Источником финансового права являются и *законы субъектов РФ*, содержащие финансово-правовые нормы, которые принимаются в пределах компетенции данного субъекта в области финансов. Среди них — закон о бюджете субъекта РФ на предстоящий финансовый год. Кроме того, почти все субъекты РФ имеют законы о бюджетном процессе в том или ином субъекте РФ, многие — законы о порядке предоставления налоговых льгот в том или ином субъекте РФ и т.д.

в) Среди нормативных правовых актов как источников финансового права выделяются указы Президента РФ (ст. 90 Конституции РФ). Указы Президента РФ в сфере финансово-правового регулирования разнообразны. В основном, указы Президента РФ в сфере финансов носят организационный характер, т.е. содержат поручения органам государственной власти по разработке тех или иных нормативных актов, определяют порядок их разработки или основные направления деятельности этих органов в сфере финансов. Таковы, в частности, указы «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля» от 25 июля 1996 г., «О неотложных мерах по обеспечению финансовой стабилизации в стране» от 16 июля 1998 г., «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации» от 14 мая 1998 г. Однако в 1993 г. Президент РФ принимал и указы, имеющие силу закона. Такое право было дано Президенту V Съездом **народных** депутатов РФ, состоявшимся в 1991 г., и прекратилось 25 декабря 1993 г. в связи с вступлением в силу Конституции РФ. В числе таких указов следующие: «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней», а также «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году», принятые 22 декабря 1993 г.

г) *Постановления Правительства РФ* также являются источниками финансового права в случаях, когда содержат финансово-правовые нормы. Число постановлений Правительства РФ по вопросам государственных финансов велико. В частности, это постановления, регулирующие основные условия выпуска и обращения государственных **ценных** бумаг, устанавливающие ставки таможенных

пошлин и т.п. Аналогично федеральному уровню источниками финансового права являются акты органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

д) Часто источником финансового права являются *ведомственные нормативные правовые акты*. Основное место среди них занимают **инструкции** и письма Министерства РФ по налогам и сборам, Министерства финансов РФ, а также Государственного таможенного комитета РФ. В частности, к закону о каждом налоге, действующем в Российской Федерации, Министерством РФ по налогам и сборам принята инструкция.

Все ведомственные финансово-правовые акты должны приниматься на основе и во исполнение законов. Ведомственные нормативные правовые акты **как** источники финансового права приобретают юридическую силу после их государственной регистрации в Министерстве финансов РФ, осуществленной в соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г., которым утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. В п. 10 этих правил записано: «Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, **составляющие** государственную тайну, или сведения конфиденциального характера».

е) Источником финансового права являются и локальные нормативные правовые акты, содержащие финансово-правовые нормы. В частности, таковыми являются уставы и решения ученых советов государственных высших учебных заведений, уставы государственных и муниципальных унитарных предприятий, утвержденные **компетентными** органами, затрагивающие вопросы их финансовой деятельности и содержащие, соответственно, финансово-правовые нормы.

2. Помимо нормативного правового акта в качестве источника финансового права в последние годы стал выступать *нормативный договор*. На нормативный договор как источник российского права указывают многие ученые¹. «Нормативный дого-

¹ См.: *Алексеев С.С.* Государство и право. М., 1994. С. 84—85; *Демин А.В.* Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. № 2. С. 18; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. Курс лекций. М., 1997. С. 333; *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. С. 45.

вор — это договорный акт, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для многочисленного и формально неопределенного круга лиц, рассчитанный на неоднократное применение, действующий независимо от того, возникают или прекратились предусмотренные им конкретные правоотношения»¹. В данном случае в качестве источника финансового права выступают международные договоры и соглашения Российской Федерации с другими странами в сфере налогообложения, например, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан от 2 марта 1994 г. «Об избежании двойного налогообложения доходов и **имущества**», **Соглашение** между **Правительством РФ** и Правительством Республики Болгария от 8 июня 1983 г. «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество».

Признание *международно-правового договора* в качестве источника российского права основано на ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, которая устанавливает, что «общепризнанные принципы и **нормы** международного права и международные договоры **Российской Федерации** являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». В связи с этим, в юридической науке **международные договоры РФ** рассматриваются как часть ее национальной правовой системы. Неслучайно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ конкретизирована в ст. 7 НК РФ применительно к налогообложению.

Помимо международных договоров в качестве нормативного договора как источника финансового права выступают *договоры между органами государственной власти РФ и ее субъектами, а также между самими субъектами РФ по бюджетным и налоговым вопросам*. Например, договор о бюджетных отношениях между органами государственной власти **Красноярского** края и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа от 2 ноября 1995 г.²

3. В качестве источника российского права в последние годы в теории права и юридической практике все чаще признается

¹ Демин А. В. Указ. соч. С. 18.

² См.: Налоги и налоговое право. М., 1997. С. 154; Демин А. Л. Финансовое право: предмет, метод, нормы и правоотношения. Красноярск, 1998. С. 52.

*судебный прецедент*¹. Судебный прецедент — это правило поведения, сформулированное судом при рассмотрении конкретного дела в судебном решении, имеющее общеобязательное значение.

Особое значение в качестве источника **финансового** права имеют решения Конституционного Суда РФ. Общеобязательность решений Конституционного Суда РФ выражается в том, что в соответствии со ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г.² акты или отдельные положения, признанные Конституционным Судом РФ неконституционными, утрачивают силу. Таким образом, Конституционный Суд РФ формулирует для всех обязательное правило не применять эти акты. Кроме того, Конституционный Суд РФ часто в ходе рассмотрения дела формулирует правила поведения общего характера, которые ранее не были зафиксированы в каком-либо нормативном акте. Эти правила поведения называются «правовые позиции Конституционного Суда РФ». Согласно ст. 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения Конституционного Суда, включая выраженные в них правовые позиции, обязательны на всей территории РФ. Многие из этих правовых позиций Конституционного Суда РФ затем находят свое закрепление в нормативно-правовых актах. Например, в решении Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции» от 24 июня 1993 г. было впервые сформулировано правоположение о том, что беспорядный порядок взыскания штрафов в случае несогласия налогоплательщика с решением органа налоговой полиции является превышением конституционно допустимого ограничения права собственности, поскольку никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда³. Это правоположение было воспринято законодателем и закреплено в ст. 104 Налогового кодекса РФ.

¹ См.: Теория права и государства. М., 1997. С. 140; Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 420—421; Налоговое право / Под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2000. С. 241; Судебная практика как источник права. М., 2000.

² СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607.

³ Российская газета. 1996, 26 дек.

§ 4. Действие финансово-правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц

Финансово-правовые акты действуют в определенных пределах, ограниченных временем, пространством и кругом лиц. Информация о пределах действия финансово-правовых актов имеет большое значение в практике применения финансово-правовых норм.

1. Финансово-правовые акты действуют *во времени*, начало которого определяется моментом вступления их в силу. Порядок вступления в силу законов установлен Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14 июня 1994 г.¹, а иных нормативных актов — Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763². Особый порядок вступления в силу актов законодательства о налогах и сборах установлен в ст. 5 НК РФ.

Согласно вышеназванным актам существует три способа установления момента вступления в силу финансово-правовых актов.

Прежде всего, *финансово-правовой акт вступает в силу с момента истечения срока после его официального опубликования*.

Так, федеральные законы, регулирующие финансовые отношения, вступают в силу **на** всей территории Российской Федерации через 10 дней с момента их опубликования в официальных изданиях, т.е. в «Российской газете», «Парламентской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации». Однако из этого правила существуют **исключения**. В соответствии со ст. 5 НК РФ «акты законодательства о налогах вступают в силу не **ранее** чем по истечении **одного** месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу...», «акты законодательства о сборах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования». Но и из этого правила существуют исключения, а именно:

¹ См.: Российская газета. 1994. 15 июня.

² См.: Российская газета. 1996. 28 мая.

1) федеральные законы, вносящие изменения в НК РФ в части установления новых налогов и (или) сборов, а также акты законодательства о налогах и сборах субъектов РФ и акты представительных органов местного самоуправления, вводящие налоги и (или) сборы, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее 1-го месяца со дня их официального опубликования (п. 2 ст. 5 НК РФ);

2) «акты законодательства о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность, за налоговые правонарушения либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав **налогоплательщиков**, плательщиков сборов и иных **обязанных** лиц, имеют обратную **силу**» (п. 3 ст. 5 НК РФ);

3) «**акты** законодательства о налогах и сборах, отменяющие налоги и (или) сборы, снижающие размеры ставок налогов (сборов), устраняющие обязанности налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных обязанных лиц, или иным образом улучшающие их положение, могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это» (п. 5 ст. 5 НК РФ). При этом в п. 2 ст. 5 НК РФ содержится запрет на придание обратной силы актам законодательства о налогах и сборах, устанавливающим новые налоги и (или) сборы, повышающим налоговые ставки, устанавливающим или отягчающим ответственность за налоговые правонарушения, устанавливающим новые обязанности или иным образом ухудшающим положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах.

Помимо отмеченного, моментом вступления в силу финансово-правового нормативного акта является дата его принятия или официального опубликования. К примеру, Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» вступил в действие со дня его официального опубликования.

Кроме того, финансово-правовой нормативный акт вступает в силу с *момента, прямо указанного в нем самом или в законе, специально принятом по этому вопросу*. Так, часть первая НК РФ вступила в силу с 1 января 1999 г., т.е. с даты, указанной в Федеральном законе «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации». В ст. 5 НК РФ установлено, что ежегодно принимаемый закон о бюджете вступает в силу со дня подписания.

Прекращение действия финансово-правовых нормативных актов определяется следующими моментами: 1) *истечением срока его действия*. Например, Федеральный закон «О внесении

изменений и дополнений в отдельные законы Российской Федерации о налогах» от 18 октября 1995 г. установил, что этот Федеральный закон действует до 31 декабря 1998 г. и утрачивает силу с 1 января 1999 г.; 2) *отменой нормативного акта*. Так прекращают свое действие большинство финансово-правовых нормативных актов. Например, в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» с 1 января 1999 г, утрачивают силу Закон РФ от 20 декабря 1991 г. «Об инвестиционном налоговом кредите», Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации и др.; 3) *заменой действующего финансово-правового нормативного акта другим актом*.

2. Действие финансово-правовых нормативных актов *в пространстве* ограничивается определенной территорией, в пределах которой они реализуются. Так, по общему правилу, федеральные законы, указы Президента РФ и акты федеральных органов исполнительной **власти** действуют на всей территории Российской Федерации; финансово-правовые нормативные акты субъектов РФ действуют на территории соответствующего субъекта РФ; акты органов местного самоуправления — на территории города, поселка или иного муниципального образования.

3. Действие финансово-правовых нормативных актов *по кругу лиц* означает их воздействие на тех **лиц**, которым адресованы выраженные в финансово-правовых нормах предписания.

Действие финансово-правовых актов по кругу лиц построено, прежде всего, на принципе территориальности. В соответствии с этим принципом федеральные финансово-правовые акты распространяют свое действие на **всей** территории России; финансово-правовые акты субъектов РФ — только на территории соответствующего субъекта РФ; финансово-правовые акты муниципальных образований — на территории соответствующих муниципальных образований.

Действие финансово-правовых актов по кругу лиц построено в ряде случаев и на принципе резидентства¹. В данном случае речь идет лишь о НК РФ в части регулирования налога на доходы физических лиц. В соответствии со **ст. 11** НК РФ налоговым резидентом РФ признается физическое лицо, фактически находящееся на территории России не менее 183 дней в календарном году. Соответственно, иные лица не признаются налоговыми резиден-

тами РФ. Что касается действия НК РФ по кругу лиц в части регулирования налога на доходы физических лиц, то он устанавливает несколько различных правовой режим для налоговых резидентов и нерезидентов.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое финансово-правовая норма?
2. Перечислите особенности финансово-правовых норм в сравнении с иными нормами российского права.
3. Приведите примеры компетенционных финансово-правовых норм.
4. Структура финансово-правовой нормы и особенность финансово-правовой санкции.
5. Тождественна ли финансово-правовая норма статье финансово-правового акта?
6. Приведите примеры регулятивных и охранительных финансово-правовых норм.
7. Дайте примеры специализированных финансово-правовых норм.
8. Составьте перечень нормативных правовых актов как источников финансового права.
9. Нормативный договор как источник финансового права.
10. Судебный прецедент как источник финансового права.
11. Чем характеризуются действия финансово-правовых актов во времени?
12. Что означает действие финансово-правовых актов в пространстве?
13. Чем характеризуется действие финансово-правовых актов по кругу лиц?

Глава 4 СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

§ 1. Понятие субъекта финансового права

Понятие субъекта права является ключевым для правовой науки. Ведь субъект права — это потенциальный субъект правоотношения, который непосредственно реализует предоставленные законом права и обязанности. В связи с этим важно знать, кто может быть субъектом правоотношения, какие его характеристики должны быть зафиксированы в законодательстве и т.д.

Субъект финансового права обладает финансовой правосубъектностью и может благодаря этому участвовать в конкретном финансовом правоотношении.

Понятие «субъект финансового права» тесно связано с понятием «субъект финансового правоотношения», однако это разные понятия. Субъект финансового правоотношения — это тот, кто участвует в конкретном финансовом правоотношении и, таким образом, реализует принадлежащие ему субъективные обязанности и права. Субъект финансового права — это не участник конкретного финансового правоотношения, он не обладает конкретными субъективными финансовыми правами и обязанностями. Субъект финансового права обладает качеством финансовой правосубъектности, которое дает ему возможность быть субъектом финансового правоотношения. Понятие «финансовая правосубъектность» включает в себя понятия «финансовая правоспособность» и «финансовая дееспособность». Финансовая **правоспособность** — это способность иметь финансовые права и обязанности, предусмотренные в законе. Финансовая **дееспособность** (и деликтоспособность) — способность лица самостоятельно либо через законных представителей приобретать, осуществлять, изменять и прекращать финансовые права и обязанности, а также отвечать за их неисполнение и неправомерную реализацию. В большинстве случаев лицо, являющееся финансово дееспособным, одновременно является и финансово деликтоспособным, т.е. способным отвечать за неисполнение финансовых обязанностей и неправомерную реализацию финан-

совых прав. Поэтому, в сущности, финансовая деликтоспособность представляет собой одну из сторон финансовой дееспособности. Однако есть ситуации, когда структурные элементы правосубъектности распределяются между двумя лицами. Примером является ст. 50 **НК РФ**, устанавливающая режим исполнения обязанностей по уплате **налогов** и сборов при реорганизации юридического лица. Из анализа этой статьи следует, что при реорганизации юридического лица его деликтоспособность переходит к правопреемнику. Примером является и физическое лицо. Например, малолетний обладает **финансовой** правоспособностью с момента рождения. Однако в ситуациях возникновения финансового правоотношения недостающая у малолетнего финансовая дееспособность (до достижения 16 лет) реализуется через его законного представителя.

Различие между правоспособностью и дееспособностью важно для характеристики финансовой прайосубъектности физических лиц как субъектов финансового права, так как способность приобретать финансовые права и исполнять финансовые обязанности возникает у физических лиц лишь по достижении определенного возраста. В связи с этим, будучи финансово правоспособными, они до достижения определенного возраста не являются финансово дееспособными.

У таких субъектов финансового права, как государственные органы, организации (предприятия, бюджетные учреждения) правосубъектность представляет собой правоспособность и дееспособность одновременно, т.е. «праводееспособность». Ее пределы у организаций определены их финансовыми правами и обязанностями, а у государственных органов — компетенцией в **области** финансовой деятельности, установленной в законодательстве.

Субъекты финансового права весьма многообразны. Они подразделяются на три группы: а) общественно-территориальные образования; б) коллективные субъекты; в) индивидуальные субъекты. К общественно-территориальным образованиям относятся Российская Федерация в целом и ее субъекты (государство), а также муниципальные образования. К коллективным субъектам — органы государственной власти, организации и проч. Индивидуальными субъектами финансового права являются физические лица и ийогда должностные лица.

§ 2. Российская Федерация и субъекты РФ как субъекты финансового права

Российская Федерация и ее субъекты преобладают в ряду субъектов финансового права. Российская Федерация в целом и ее субъекты представляют собой **государство**. Поэтому общие **характеристики** этих субъектов в качестве субъектов финансового права в значительной мере производны от характеристик государства, которое можно рассматривать как обобщенный субъект финансового права.

Государство (Российская Федерация в целом и субъекты РФ) является субъектом финансового права, обладая компетенцией в области финансовой деятельности, которая закреплена в Конституции РФ, Налоговом кодексе РФ, Бюджетном кодексе РФ, в конституциях и уставах субъектов РФ и других нормативных правовых актах.

Компетенция государства в области финансовой деятельности выражается чаще всего в его суверенных правах в этой области, к которым, в частности, относятся: право на установление налогов, утверждение бюджетов (федерального и субъектов Федерации) и др. Следовательно, государство, будучи субъектом финансового права, чаще всего выступает как властвующий субъект, т.е. суверен. Однако одновременно государство часто выступает в качестве государства-собственника, т.е. казны¹. Это обусловлено тем, что суверенные права государства в области финансовой деятельности затрагивают, прежде всего, бюджет, государственные внебюджетные фонды, которые являются составной частью казны. Казна же в соответствии со ст. 214 ГК РФ есть государственная собственность.

Понятие «государство-казна» не нашло пока должной разработки в юридической науке, хотя некоторые замечания об этой категории имеются². Исходя из содержания п. 4 ст. 214 ГК РФ, под казной Российской Федерации или субъектов РФ следует понимать право этих субъектов на владение, пользование и распоряжение средствами соответствующих бюджетов и иным государственным имуществом, не закрепленным за государственными

¹ На это обстоятельство обращали внимание многие ученые. См.: *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 144; *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 138, 167, 169.

² См.: *Братусь С.Н.* Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 241; *Гражданское право.* СПб., 1996. С. 159.

предприятиями и учреждениями. К «иному государственному имуществу» как раз и могут быть отнесены средства государственных внебюджетных фондов.

К числу суверенных прав Российской Федерации относятся, прежде всего, ее материальные бюджетные права. Это следует из ст. 71 Конституции РФ, которая относит к ведению Российской Федерации федеральный бюджет, а также из ряда статей БК РФ, раскрывающих права Российской Федерации на федеральный бюджет.

К материальным бюджетным правам Российской Федерации относятся:

- а) право на собственный бюджет;
- б) право на получение бюджетных доходов и **включение** их в данный бюджет;
- в) право на использование бюджетных средств;
- г) право на распределение бюджетных доходов между бюджетами данной территории;
- д) право на образование и использование в рамках бюджета целевых или резервных фондов¹.

Эти права зафиксированы в ст. 49, 54, 84, 133, 134, 135 и др. БК РФ. Суверенные права Российской Федерации на собственный бюджет есть одновременно и право государственной собственности, ибо согласно абз. 2 п. 4 ст. 214 ГК РФ средства соответствующего бюджета составляют государственную казну.

Исходя из этого, Российская Федерация, являясь субъектом материальных бюджетных прав, выступает одновременно как государство-суверен и государство-казна.

Исходя из ст. 71 Конституции РФ, к суверенным правам Российской Федерации в сфере финансовой деятельности следует относить не только материальные бюджетные права, но и процессуальные. Эти права Российской Федерации неразрывны. Права Российской Федерации на получение, распределение, использование бюджетных доходов определены, ограничены и т.д. законом о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год, который как раз и является результатом реализации процессуальных бюджетных прав Российской Федерации на рассмотрение, утверждение федерального бюджета и отчета о его исполнении. А.В. Мицкевич и Р.О. Халфина, занимавшиеся

¹ См.: Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 124 (автор главы — Н.И. Химичева).

проблемами государства как субъекта права, подчеркивали, что в праве на утверждение бюджета и отчета о его исполнении находит выражение государственный суверенитет. В связи с этим Российская Федерация в целом является субъектом права на рассмотрение и утверждение бюджета, а также отчета о его исполнении.

Помимо отмеченного, *Российская Федерация в целом должна признаваться субъектом финансового права в отношении права на установление федеральных налогов и сборов.* В этих случаях Российская Федерация реализует свои суверенные права, что следует из п. «з» ст. 71 Конституции РФ, которая относит к ведению Российской Федерации федеральные налоги и сборы.

Российская Федерация в целом должна рассматриваться как субъект финансового права и в случае взимания, а также взыскания федеральных налогов и сборов. Право государства на взимание налогов и сборов не зафиксировано в Конституции РФ. О его существовании можно сделать вывод при анализе ст. 1 и 2 НК РФ, где записано, что «настоящий Кодекс устанавливает систему налогов, взимаемых в федеральный бюджет...» (п. 2 ст. 1), а «законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации...» (п. 1 ст. 2). Под взиманием федеральных налогов и сборов следует понимать право Российской Федерации требовать уплаты налогов и сборов от субъектов, обязанных их уплачивать. Это право государства проявляется в налоговом обязательстве, где у налогоплательщика существует обязанность уплатить налог, а у государства — право требовать его уплаты. Право Российской Федерации на взыскание налогов и сборов также не зафиксировано в Конституции РФ, но его наличие можно предположить из анализа ст. 45, 46 НК РФ. Под взысканием федеральных налогов и сборов следует понимать право Российской Федерации в целом на применение мер принудительного исполнения обязанности по уплате налога и сбора. Права Российской Федерации на взимание и взыскание налогов и сборов производны от ее суверенного права на установление налогов и сборов, и также являются суверенными. Они не принадлежат и не могут принадлежать никому другому, а потому должны рассматриваться как проявление верховенства государства по отношению ко всем другим властям, которые возникают в процессе жизнедеятельности общества. Не случайно французский ученый П.М. Годме

отмечает, что право взыскивать налоги всегда было частью суверенных прав, также как чеканка монеты и отправление правосудия. А право взимания налогов закреплено в конституциях **ряда** развитых стран. Например, согласно Конституции Французской Республики (1958 г.) взимание налогов является прерогативой государства в лице Парламента, который устанавливает Правила, касающиеся «налогов и условий взимания всякого рода налогов» (ст. 34), а также дает Правительству разрешение на взимание налогов (ст. 47)¹. По Конституции США, Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги (раздел 8, поправка XVI)².

Российская Федерация в целом выступает субъектом финансового права и в сфере государственного кредита. Это непосредственно следует из ст. 89 и п. 1 ст. 97 БК РФ, где указано, что в результате государственных заимствований **возникают** долговые обязательства Российской Федерации. К финансовым правам РФ следует отнести ее право на выпуск государственных ценных бумаг и определение порядка их выпуска, обращения и погашения; право на производство затрат по размещению, выплате доходов и погашению долговых обязательств за счет средств федерального бюджета. При этом названные права РФ не являются ее суверенными правами, поскольку право РФ на выпуск государственных ценных бумаг не представляет ничего исключительного и может быть сравнимо с любым другим правом субъекта гражданского оборота. Вместе с тем, право РФ на производство затрат по размещению, выплате доходов и погашению долговых обязательств за счет средств федерального бюджета (казны) является правом государственной собственности. Поэтому в данном случае, являясь субъектом финансового права, Российская Федерация выступает как собственник, т.е. казна.

Помимо всего отмеченного *Российская Федерация в целом является субъектом финансового права в отношении права денежной эмиссии.* Денежная эмиссия согласно п. «ж» ст. 71 Конституции РФ является суверенным правом РФ. Кроме того, денежная эмиссия является составной частью финансовой деятельности государства, ибо последняя опирается на денежную систему (рис. 2).

¹ См.: Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. М., 1996. С. 113, 117.

² Там же. С. 19, 36.

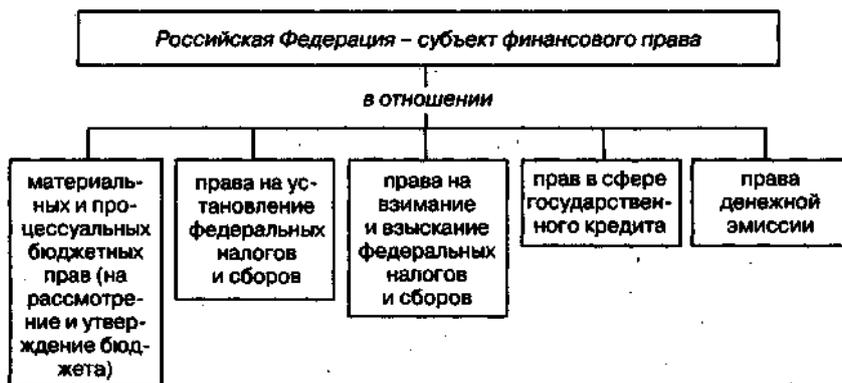


Рис. 2. Российская Федерация — субъект финансового права

Субъектом финансового права является не только Российская Федерация, т.е. государство в целом, но и государство в своих частях, т.е. субъекты РФ, которые также наделены компетенцией в сфере финансовой деятельности государства, также реализуют суверенные права государства в этой сфере и за которыми согласно ст. 214 ГК РФ закреплено право государственной собственности на бюджетные средства. Аналогично федеральному уровню, субъекты РФ являются субъектами финансового права в отношении материальных бюджетных прав, а также прав на рассмотрение и утверждение бюджета. Кроме того, субъекты РФ являются субъектами финансового права в отношении прав на получение финансовой помощи из федерального бюджета (ст. 135 БК РФ). Она может выражаться в форме предоставления дотаций, субвенций, **субсидий**, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд. Наконец, субъекты РФ являются субъектами финансового права в отношении прав на установление региональных налогов и сборов, а также ряда **прав** в сфере государственного кредита, аналогичных правам Российской Федерации. Такой вывод явно следует из конституций и уставов субъектов РФ, а также иного финансового законодательства. Так, в конституциях и уставах субъектов РФ закрепляется право субъектов РФ на собственный бюджет; в конституциях и уставах субъектов РФ, а также в ст. 12 НК РФ закрепляется право субъектов РФ на установление региональных налогов и сборов. Кроме того, в соответствии со ст. 99 БК РФ субъекты РФ имеют право на выпуск долговых обязательств, которые обеспечиваются казной субъекта РФ.

Российская Федерация и субъекты РФ, являясь субъектами финансового права, вступают в конкретные финансовые правоотношения. В этом случае они становятся субъектами этих финансовых правоотношений и выступают в лице определенных государственных органов¹.

§ 3. Муниципальные образования как субъекты финансового права

Помимо Российской Федерации и субъектов РФ в качестве субъектов финансового права в классификационный ряд «общественно-территориальные образования» включаются муниципальные образования.

Понятие муниципального образования дано в ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Из определения следует, что муниципальное образование — это *население* определенной территории (города, села, **нескольких** поселений, иной территории), в пределах которой осуществляется местное самоуправление. В связи с этим говорить о муниципальном образовании как субъекте финансового права — значит по существу говорить о населении той территории, на которой осуществляется местное самоуправление.

Исходя из ст. 5, 8, 15 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», муниципальное образование является субъектом финансового права в отношении прав формирования и исполнения местного бюджета; установления местных налогов и сборов; выпуска муниципальных займов, а также взаимосвязанных с этими правами обязанностей и прав.

Кроме того, согласно ст. 139 БК РФ, а также упомянутому выше Федеральному закону из бюджета субъекта РФ местному бюджету выделяются: а) средства из фонда финансовой поддержки муниципальных образований; б) субвенции и иные формы помощи, предусмотренные бюджетным законодательством субъекта РФ. В соответствии со ст. 141 БК РФ муниципальное образование имеет право **на** получение финансовой помощи из федерального бюджета. Соответственно муниципальное образование является

субъектом финансового права в отношении прав на получение вышеперечисленных финансовых ресурсов (рис. 3).

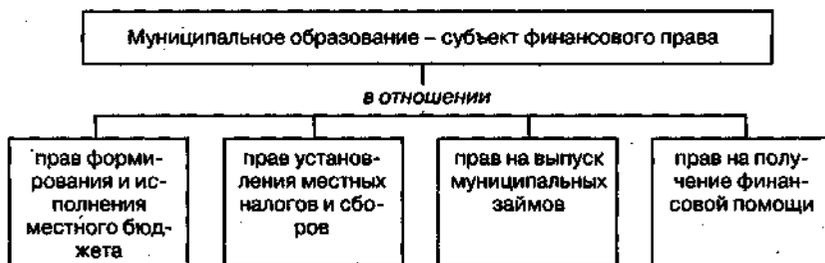


Рис. 3. Муниципальное образование — субъект финансового права

Во всех вышеперечисленных случаях муниципальные образования (т.е. население), являясь субъектом финансового права, выступают в финансовых правоотношениях в лице представительных и соответствующих исполнительных органов местного самоуправления.

Муниципальное образование является субъектом финансового права и в отношении права населения соответствующей территории непосредственно принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования, а также в отношении права собраний (сходов) граждан осуществлять полномочия представительных органов местного самоуправления. Эти права муниципального образования записаны в ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в ст. 8 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

§ 4. Коллективные субъекты финансового права

Под коллективными субъектами финансового права следует понимать организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, **наделенные** финансовыми правами выступать в отношениях с другими субъектами персонифицированно, как единое целое.

К коллективным субъектам финансового права относятся:

- а) органы государственной власти;
- б) Центральный банк РФ;

в) коммерческие банки, наделенные властными полномочиями;

г) организации (предприятия, бюджетные учреждения, международные организации). (Рис. 4).

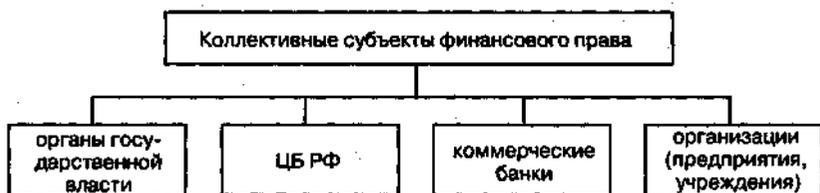


Рис. 4. Коллективные субъекты финансового права

Основанием для признания органов государственной власти субъектами финансового права является наличие у них компетенции в области финансовой деятельности государства. Коллективными субъектами финансового права являются представительные и исполнительные органы государственной власти.

Органы государственной власти, являясь коллективными субъектами финансового права, выступают в качестве уполномоченных государством органов. Будучи наделены государством компетенцией в сфере финансовой деятельности, они находятся в постоянно длящихся отношениях с государством, будучи уполномоченными выражать государственную волю в установленных им пределах.

В круг представительных и исполнительных органов государственной власти в качестве субъектов финансового права входят органы как федерального, так и регионального уровня, а органов исполнительной власти — органы как общей, так и специальной компетенции.

Представительные органы государственной власти выступают в качестве коллективных субъектов финансового права осуществляя главным образом государственный финансовый контроль через свои комиссии и комитеты. Так, на федеральном уровне в ведении Государственной Думы находится Контрольно-бюджетный комитет, наделенный этой функцией. Кроме того, государственный финансовый контроль проводится и через Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам. Во всех остальных случаях осуществления финансовой деятельности государства (рассмотрение, утверждение бюджетов и отчетов об их исполнении и т.д.) представительные органы государственной власти выступают не как коллективные субъекты фи-

нансового права, а как представители государства как субъекта финансового права.

Исполнительные органы государственной власти общей компетенции выступают в качестве коллективных субъектов финансового права в отношении права составления проектов бюджетов и их исполнения. Так, в соответствии с БК РФ проект федерального бюджета составляется Правительством РФ, а проект бюджета субъекта РФ — соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ.

Исполнительные органы государственной власти специальной компетенции являются коллективными субъектами финансового права в отношении самых различных правомочий в области финансовой деятельности государства, составляющих их компетенцию. В числе этих органов: Минфин России и финансовые органы субъектов РФ, Федеральное казначейство, МНС России, ГТК России и т.д. Например, Минфин России, финансовые органы субъектов РФ имеют право на непосредственное составление проектов бюджетов и отчетов об их исполнении, на принятие решений об **изменении** срока уплаты налогов и сборов (ст. 63 НК РФ, ст. 171 БК РФ), финансового контроля и т.д.; МНС России, Федеральное казначейство, органы государственных внебюджетных фондов, главные распорядители и распорядители бюджетных средств имеют право на осуществление государственного финансового контроля. ГТК России обладает правом принимать решения об изменении срока уплаты налога и сбора (ст. 266 БК РФ, ст. 63 НК РФ). К коллективным субъектам финансового права относятся и органы судебной власти. Они осуществляют контроль за уплатой госпошлины при подаче заявлений в суд, а также предоставляют отсрочки по уплате госпошлины (ст. 63 НК РФ).

К коллективным субъектам финансового права относится также и Центральный банк России (ЦБ РФ). Как уже отмечалось, ЦБ РФ является органом, осуществляющим финансовую деятельность государства, поэтому он обладает компетенцией в сфере финансов и является субъектом финансового права. Это имеет место тогда, когда в соответствии со ст. 23 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» он выполняет свои обязанности по операциям с федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами, с бюджетами субъектов РФ. Вместе с тем в ряде случаев ЦБ РФ выступает не как орган, осуществляющий финансовую деятельность государства, а является лишь участником отношений в сфере государственных финансов. Так, в соответствии со ст. 26 вышеуказан-

ного Федерального закона 50% прибыли ЦБ РФ перечисляется в доход федерального бюджета. В аналогичном качестве ЦБ РФ выступал до 1996 г., когда выделял кредиты Правительству РФ на покрытие дефицита и временных кассовых разрывов по бюджету. Наконец, ЦБ РФ является участником отношений в сфере финансов и тогда, когда получает из федерального бюджета средства на затраты по размещению, выплате доходов и погашению долговых обязательств РФ. Во всех этих случаях ЦБ РФ выступает не как уполномоченный государством орган, а просто как юридическое лицо. Поэтому, являясь субъектом финансового права в отношении обязанности по перечислению в бюджет части прибыли, в отношении права на получение из бюджета средств на обслуживание государственного внутреннего долга, он обладает не компетенцией, а правосубъектностью юридического лица.

Помимо ЦБ РФ к коллективным субъектам финансового права относятся коммерческие банки, выступающие в качестве юридических лиц, наделенных государством властными полномочиями в сфере государственных финансов. Так, в соответствии со ст. 11 Закона РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 г.¹, а также п. 14 Инструкции ЦБ РФ «О порядке обязательной продажи предприятиями, объединениями, организациями части валютной выручки через уполномоченные банки и проведения операций на внутреннем валютном рынке Российской Федерации» от 29 июня 1992 г. № 7² уполномоченные банки являются агентами валютного контроля. В этом качестве они наделены властными полномочиями, поскольку имеют право в императивном порядке депонировать 50% валютной выручки предприятий на спецсчете³. Анализ законодательства приводит к выводу, что деятельность коммерческого банка как агента валютного контроля хотя и косвенно, но все же обеспечивает финансовую деятельность государства. Так, в ЦБ РФ создается валютный резерв, который, являясь государственной собственностью, закрепленной за ЦБ РФ, может служить и источником централизованных средств государства. Это следует из Указа Президента РФ «О частичном изменении порядка обязательной продажи части валютной выручки и взимания экспортных пошлин» от 14 июня 1992 г.⁴, согласно ко-

¹ ВВС. 1992. № 45. Ст. 2542; СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 1; Российская газета. 1999. 7 июля; 2001. 6 июня.

² См.: Экономика и жизнь. 1992. № 28; Российская газета. 1998. 31 дек.

³ СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3432.

⁴ См.: Российская газета. 1992. 18 июня.

торому Минфин России осуществляет расходы в валюте для обслуживания внешнего долга, других государственных нужд за счет покупки валютных средств у ЦБ РФ. Государство, будучи заинтересованным в поддержании валютного резерва ЦБ РФ как источника своих «подпиток», обязало все предприятия продавать 50% своей валютной выручки через уполномоченные банки за рубли. И более того, возложило на эти банки функции агентов валютного контроля, наделив их властными полномочиями. Таким образом, коммерческие банки являются субъектами финансового права, *обладая правом* валютного контроля предприятий, направленным на обеспечение расходов государства. Кроме того, коммерческие банки являются коллективными субъектами финансового права в отношении права установления предприятиям кассового лимита и *контроля* за порядком ведения кассовых операций. Эти права коммерческих банков установлены постановлением Президиума Верховного Совета РФ «О безотлагательных мерах по реализации *наличного-денежного* обращения в Российской Федерации» от 13 января 1992 г.¹ Их финансово-правовой характер, а следовательно, «вовлеченность» в процесс финансовой деятельности государства обусловлен направленностью на более полное и своевременное внесение в бюджет налогов и других обязательных платежей. Ведь ограничение предприятия «по кассе» гарантирует производство основной массы операций в безналичном порядке через расчетный счет. В этом случае коммерческий банк выступает как орган, наделенный государством властными полномочиями.

Коллективными субъектами финансового права, помимо перечисленных, являются организации (предприятия, бюджетные учреждения). Последние обладают финансовой правосубъектностью в отношении: а) прав на получение бюджетных средств в порядке бюджетных ассигнований; б) прав на получение бюджетных кредитов; в) обязанностей на перечисление в бюджет свободного остатка прибыли казенного предприятия и части прибыли государственного унитарного предприятия на праве хозяйственного ведения; г) обязанностей по уплате налогов и сборов; д) обязанностей налоговых агентов; е) прав на участие в процессе составления проекта бюджета (сметный процесс); ж) обязанности представлять в налоговые органы информацию (рис. 5).

¹ См.: Российская газета. 1992. 28 янв.

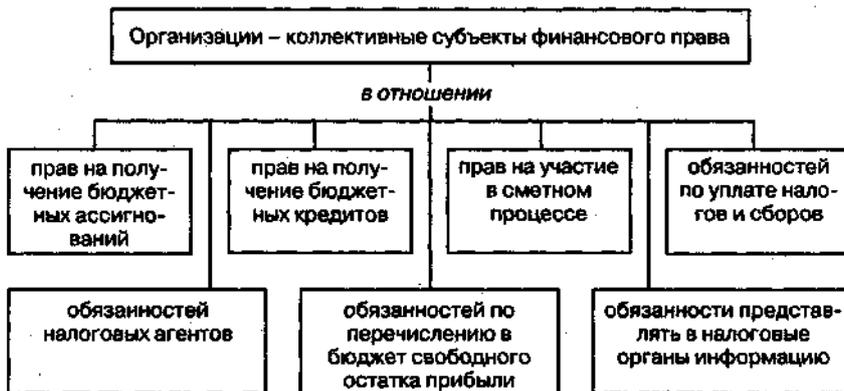


Рис. 5. Организации — коллективные субъекты финансового права

Коллективными субъектами финансового права в отношении прав на участие в процессе составления проекта бюджета (сметный процесс), а также прав на получение бюджетных ассигнований являются бюджетные учреждения.

Юридические лица, не являющиеся государственными и муниципальными унитарными предприятиями, а также бюджетными учреждениями, являются коллективными субъектами финансового права, ибо они способны приобрести право на получение бюджетных кредитов на условиях возвратности и возмездности. А в соответствии со ст. 77 БК РФ государственные и муниципальные унитарные предприятия являются коллективными субъектами финансового права, так как способны приобрести право на получение бюджетных кредитов на условиях как возмездных, так и **безвозмездных**.

В соответствии со ст. 297 ГК РФ, а также с Порядком планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств), утвержденным постановлением Правительства РФ от 6 октября 1994 г., казенные предприятия **следует** считать субъектами финансового права в отношении обязанности направления свободного остатка прибыли в доход федерального бюджета¹.

Коллективным субъектом финансового права является также государственное унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения в отношении обязанности по перечислению

в бюджет доли прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия. Эта обязанность предприятия производна от права собственности на получение части прибыли предприятия, зафиксированного в ст. 295 ГК РФ, и на практике возникает главным образом у некоторых федеральных государственных унитарных предприятий. Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ «Вопросы федеральных государственных унитарных предприятий, государственных компаний «Росвооружение» и «Промэкспорт» от 31 декабря 1997 г. были утверждены уставы соответствующих предприятий. В них предусмотрено, что предприятие перечисляет в федеральный бюджет доли прибыли в размерах (процентах), ежегодно устанавливаемых Правительством РФ.

Организации являются субъектами финансового права и в отношении обязанности по уплате налогов, сборов, а также производных от нее обязанностей и прав, зафиксированных в ст. 23 и 24 НК РФ.

Организации являются коллективными субъектами финансового права, выступая в качестве налоговых агентов. Согласно п. 2 ст. 9, ст. 24 НК РФ налоговыми агентами признаются организации, на которые возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд) налогов. Финансовая правосубъектность организаций как налоговых агентов существует в отношении их обязанностей, зафиксированных в п. 2 ст. 24 НК РФ, а также прав, аналогичных тем, которые имеют налогоплательщики (ст. 21 НК РФ). В числе обязанностей налоговых агентов следующие: 1) правильно и своевременно исчислять, удерживать из денежных средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять в бюджет (внебюджетные фонды) соответствующие налоги; 2) в течение одного месяца письменно сообщать в налоговый орган по месту своего учета о невозможности удержать налог у налогоплательщика и о сумме задолженности налогоплательщика; 3) вести учет выплаченных налогоплательщикам доходов, удержанных и перечисленных в бюджеты (внебюджетные фонды) налогов, в том числе персонально по каждому налогоплательщику; 4) представлять в налоговый орган по месту своего учета документы, необходимые для осуществления контроля за правильностью исчисления, удержания и перечисления налогов.

Кроме того, коллективными субъектами финансового права должны признаваться организации, в обязанность которых входит представление в налоговые органы информации, необходи-

мой для исчисления налогов, а также выполнения некоторых других операций. Перечень этих организаций дан, прежде всего, в ст. 85 НК РФ. Так, информировать налоговые органы обязаны:

1) органы, регистрирующие организации и физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;

2) органы, регистрирующие физических лиц по месту жительства либо по месту рождения и смерти;

3) органы, регистрирующие недвижимое имущество, являющееся объектом налогообложения;

4) органы опеки и попечительства, воспитательные, **лечебные** учреждения, учреждения социальной защиты населения и др., которые осуществляют опеку, попечительство или управление имуществом подопечного;

5) органы, уполномоченные совершать нотариальные действия в отношении нотариального удостоверения права на наследство и договоров дарения;

6) органы, выдающие лицензии, свидетельства и иные подобные документы физическим лицам, осуществляющим на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение дохода от оказания платных услуг.

В круг этих же субъектов финансового права включаются и банки, которые в соответствии со ст. 86 НК РФ обязаны сообщать в налоговые органы об открытии или закрытии счета организации, индивидуального предпринимателя. Кроме того, банки являются коллективными субъектами финансового права и в отношении обязанностей по приостановлению операций по счетам налогоплательщиков и взысканию налогов и сборов по решению налогового органа. Эти обязанности банков установлены в ст. 60 и 76 НК РФ.

§ 5. Индивидуальные субъекты финансового права

Индивидуальными субъектами финансового права **являются** физические лица. Они являются субъектами *налогового права*, а также субъектами *права на получение государственных финансовых ресурсов и в ряде случаев — субъектами права контроля и предоставления информации.*

К физическим лицам как субъектам налогового права относятся граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Кроме того, к категории физических лиц как субъектов **налогово-**

го права относятся индивидуальные предприниматели, а также частные нотариусы, частные охранники и частные детективы (ст. 11 НКРФ).

*Финансовая правосубъектность физического лица определяется его правоспособностью и дееспособностью. Сущность финансовой правоспособности физического лица состоит в государственной воле¹, т.е. государство признает лицо правоспособным, а это значит — вводит его в сферу отношений, регулируемых **правом** в качестве активной единицы, т.е. такой, которая способна иметь **юридические** права и обязанности в отношении определенных объектов. Финансовая правоспособность физических лиц, как и их правоспособность в других отраслях права, возникает с момента рождения и является общей, абстрактной предпосылкой **правообладания**.*

Если сущность правоспособности физического лица составляет государственная воля, то ее содержание раскрывается в круге тех прав и обязанностей, которые способно иметь лицо. Государство признает лицо не просто правоспособным, а правоспособным в определенных границах, которые определены государством.

*Финансовая правоспособность физического лица характеризуется прежде всего через его юридические обязанности. Это объясняется особенностями финансово-правового регулирования. Государство, устанавливая финансово-правовые нормы, заинтересовано в их четком исполнении всеми субъектами, которым они адресованы. Причем степень государственной заинтересованности в исполнении этих норм столь велика, что в ходе финансово-правового регулирования государство использует метод властных предписаний. Он проявляется, в частности, в том, что государство призывает субъектов к соблюдению финансово-правовых норм преимущественно через установление позитивных обязываний. Содержание финансовой правоспособности физического лица раскрывается и через его права, закрепленные **в законодательстве**. Однако, как правило, финансовые права физического лица носят производный от обязанностей характер.*

Обязанности и права физического лица, через которые раскрывается его финансовая правоспособность, зафиксированы, в частности, в ст. 21, 23 и 24 НК РФ.

Финансовая правоспособность физического лица осуществляется с помощью дееспособности, которая представляет собой спо-

способность лица своими действиями осуществлять юридические права и **обязанности**.

Финансовая дееспособность физического лица выполняет две основные функции: юридическую и социальную. Первая заключается в том, что финансовая дееспособность физического лица является средством реализации его финансовой правоспособности. Социальная функция финансовой дееспособности проявляется в обеспечении для личности возможности осуществлять свои налоговые обязанности перед государством и нести ответственность за неправомерное поведение.

¹ Дееспособность физического лица во всех отраслях права наступает по достижении определенного возраста.

В финансовом праве возраст наступления финансовой дееспособности физического лица не определен. Однако в п. 2 ст. 107 НК РФ определен возраст наступления налоговой деликтоспособности физического лица — 16 лет. Учитывая, что деликтоспособность является составляющей дееспособности¹, можно утверждать, что налоговая дееспособность в целом у физического лица возникает с 16 лет.

Физические лица как субъекты налогового права выступают, прежде всего, в качестве *налогоплательщиков и плательщиков сборов*. Такой вывод следует из ст. 19 НК РФ, установившей, что «налогоплательщиками и плательщиками сборов признаются организации и физические лица, на которых в соответствии с настоящим Кодексом возложена обязанность уплачивать соответственно налоги и (или) сборы».

Физические лица в соответствии с действующим законодательством **являются** плательщиками налога на доходы физических лиц, налога на имущество физических лиц, акцизов, налога на добавленную стоимость, налога с продаж и т.д.

Физические лица являются субъектами налогового права, выступая и в качестве *налоговых агентов* (ст. 24 НК РФ). Такой вывод следует из анализа законодательства, возложившего в ряде случаев именно на физических лиц обязанности налоговых агентов. Так, в частности, предприниматели, выплачивающие доходы гражданам, обязаны рассчитать, удержать и перечислить в бюджет сумму налога на доходы физических лиц, а в Пенсионный и другие внебюджетные фонды — сумму единого социального налога.

¹ См.: Гражданское право / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. Ч. 1. М., 1995. С. 92.

Правосубъектность физического лица, выступающего в качестве налогового агента, раскрывается через те же права, которые имеет налогоплательщик (ст. 21 **НК РФ**), а также обязанности, зафиксированные в ст. 24 **НК РФ**. Среди них обязанности:

1) правильно и своевременно исчислять, удерживать из средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять в бюджет (внебюджетные фонды) соответствующие налоги;

2) в течение одного месяца письменно сообщать в налоговый орган по месту своего учета о невозможности удержать налог у налогоплательщика и о сумме задолженности налогоплательщика;

3) вести учет выплаченных налогоплательщикам доходов, удержанных и перечисленных в бюджеты (внебюджетные фонды) налогов, в том числе персонально по каждому налогоплательщику;

4) представлять в налоговый орган по месту своего учета документы, необходимые для осуществления контроля за правильностью исчисления, удержания и перечисления налогов.

Физические лица являются субъектами финансового права *и в отношении права получения из бюджета средств в форме субвенций и субсидий* (ст. 69 **БК РФ**). Кроме того, в ряде случаев физические лица являются субъектами финансового права *в отношении прав на получение денежных средств из государственных внебюджетных фондов*. Так, в частности, в соответствии с Правилами начисления, учета и расходования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденными постановлением Правительства **РФ** от 2 марта 2000 г.¹, **Фонд социального страхования РФ** производит ежемесячно и одновременно страховые выплаты физическим лицам, имеющим право на получение выплат в связи со смертью застрахованных и др.

Наконец, в ряде случаев специфическим субъектом финансового права выступают нотариусы. В соответствии со ст. 22, 37, 38 **Основ законодательства Российской Федерации о нотариате** от 11 февраля 1993 г. нотариусы контролируют уплату **госпошлины** при совершении юридически значимых действий в пользу ее плательщиков. Кроме того, в соответствии с п.6 ст. 85 **НК РФ** нотариусы, осуществляющие частную практику, являются субъекта-

ми финансового права в отношении **обязанности** сообщать о нотариальном удостоверении права на наследство и договоров дарения в налоговые органы по месту своего нахождения.

В большинстве случаев финансовая правосубъектность физического лица характеризуется наличием (совпадением) в одном лице правоспособности и дееспособности, однако в ряде случаев возможно их несовпадение. Это имеет место в тех случаях, когда несовершеннолетние являются собственниками имущества и доходов, составляющих объект налогов и сборов. В этом случае до достижения этими лицами налоговой дееспособности, т.е. 16 лет, от их имени приобретают налоговые права и несут налоговые обязанности их законные представители. Согласно п. 2 ст. 27 НК РФ законными представителями налогоплательщика — физического лица признаются лица, выступающие в качестве его представителей в соответствии с гражданским законодательством РФ, т.е. родители, усыновители, опекуны и попечители (ст. 26, 28 ГК РФ).

Таким образом, в налоговом праве возможна ситуация, когда налоговая правоспособность одного лица дополняется дееспособностью другого лица.

Иначе говоря, элементы налоговой правосубъектности распределяются между несовершеннолетним как субъектом налогового права и его родителями, усыновителями или опекуном и попечителем.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте понятие субъекта финансового права.
2. Есть ли различие между понятиями «субъект **финансового права**» и «субъект **финансового правоотношения**»?
3. В каких качествах государство выступает как субъект финансового права?
4. В чем выражается компетенция государства как субъекта финансовой деятельности?
5. В каких случаях Российская Федерация выступает как субъект финансового права?
6. В каких случаях субъекты Российской Федерации выступают как субъекты финансового права?
7. Охарактеризуйте муниципальное образование как субъект финансового права.
8. Какие субъекты относятся к коллективным субъектам финансового права?

9. В каких случаях коллективными субъектами финансового права являются представительные и исполнительные органы государственной власти?

10. В каких случаях коллективными субъектами финансового права является Центральный банк РФ, а также коммерческие банки?

11. В каких случаях коллективными субъектами финансового права являются организации?

12. Охарактеризуйте физическое лицо как субъект финансового права.

13. С какого возраста согласно законодательству возникает налоговая деликтоспособность физического лица?

Глава 5 ФИНАНСОВОЕ ПРАВООТНОШЕНИЕ

§ 1. Понятие финансового правоотношения и его субъекты

Субъекты финансового права исполняют финансовые обязанности и осуществляют финансовые права, вступая в конкретные финансовые правоотношения.

Финансовое правоотношение — разновидность правового отношения, поэтому ему присущи все те существенные признаки, которые характерны для правоотношения вообще. Во-первых, финансовое правоотношение возникает на основе финансово-правовой нормы, следовательно, есть результат **действия** правовой нормы, или «форма ее реализации». Во-вторых, финансовое правоотношение имеет волевой характер. Этот признак подчеркивает, что правоотношение в **сущности** обусловлено государственной волей, интересами государства.

Кроме того, финансовое правоотношение имеет особые характеристики, обусловленные спецификой предмета и метода финансово-правового регулирования. Имеется в виду следующее.

1) Финансовое правоотношение возникает и развивается исключительно в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

2) Финансовое правоотношение является формой реализации публичных интересов, в связи с чем оно должно рассматриваться как публично-правовое отношение. Это определено тем, что финансовое правоотношение возникает на основе нормы финансового права, которая является средством реализации интересов всего общества, различных классов, социальных групп и т.д., а также интересов самого государства.

3) Финансово-правовое отношение является, в сущности, отношением экономическим. Е.А. **Ровинский** отмечал, что «важнейшая особенность финансовых правоотношений заключается в том, что они являются юридической формой выражения и закрепления финансовых отношений, которые сами, в свою очередь, являются формой определенных экономических отноше-

ний»¹. Как уже отмечалось, финансовая деятельность государства и муниципальных образований складывается из собственно финансовых и нефинансовых с экономической точки зрения отношений. Финансовые отношения, составляющие содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований, непосредственно определены экономикой и сами являются разновидностью экономических отношений, а точнее, той частью экономических отношений, которая имеет стоимостную форму. В число этих отношений включаются отношения по уплате налогов, сборов в бюджет и внебюджетные фонды; отношения по поводу получения бюджетных кредитов и т.д. Что касается **других** отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований (отношений по контролю за использованием финансовых ресурсов, по установлению форм мобилизации денежных средств и т.д.), то они определены состоянием экономики и направлены на то, чтобы вызвать к жизни, отрегулировать в нужном режиме собственно финансовые отношения. На них приходится вся нагрузка по поддержанию в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований собственно финансовых отношений в режиме сложившейся экономической ситуации. Так, представительный орган власти утверждает бюджет, закладывая в него те нормативы, которые в той или иной мере сформируют взаимоотношения различных субъектов с бюджетом в предстоящем финансовом году с учетом современных требований экономики. Исходя из единства отношений, а, следовательно, и правоотношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, можно утверждать, что все они в сущности являются отношениями *экономическими*.

4) Одной из характерных черт финансового правоотношения является его имущественный характер. В качестве имущественных благ в финансовых правоотношениях выступают денежные средства (финансовые ресурсы). В рамках финансовых правоотношений денежные средства (финансовые **ресурсы**) переходят от различных субъектов к государству или муниципальному образованию, а затем — от последних к различным субъектам. Однако, подчеркивая имущественный характер финансового правоотношения, надо помнить, что финансовые правоотношения неоднородны. Среди **них** выделяют организационные и материальные

¹ Ровинский Е.А. Указ. соч. С. 134.

или процедурные (процессуальные) и материальные. К материальным относятся те отношения, в рамках которых происходит непосредственная передача денежных средств от одних субъектов в распоряжение других. К организационным, или процедурным (процессуальным), отношениям относятся те, которые направлены на организацию, планирование; которые возникают в процессе установления форм мобилизации денежных средств, порядка их распределения, контроля за их использованием. Тот факт, что организационные отношения непосредственно не обслуживают движение денежных средств, не отрицает характеристики финансовых правоотношений во всей совокупности как имущественных, ибо организационные отношения имеют конечной целью движение денежных средств. Таким образом, финансовые правоотношения всегда возникают по поводу *денежных средств*¹.

5) Финансовое правоотношение в сущности является *властотношением*. Это обусловлено тем, что оно является формой реализации финансово-правовой нормы, имеющей императивный характер. Императивный характер финансово-правовой нормы проявляется в правоотношении таким образом, что оно реализуется по принципу «команда — исполнение», где команды издает государство (или муниципальное образование), а исполняют их индивидуальные, коллективные и другие субъекты финансового права. В связи с этим одной из сторон финансового правоотношения всегда является: а) государство (Российская Федерация в целом, субъекты РФ); б) муниципальное образование; в) уполномоченный государством орган. Все эти субъекты способны давать властные предписания.

В науке финансового права признак властности финансового правоотношения всегда отмечается наряду с его имущественным характером. В связи с этим финансовое правоотношение традиционно характеризуется как *властно-имущественное*.

Властно-имущественный характер финансового правоотношения служит критерием для отграничения его от гражданско-правового отношения. Последнее нередко возникает в сфере финансовой деятельности государства и носит имущественный, но не властно-имущественный характер, что и отличает его от финансового правоотношения.

Некоторые административно-правовые отношения также имеют властно-имущественный характер, например, отношения

¹ См.: Советское финансовое право. М., 1982. С. 48.

в связи с наложением и взысканием административных штрафов. В таком случае главным критерием отграничения административно-правового отношения от финансово-правового служит тот факт, что первое возникает в сфере деятельности исполнительных органов власти, а второе — в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

С учетом отмеченного, квалифицирующими признаками финансового правоотношения, отграничивающими его от любого другого правоотношения, являются следующие три признака (в комплексе): а) возникновение и развитие в сфере финансовой деятельности государства или муниципальных образований; б) властный характер, в связи с чем одной из сторон правоотношения обязательно является государство, уполномоченный государством орган или муниципальное образование; в) имущественный характер.

Таким образом, *финансовое правоотношение есть общественное отношение, основанное на финансово-правовой норме, являющееся в сущности экономическим отношением, возникающим в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, имеющим властно-имущественный характер и выражающим публичные интересы.*

Важнейшим элементом финансового правоотношения являются его *субъекты*, т.е. лица, участвующие в конкретном правоотношении и являющиеся носителями финансовых обязанностей и прав. *Субъект* финансового правоотношения связан с субъектом финансового права, который, реализовав свою правосубъектность, становится субъектом финансового правоотношения.

В большинстве случаев субъект финансового права и субъект финансового правоотношения *совпадают* в одном лице. Например, физическое лицо, организация, реализовав свою финансовую правосубъектность, становятся субъектами финансового правоотношения. Однако в ряде случаев субъект финансового права и субъект финансового правоотношения в одном лице не совпадают. Это имеет место главным образом тогда, когда в финансовое правоотношение вступает государство (Российская Федерация в целом, субъекты РФ) как субъект финансового права. Российская Федерация в целом, а также ее субъекты, являясь субъектами финансового права, при вступлении в конкретное финансовое правоотношение выступают в лице определенного государственного **органа**. При этом, являясь субъектами финансового права, они обладают финансовой правосубъектностью, которая очерчивается их компетенцией. В конкретном финансово-

вом правоотношении дееспособность Российской Федерации или субъекта РФ приходится на долю представляющих их государственных органов¹.

Однако тот орган, на долю которого приходится финансовая дееспособность Российской Федерации или ее субъекта, не является одновременно **деликтоспособным**. Деликтоспособностью в финансовых правоотношениях с участием государства обладает только государство в целом или субъект РФ. К примеру, как уже отмечалось, Российская Федерация в целом, являясь субъектом финансового права, выступает в отношениях по поводу государственного кредита в лице Правительства РФ. Однако нести ответственность по долгам обязательства Российской Федерации способно не Правительство РФ, а Российская Федерация в целом, что прямо следует из смысла п. 2 ст. 97 БК РФ. Точно так же ответственность за излишнее взыскание налогов и сборов несет не Министерство РФ по налогам и сборам и Государственный таможенный комитет РФ, на которые непосредственно возлагается взыскание налогов, а Российская Федерация и ее субъекты своей казной. При этом, конечно, они выступают в лице тех органов, которые являются **держателями** казны РФ и, соответственно, субъектов РФ. Поэтому ни в коем случае нельзя конструировать финансовое правоотношение Российской Федерации, а также субъекта РФ с другими субъектами путем привязывания этих отношений только к органу государства как субъекту. На это обстоятельство совершенно справедливо обращалось внимание при исследовании хозяйственно-правовых отношений с участием государства². С учетом сказанного, в тех случаях, когда субъектом финансового права является Российская Федерация или ее субъект, реальным субъектом конкретного финансового правоотношения является *Российская Федерация или субъект РФ в лице соответствующего государственного органа*. Указание только **на** тот государственный орган как субъект финансового правоотношения, в лице которого выступает в финансовом правоотношении Российская Федерация или субъект РФ, не отражает всего механизма юридической связи **этих лиц**.

¹ Аналогичной точки зрения по вопросу административной правосубъектности Российской Федерации и субъектов РФ придерживается А.П. Алехин. (См.: Алехин А.Л., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. С. 36.)

² См.: Мартымянов В.С. Хозяйственное право. Т. I. М., 1994. С. 116—119.

§ 2. Объекты финансового правоотношения

Вопрос о субъектах финансового правоотношения связан с вопросом об объекте финансового правоотношения. В этом проявляется философская взаимосвязь категорий «субъект» и «объект».

Вопрос об объекте правоотношения в теории права долгое время являлся одним из наиболее дискуссионных. На различных этапах развития теории права и отраслевых юридических наук проблема объекта правоотношения имела различные акценты. Сегодня в связи с достаточно обширным исследованием этого вопроса как в теории права, так и в отраслевых юридических науках научные взгляды на объект правоотношения более или менее определились.

В настоящее время в теории права можно выделить два взгляда на объект правоотношения. Согласно первой позиции, выраженной в обобщенном виде, объектом правоотношения являются материальные или нематериальные блага, на которые направлено (или воздействует) поведение всех его участников, осуществляемое в рамках их прав и обязанностей¹. Согласно второй позиции, главное в определении объекта правоотношения — это **управомоченное** лицо, ибо именно его интересами **определяется** объект правоотношения. Среди представителей этой точки зрения — **В.А. Мицкевич** и **С.С. Алексеев**. В какой-то мере сторонником этой позиции являлся и **С.Ф. Кечекьян**², хотя он и не признавал понятие «объект правоотношения». **В.А. Мицкевич** под объектом правоотношения понимает «... те материальные и духовные блага, предоставлением и использованием которых удовлетворяются интересы управомоченной стороны правоотношения»³.

С.С. Алексеев считает, что круг объектов правоотношения очерчивается через интерес управомоченного. Однако он отмечает, что на объект правоотношения направлены либо активные действия обязанного лица (в правоотношениях активного типа),

¹ См.: **Божьев В.П.** Уголовно-процессуальные правоотношения. М., 1975. С. 136; **Гражданское право** / Под ред. Е.А. Суханова. Т. I. М., 1993. С. 51; **Дудин А.П.** Объект правоотношения (вопросы теории). Саратов, 1980; **Лучин В.О.** Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 130—131; **Основин В.С.** Государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 58—71; **Теория государства и права**. Саратов, 1995. С. 405.

² **Кечекьян С.Ф.** Правоотношение в социалистическом обществе. М., 1958. С. 137—140.

³ **Теория государства и права**. Курс лекций. М., 1995. Т. 2. С. 106.

либо активные действия управомоченного лица (в правоотношениях пассивного типа)¹.

Определение объекта правоотношения через интерес управомоченного лица является в значительной мере сориентированным на цивилистическую модель правоотношения, где реализуются частные интересы различных субъектов, т.е. интересы микроуровня, и, следовательно, где достаточно легко выделить интересы управомоченного и обязанного лица. Что же касается публично-правовых отраслей права, то здесь вряд ли можно очертить объект правоотношения через интерес управомоченного лица. В частности, в финансовом правоотношении зачастую трудно бывает четко установить, какая сторона правоотношения является управомоченной, а какая — обязанной. Как известно, одной из сторон финансового **правоотношения** является всегда государство (муниципальное образование) или уполномоченный государственный орган, финансово-правовые обязанности которых нередко сливаются с правами, выражаясь в едином полномочии (Н.И. Химичева)². Более того, в ряде случаев, как показывает анализ законодательства, право государственного органа одновременно есть и его обязанность. Например, согласно ст. 31 НК РФ право налогового органа на проведение проверки есть и его обязанность, сформулированная в ст. 32 НК РФ как обязанность осуществлять **контроль** за соблюдением законодательства о налогах и сборах. Поэтому трудно однозначно утверждать, что определяет объект контрольного правоотношения с участием налогового органа: интерес управомоченного или обязанного лица. Вместе с тем даже в тех случаях, когда управомоченная и обязанная стороны финансового правоотношения строго определены, нельзя отрицать тот факт, что объект финансового правоотношения удовлетворяет интересам не только **управомоченной**, но и обязанной стороны. Примером может являться финансовое правоотношение по уплате госпошлины. Если рассматривать конкретную ситуацию, то трудно сказать, кто более заинтересован в уплате госпошлины, например в связи с подачей искового заявления в суд: **государство** как управомоченная сторона правоотношения либо гражданин как обязанная сторона. Дело в том, что такое конкретное финансовое правоотношение возникает по инициативе обязанной стороны, т.е. гражданина, которому в связи с подачей искового заявления в суд

¹ См.: *Алексеев С.С.* Государство и право. М., 1994. С. 97—98.

² См.: *Финансовое право / Отв. ред. Н.И. Химичева.* М., 1999. С. 60.

необходимо уплатить госпошлину. В связи с этим, если объектом данного правоотношения считать госпошлину, то он в первую очередь удовлетворяет интерес обязанной стороны правоотношения, которая без уплаты госпошлины не имеет возможности подать исковое заявление в суд.

Итак, *под объектом финансового правоотношения следует понимать то, на что направлено поведение участников финансового правоотношения, детерминированное их интересами в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей.*

Объекты финансовых правоотношений в силу разнообразия этих правоотношений также разнообразны. Чаще всего о них можно судить исходя из анализа финансово-правовых норм, ибо они регулируют поведение субъектов относительно определенных объектов, о которых идет речь в самой правовой норме. Однако в ряде случаев объект правоотношения непосредственно не зафиксирован в финансово-правовой норме и может быть выделен лишь в абстракции, т.е. логически. В последнем случае речь идет о так называемых неотделимых от материального содержания объектах правоотношения, которые специально в законодательстве не регламентируются (С.С. Алексеев)¹. В связи с этим, *все объекты финансовых правоотношений могут быть подразделены на две группы: отделимые и неотделимые от материального содержания правоотношения. Отделимые объекты — это такие, которые с той или иной степенью конкретности зафиксированы или вытекают из анализа финансово-правовых норм и существуют как явления (предметы) окружающего нас мира. Неотделимые объекты — те, которые не зафиксированы в финансово-правовых нормах, а могут быть выделены лишь в процессе научного абстрагирования и представляют собой результат деятельности субъектов финансового правоотношения, неотделимый от его материального содержания.*

К отделимым объектам финансовых правоотношений относятся: а) налоги; б) сборы; в) бюджетные ассигнования; г) субсидии; д) бюджетные кредиты; е) бюджетные ссуды; ж) дотации; з) субвенции; и) свободный остаток прибыли казенных предприятий; к) штрафы, недоимки, пени; л) проекты бюджетов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных и муниципальных внебюджетных фондов; м) бюджеты (законы и плановые акты) и т.д.

¹ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 97.

К неотделимым объектам финансовых правоотношений относятся: государственный финансовый контроль, деятельность по поводу установления казенному предприятию порядка распределения прибыли и **т.д.**

Все вышеперечисленные отделимые объекты финансового правоотношения могут быть подразделены на две группы: а) финансовые ресурсы государства и муниципальных образований; б) законы (постановления), плановые акты и их проекты.

В финансовые ресурсы государства как объекты финансовых правоотношений включаются все вышеперечисленные отделимые объекты финансовых правоотношений за исключением проектов бюджетов и самих бюджетов как законов (постановлений) и плановых актов. Последние включены во вторую группу.

§ 3. Особенности прав и обязанностей субъектов финансового правоотношения

Права и обязанности субъектов финансового правоотношения образуют юридическое содержание правоотношения. В финансовых правах и **финансовых** обязанностях, в их особенностях, взаимосвязях раскрывается «заряд» финансового правоотношения, т.е. возможности и пределы активности субъектов финансового правоотношения.

Права **и** обязанности **субъектов** финансового правоотношения во многом зависят от того, к какому виду правоотношения оно относится — к регулятивному или охранительному, ибо регулятивные и охранительные правоотношения отличаются друг от друга по содержанию субъективных прав и обязанностей, по их соотношению между собой.

Основная масса финансовых правоотношений являются *регулятивными*, поскольку главная задача финансово-правового регулирования — непосредственное упорядочение, закрепление и развитие финансовых отношений с участием государства. Однако *охранительным* правоотношениям также принадлежит весьма существенная роль в **финансово-правовом** регулировании, так как задача непосредственного упорядочения финансовых правоотношений не всегда может быть успешно решена. Для ее разрешения нередко приходится прибегать к мерам государственного принуждения.

Содержание регулятивного финансового правоотношения в значительной мере определяется типом правоотношения. В связи

с этим, регулятивные финансовые правоотношения могут быть подразделены на отношения активного и пассивного типов. Правоотношения *активного типа* складываются на основе обязывающих норм и характеризуются тем, что активный центр правоотношения находится в юридической обязанности. Регулятивные правоотношения *пассивного типа* складываются на основе управомочивающих и запрещающих норм (рассматриваемых в единстве) и характеризуются тем, что активный центр правоотношения находится в субъективном праве.

Основная масса регулятивных финансовых правоотношений — это правоотношения **активного** типа, что не случайно, и обусловлено спецификой метода финансово-правового регулирования, опирающегося в основном на позитивные обязывания. Соответственно, развитие финансового правоотношения происходит прежде всего и главным образом через активное поведение обязанного субъекта.

1. *К регулятивным финансовым правоотношениям активного типа* относятся следующие: по уплате в бюджет и внебюджетные фонды налогов и сборов; по бюджетному финансированию; межбюджетные отношения и др.¹ Все эти правоотношения «работают» через активное поведение обязанного лица, а субъективное право проявляется через правомочие-требование должного поведения от обязанного субъекта.

Обязанность субъектов в финансовых правоотношениях активного типа — это очень «жесткая» и стабильная обязанность. Чаще всего она закреплена в нормативном, а не в индивидуальном **финансово-правовом** акте. Соответственно, такая **обязанность** возникает у субъектов финансового правоотношения всякий раз при наличии соответствующих юридических фактов до тех пор, пока действует нормативный акт, **предусматривающий** эту обязанность. Отсюда, установление, изменение, отмена той **или** иной финансово-правовой обязанности связывается с отменой, изменением или принятием нового правового акта. Примером может являться НК РФ, который установил намного больше обязанностей **субъектов** налоговых правоотношений по отношению к ранее существовавшим. Однако в последнее время стало возможным на-

¹ В широком понимании все вышеназванные финансовые правоотношения являются сложными, т.е. охватывают целую «связку» финансовых правоотношений как активного, так и пассивного типов. Однако первоначальным, основным правоотношением, на котором развивается вся «связка», является отношение активного типа.

звать ряд случаев, когда финансовая обязанность устанавливается в порядке индивидуального правового регулирования, а именно: решения компетентного органа и очень часто договора, заключаемого сторонами финансового правоотношения. К примеру, в соответствии с НК РФ при предоставлении налогового кредита, а также инвестиционного налогового кредита между налогоплательщиком и соответствующим государственным органом заключается договор. Однако в любом случае обязанность субъектов в активном финансовом правоотношении остается очень жесткой. Даже в том случае, когда обязанность установлена в актах индивидуального регулирования, ее содержание **представляет** собой главным образом индивидуализацию требований, содержащихся в законе, с очень небольшой возможностью правовой инициативы.

Независимо от источника происхождения финансово-правовой обязанности активного типа (нормативный акт или индивидуальный правовой акт) в большинстве случаев она является сложной, т.е. состоит из ряда обязанностей. Так, обязанность налогоплательщика по возврату налогового кредита включает в себя: обязанность возврата суммы задолженности и процентов; обязанность соблюдения установленного в договоре порядка погашения суммы задолженности и начисленных процентов.

В финансовых правоотношениях активного типа в основном субъективным правом требования обладают субъекты РФ, муниципальные образования в лице соответствующих органов, уполномоченные государством органы, а также прочие государственные органы.

В правоотношении по уплате налогов и сборов в бюджет от лица государства выступают МНС России и его территориальные органы, а также ГТК России. Именно эти органы обладают правом требования уплаты налогов и сборов.

В научной юридической литературе подчеркивалось, что для государственного органа все права, вытекающие из его задач и функций, не есть права в самом классическом понимании, т.е. такие, которые «орган может использовать или не использовать исключительно по собственному» свободному усмотрению, а «служение государству», т.е. в широком плане — выполнение обязанностей перед ним. В связи с этим вышеуказанные субъективные права требования названных государственных органов могут быть условно названы «правами-обязанностями».

Практически аналогичная ситуация наблюдается в межбюджетных правоотношениях, ибо эти отношения также развивают-

ся за счет активного поведения обязанного лица. Однако в этих отношениях обязанным лицом выступает либо Российская Федерация в целом, либо ее субъект. Так, в соответствии с ежегодно принимаемым законом о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год, Российская Федерация обязана ежегодно выделять запланированные средства из федерального бюджета субъектам РФ. Соответственно, субъекты РФ имеют субъективное право требования выделения этих средств. Но в соответствии с ежегодно принимаемым законом об областном, краевом, республиканском бюджете субъектов РФ на предстоящий финансовый год последние обязаны выделять суммы из бюджета муниципальным образованиям. Соответственно муниципальные образования имеют субъективное право требовать выделения этих средств. Следовательно, субъективным правом требования в бюджетно-распределительных финансовых правоотношениях обладают субъекты РФ и муниципальные образования в лице соответствующих органов. Для названных субъектов эти права являются одновременно и **обязанностями**, так как в противном случае те и другие не смогут реализовать свои задачи и цели.

Вышесказанное в равной мере относится и к финансово-правовым отношениям по поводу государственных расходов. Согласно закону о **федеральном** бюджете на предстоящий финансовый год стороной, обязанной выделять средства из бюджета является **Российская Федерация**. Соответственно, в этих финансовых правоотношениях активного типа стороной, имеющей субъективное право требовать выделения **этих** средств, являются министерства, ведомства, другие органы исполнительной власти. Для **всех** этих органов субъективное право требовать выделения предусмотренных по бюджету денежных средств является главной гарантией выполнения их задач и функций. Поскольку выполнение задач и функций, стоящих перед любым министерством и ведомством, является его обязанностью, постольку реализация вышеназванного субъективного права не может зависеть от усмотрения этих субъектов права, а фактически является их обязанностью. Следовательно, в финансовых правоотношениях по поводу государственных расходов субъективное право требования, принадлежащее министерствам, ведомствам и т.д., также может быть охарактеризовано как «право-обязанность». Аналогичная ситуация имеет место и при выделении средств в порядке бюджетного финансирования из бюджетов субъектов Федерации.

Однако это не означает, что в финансовых правоотношениях активного типа субъективное право требования принадлежит ис-

ключительно названным субъектам и всегда имеет характер права-обязанности. Анализ действующего законодательства показывает, что есть случаи, когда в регулятивных финансовых правоотношениях активного типа право требования принадлежит прочим субъектам и не имеет характер «права-обязанности». Главным образом это имеет место в сфере финансовых правоотношений по поводу государственных доходов. В этих случаях право требования имеет **не** основной, а производный характер, ибо проявляется на последующих этапах развития сложного финансового правоотношения, возникающего на базе основной обязанности по **уплате налога** и корреспондирующего ему субъективного права. К примеру, исходя из ст. 21 НК РФ, налогоплательщик имеет субъективное право требования от налогового органа соблюдения налоговой тайны, осуществления зачета или возврата сумм излишне уплаченных или излишне взысканных налогов и т.д. Субъективное право требования налогоплательщика в регулятивных финансовых правоотношениях активного типа ни к чему его не обязывает, а может реализоваться или нет по усмотрению налогоплательщика.

*Таким образом, в финансово-правовом регулировании, поскольку оно обеспечивает **сбор, распределение и использование** государством финансовых ресурсов и для этого берет на вооружение метод властных предписаний, преобладают регулятивные правоотношения активного типа. И, соответственно, субъективным правом требования в этих правоотношениях преимущественно наделяются Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования, уполномоченные государством органы, а также другие государственные органы. Поэтому для большинства субъектов финансового права субъективное право требования является в сущности «правом-обязанностью». Хотя в такого рода правоотношениях субъективным правом требования в ряде случаев обладают и другие субъекты, главным образом — налогоплательщики. Для них это право не является одновременно и обязанностью. Проявляясь в сложном финансовом правоотношении, оно является не основным, а **производным**.*

В целом, в регулятивных финансовых правоотношениях активного типа существует жесткая связь между правами и обязанностями. Эта связь образует структуру регулятивного финансового правоотношения активного типа. Она характеризуется тем, что поведению обязанного лица в таком правоотношении противостоит право требования управомоченного лица, которое в большинстве случаев (кроме, главным образом, права

требования налогоплательщика) одновременно является и обязанностью.

2. Теперь рассмотрим, что представляют собой *субъективные права и обязанности субъектов финансового правоотношения в регулятивных финансовых правоотношениях пассивного типа.* Как известно, развитие такого правоотношения происходит за счет активного поведения уполномоченной стороны и соединено с правомочием требовать от других лиц воздержаться от действий, препятствующих осуществлению субъективного права.

Субъективным правом на активные действия в регулятивных финансовых правоотношениях пассивного типа обладают главным образом Российская Федерация, субъекты РФ, а также уполномоченные ими государственные органы. При этом права данного вида, как правило, четко выражены в законодательстве. Так, в соответствии со ст. 71 Конституции РФ Российская Федерация имеет право на установление федеральных налогов и сборов. НК РФ ряд прав на собственные действия закрепляет за налоговыми органами. В частности, им предоставляется право проводить налоговые проверки, вызывать налогоплательщиков в налоговые органы и т.д. Эти права, как и права-требования государственных органов в финансовых правоотношениях активного типа, не являются в полной мере правами, так как государственный орган не может свободно распоряжаться ими, т.е. решать: использовать это право или отказаться от его использования. Это обусловлено тем, что все перечисленные права на собственные действия государственных органов являются их компетенционными правами, которые, как отмечалось в науке, государственный орган обязан реализовать при соответствующих обстоятельствах. Однако анализ показывает, что законодательство дает субъектам этих прав определенную свободу усмотрения в их реализации, а именно: позволяет самостоятельно оценивать обстановку и в зависимости от этого принимать решения. Например, налоговый орган, обладая правом и одновременно обязанностью осуществлять налоговую проверку, волен сам решать, когда и как это делать.

Вместе с тем в рассматриваемых финансовых правоотношениях можно встретить и права субъектов на собственные действия в классическом их понимании, т.е. не обремененные признаком обязательности реализации. Главным образом такими правами обладает **налогоплательщик**. Однако в ряде случаев ими наделяются и государственные органы.

Что касается обязанности субъектов в регулятивном финансовом правоотношении пассивного типа, то она проста и заключает-

ся в том, чтобы не препятствовать управомоченному лицу в осуществлении его права.

Таким образом, в регулятивных финансовых правоотношениях пассивного типа связь между правами и обязанностями субъектов следующая: праву управомоченного субъекта на собственные действия, которое в большинстве случаев (за исключением прав налогоплательщика, и в исключительных случаях — государственных органов) является обязательным к реализации, противопоставит обязанность лица не препятствовать осуществлению этого права.

3. Регулятивное финансовое правоотношение — это почти всегда правоотношение со сложной структурой, что также оказывает влияние на характеристику прав и обязанностей в этом правоотношении. *Финансовое правоотношение со сложной структурой охватывает в неразрывном единстве комплекс субъективных прав и обязанностей, причем каждый из субъектов наделен одновременно и правами, и обязанностями.* В финансовом праве можно выделить три группы сложных регулятивных финансовых правоотношений: а) межбюджетные правоотношения; б) правоотношения по бюджетному (внебюджетному) процессу; в) налоговые правоотношения с длительным налоговым периодом. В их числе: правоотношение со сложной динамической структурой; обычное сложное правоотношение; система правоотношений (или комплексное правоотношение), в которой центральное правоотношение со сложной структурой сопровождаются производные и зависимые от него иные правовые связи. В каждом сложном финансовом правоотношении надо различать основное и производные. Основное финансовое правоотношение создает как бы скелет, несущую конструкцию, на которой базируются все остальные, производные финансовые правоотношения. Соответственно, все права и обязанности в структурно сложном финансовом правоотношении можно разделить на основные и производные.

Правоотношением со сложной динамической структурой в финансовом праве является бюджетно-процессуальное правоотношение. Оно характеризуется тем, что по мере накопления юридических фактов его структура изменяется, переходя из одной стадии в другую. К примеру, факт составления проекта бюджета образует новый пучок бюджетно-процессуальных правоотношений по рассмотрению и утверждению проекта бюджета. Отсюда, в этом правоотношении можно выделить несколько основных правоотношений, к которым привязаны производные. В качестве одного из основных может быть выделено, например, правоотно-

шение между Правительством РФ и Государственной Думой по рассмотрению проекта бюджета в первом чтении. Соответственно, права и обязанности, образующие это правоотношение, также являются **основными**.

Обычным сложным финансово-правовым отношением является межбюджетное правоотношение. Здесь одна сторона финансового правоотношения обязана выделить финансовые ресурсы другой стороне, которая имеет право требовать их выделения, но в свою очередь обязана их правильно использовать (субвенции, трансферты и т.д.). Первая же сторона имеет право требовать их правильного использования, контролировать такое использование, производить в ряде случаев зачет и т.д. Здесь на основное финансовое правоотношение — выделение финансовых ресурсов — настраиваются все остальные.

Систему правоотношений представляет собой и налоговое правоотношение, которое включает правоотношение, базирующееся на обязанности уплаты налога и, соответственно, на праве **требования** его уплаты. Оно является структурно сложным, так как к этому правоотношению как бы привязываются все другие, в рамках которых осуществляется реализация прав и обязанностей налогоплательщиков и налоговых органов, а именно: по предоставлению финансовыми органами налоговых отсрочек и рассрочек, по осуществлению налогового контроля (главным образом в виде камеральных проверок) и т.д. Действительно, если бы не было обязанности уплачивать налог (сбор) и, соответственно, права требовать его уплаты, не имели бы никакого смысла другие связанные с ними права и обязанности, в частности обязанность вести налоговый учет, встать на учет в налоговых органах, проводить налоговые проверки, сохранять налоговую тайну и т.д. Соответственно, не имели бы смысла права налоговых органов, закрепленные в **законодательстве**.

Все структурно сложные правоотношения имеют в качестве движущего начала субъективную обязанность: уплатить налог; выделить запланированные по бюджету средства; **составить**, утвердить, исполнить бюджет. Таким образом, в структуре сложного регулятивного финансового **правоотношения функцию** основного правоотношения, несущей конструкции всегда выполняет правоотношение активного типа, т.е. такое, в котором связь между сторонами правоотношения наиболее жесткая, так как базируется на фактически корреспондирующих друг другу обязанностях: обязанность — право требования — обязанность. Это обусловлено императивным методом финансово-правового

регулирования. Государство, будучи заинтересовано в выполнении стоящих перед ним **задач** и функций, устанавливает субъектам финансового правоотношения очень жесткие границы поведения. К примеру, одного субъекта обязывает уплатить налог, а другого — требовать его уплаты через наделение его в **правоотношении** императивным правом требования, при этом только в границах, очерченных основным финансовым правоотношением, государство позволяет субъектам в производных финансовых правоотношениях некоторую свободу поведения, которая в конечном итоге должна гарантировать реализацию основного финансового правоотношения.

В конечном итоге государство наделяет субъектов в системе сложного правоотношения правами для того, чтобы обеспечить им возможность более эффективного выполнения обязанностей, очерченных основным финансовым правоотношением. В еще более широком плане — для более эффективного осуществления публичных **интересов**.

4. Теперь рассмотрим, что представляют собой *права и обязанности субъектов в охранительных финансовых правоотношениях*.

Охранительные финансовые правоотношения возникают в случае **нарушения** прав и неисполнения обязанностей, «когда права и интересы участников правоотношений или каждого лица, всего общества нуждаются в правовых мерах защиты со стороны государства»¹.

Одной из сторон охранительного правоотношения является компетентный субъект — носитель властных полномочий, обладающий правом государственного принуждения. Второй же стороной является **лицо** или орган, к которому применяются меры государственного принуждения и который обязан их претерпевать.

К **финансовым** охранительным правоотношениям относятся, прежде всего, отношения, возникающие в связи с налоговыми правонарушениями, предусмотренными в гл. 16 НК РФ. Кроме того, к охранительным финансовым правоотношениям следует отнести правоотношения, возникающие в связи с: а) невозвратом либо несвоевременным возвратом **бюджетных** средств, полученных на возвратной основе; б) неперечислением либо несвоевременным перечислением процентов (платы) за пользование бюд-

жетными средствами, предоставленными на возмездной основе (ст. 290, 291 БК РФ); в) нарушением порядка ведения кассовых операций и некоторые другие.

В этих финансовых правоотношениях у соответствующего государственного органа есть право **применять** к правонарушителю меры государственного принуждения, **предусмотренные** санкцией финансово-правовой нормы. Так, в соответствии с законодательством в случае нарушения субъектом финансового права налогового обязательства, такие меры применяет налоговый орган и суд; в случае бюджетных правонарушений — органы, **исполняющие** бюджет; в случае нарушения правил ведения кассовых операций — органы МНС России. Одновременно для этих органов право применения к правонарушителю мер государственного принуждения есть и их обязанность, ибо оно непосредственно связано с их задачами и функциями. Как уже отмечалось, для государственного органа все права, **вытекающие** из его задач и функций, не есть права, которые он может использовать по собственному усмотрению, а служение государству, т.е. в широком плане — выполнение обязанностей перед ним¹. Неиспользование субъектом **таких** прав — **есть** невыполнение своих задач и функций. Таким образом, в финансовом правоотношении применение мер государственного принуждения есть одновременно **право** и обязанность компетентного органа. В этом, пожалуй, заключается особенность права на применение мер государственного принуждения в финансовом праве по сравнению с гражданским. В гражданском праве **управомоченное** лицо в силу дозволительного характера гражданско-правового регулирования имеет возможность самостоятельно решать: применять или отказаться от применения **мер** государственного принуждения.

У другой стороны охранительного финансового правоотношения, т.е. у правонарушителя, существует обязанность претерпевать меры **государственного** принуждения, хотя это не отрицает наличия у него целого ряда других прав и обязанностей, связанных с рассмотрением дела о правонарушении.

Таким образом, в охранительных финансовых правоотношениях, так же, как и в регулятивных, наблюдается жесткая связь между правами и обязанностями субъектов. Здесь праву государственного органа на применение мер государственного

принуждения, которое является одновременно и обязанностью, противостоит обязанность правонарушителя претерпеть меры государственного принуждения, применяемые к нему.

§ 4. Виды финансовых правоотношений

Вопросы классификации правовых отношений всегда привлекали внимание ученых. И это не случайно. Классификация помогает научному осмыслению всего массива отношений, охватываемых той или иной отраслью права. Она обеспечивает логическую стройность научного мышления.

Прежде всего классификация финансовых правоотношений строится на общеправовых началах классификации правоотношений. Вместе с тем, в финансовом праве, в силу его отраслевой специфики, могут быть выделены и специфические критерии классификации правоотношений.

Исходя из основных *функций права*, финансовые правоотношения **классифицируются** на регулятивные и охранительные.

Регулятивные правоотношения обеспечивают реализацию регулятивной функции права. Учитывая, что финансовое право призвано регулировать определенную группу экономических отношений, т.е. закреплять их, упорядочивать деятельность субъектов в этих отношениях и т.д., основная масса финансово-правовых отношений носит характер регулятивных.

Охранительные финансовые правоотношения обеспечивают реализацию охранительной функции права. В финансовом праве они выполняют вспомогательную роль по отношению к регулятивным, поэтому в системе финансовых правоотношений они производны от регулятивных и их удельный вес относительно невелик, хотя в последние годы в связи с бурным развитием налогового права они стали занимать более заметное место в системе финансовых правоотношений.

Финансовое охранительное правоотношение возникает в связи с нарушением финансово-правовой нормы на основе санкции финансово-правовой нормы. Его надо отличать от всякого другого, в частности, административного охранительного правоотношения, возникающего иногда в связи с нарушением **финансово-правовой** нормы, но на основе административно-правовой санкции.

К финансовым охранительным правоотношениям относятся те, которые возникают в связи: с налоговым правонарушением, предусмотренным в гл. 16 НК РФ. Кроме того, к охранитель-

ным финансовым правоотношениям следует отнести правоотношения, возникающие в связи с: а) невозвратом либо несвоевременным возвратом бюджетных средств, полученных на возвратной основе; б) неперечислением либо несвоевременным перечислением процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе (ст. 290, 291 БК РФ); в) нарушением порядка ведения кассовых операций и некоторые другие.

Соответственно, все остальные правоотношения, возникающие на основе норм финансового права, являются регулятивными.

Регулятивные финансовые правоотношения в свою очередь подразделяются в теории права на абсолютные и относительные. Такая классификация правоотношений базируется на особенностях способа индивидуализации субъектов. Относительные правоотношения (двусторонне индивидуализированные) — это те, в которых управомоченному лицу противостоит не всякий, а вполне определенный субъект, который должен совершать или не совершать определенные действия. Основная масса финансовых правоотношений — это относительные правоотношения, что обусловлено методом властных предписаний с опорой на позитивные обязательства, доминирующим в финансовом праве. Здесь управомоченному лицу противостоит совершенно определенное обязанное лицо. К таковым относятся межбюджетные правоотношения, правоотношения по уплате в бюджет и государственные внебюджетные фонды налогов и неналоговых платежей, отношения по формированию финансовых фондов казенного предприятия, отношения по бюджетному процессу и т.д. В большинстве случаев в относительных финансовых правоотношениях управомоченное лицо имеет право требования, которому корреспондирует обязанность конкретного субъекта.

Абсолютные финансовые правоотношения также имеют место в финансовом праве. Однако их число **значительно** меньше в сравнении с относительными финансовыми правоотношениями. Абсолютные правоотношения (односторонне индивидуализированные) — это такие, в которых управомоченному лицу **противостоит** в качестве обязанного всякий и каждый **субъект**. Так, к абсолютным финансовым правоотношениям можно отнести правоотношения по установлению налогов и сборов, по выпуску внутренних государственных займов.

По характеру финансово-правовых норм финансовые правоотношения подразделяются на материальные и процессуальные.

Материальные финансовые правоотношения возникают на основе материальных норм финансового права, а *процессуальные, соответственно, на* основе процессуальных финансово-правовых норм. «В *материальных* финансовых правоотношениях реализуются права и обязанности субъектов по получению, распределению **и** использованию определенных финансовых ресурсов... В *процессуальных* финансовых правоотношениях выражается юридическая форма, в которой происходит получение государством или органами местного самоуправления в свое распоряжение финансовых **ресурсов**, их распределение и использование»¹.

К материальным финансовым правоотношениям относятся правоотношения, содержанием которых являются: обязанность налогоплательщика уплачивать налог, а право налогового органа — требовать его уплаты; право предприятия обращаться к финансовому органу за получением бюджетного **кредита** и обязанность финансового органа рассмотреть обращение и принять по нему решение и т.д. К процессуальным финансовым правоотношениям относятся правоотношения: по **бюджетному** процессу; возникающие в ходе производства по **делам** о налоговых нарушениях; возникающие в процессе предоставления налоговых отсрочек и т.д.

Процессуальные финансовые правоотношения вторичны по отношению к материальным, служат гарантией реализации последних.

Финансовые правоотношения дифференцируются и по видам финансово-правовых институтов. Такая классификация актуальна всегда, ибо позволяет в горизонтальном срезе охватить все виды отношений, **составляющих** предмет финансового права.

По этому критерию финансовые правоотношения подразделяются на отношения: а) по государственному (муниципальному) финансовому контролю; б) бюджетные; в) по финансам государственных и муниципальных унитарных предприятий; г) налоговые; д) по неналоговым доходам; е) по государственному внутреннему долгу; ж) по сметно-бюджетному финансированию; з) по государственному внебюджетному финансированию; и) по государственному страхованию; к) по денежному обращению и расчетам; л) по валютному регулированию.

Финансовые правоотношения могут быть также подразделены на имущественные и неимущественные на основании особен-

ностей их объекта. Объектом имущественных финансовых правоотношений является денежная **субстанция** — налог, трансферт и т.д. Объектом неимущественных финансовых правоотношений таковая не является. В качестве объекта здесь выделяются: проект бюджета, бюджет как закон и плановый акт, деятельность по осуществлению финансового контроля и т.д.

К имущественным финансовым правоотношениям относятся отношения по: уплате налогов и сборов в бюджет и государственные и муниципальные внебюджетные фонды; бюджетному и внебюджетному финансированию; уплате неналоговых платежей и др. К неимущественным финансовым правоотношениям относятся отношения по: бюджетному процессу; государственному финансовому контролю; установлению налогов и предоставлению налоговых льгот и т.д.

Финансовые правоотношения могут быть классифицированы и по структуре их юридического содержания. По этому критерию они подразделяются на простые и сложные. *Простые финансовые правоотношения* характеризуются тем, что их содержание состоит из одного права и одной обязанности. *В сложных финансовых правоотношениях* содержание состоит из нескольких взаимосвязанных субъективных прав и обязанностей.

Простые финансовые правоотношения в **чистом** виде, т.е. не как элемент сложного финансового **правоотношения**, встречаются в финансовом праве, как и в других отраслях права, сравнительно редко. Например, простым финансовым правоотношением является правоотношение по установлению налогов. Здесь праву государства в лице представительного органа власти на установление налога корреспондирует обязанность не препятствовать его **осуществлению**.

Сложные финансовые правоотношения преобладают в финансовом праве. Среди них: межбюджетные правоотношения, правоотношения по бюджетному (внебюджетному) процессу, налоговые правоотношения.

В каждом структурно сложном финансовом правоотношении может быть выделено основное финансовое правоотношение и производные.

Основное финансовое правоотношение создает конструкцию, на которой базируются все остальные, производные финансовые правоотношения. В рамках основного финансового правоотношения в системе сложного **прежде** всего осуществляется **непосредственное** движение денежных средств, т.е. собирание, распределение и использование государством и муниципальными образова-

ниями. К ним относятся: в налоговом правоотношении правоотношение по уплате налогов в бюджет и государственные внебюджетные фонды; в межбюджетном правоотношении — правоотношение по выделению трансфертов, дотаций и т.д.

В налоговом правоотношении в качестве производного может быть названо правоотношение по предоставлению налоговой отсрочки (рассрочки), правоотношение по осуществлению камеральной налоговой проверки и т.д. Ведь весь смысл налогового контроля заключается в том, чтобы обеспечить реализацию **налоговой** обязанности в определенный срок и в причитающихся **суммах**.

Что касается сложного процессуального правоотношения, то здесь основным правоотношением может считаться то, на котором строится вся структура (или часть) финансового процесса. Например, в бюджетно-процессуальном правоотношении в качестве основных могут быть выделены несколько правоотношений на различных стадиях бюджетного процесса, которые дают «завязку» всем остальным правоотношениям, возникающим на этих стадиях. Например, на стадии рассмотрения проекта бюджета в качестве основного может рассматриваться правоотношение между Правительством РФ и Государственной Думой по поводу передачи проекта бюджета на рассмотрение в Думу.

На основе этого правоотношения, как основного, строятся производные правоотношения по рассмотрению проекта бюджета в **Государственной** Думе в первом чтении и, в частности, правоотношение между Государственной Думой и Правительством РФ в связи с неудовлетворительной подготовкой проекта бюджета (возврат проекта бюджета в Правительство РФ на доработку, направление в согласительную комиссию и др.).

В последние годы в финансовом праве стало появляться все больше правоотношений договорного типа. Например, заключается договор при предоставлении налогового кредита, инвестиционного налогового кредита, при предоставлении бюджетного кредита и т.д. Однако договорная форма финансовых правоотношений не меняет юридически неравного положения сторон таких правоотношений. Правительство РФ, предоставляя бюджетные кредиты, а также налоговый орган, предоставляя налоговый кредит, реализуют **свою** компетенцию, а предприятия, получающие эти кредиты, реализуют правоспособность иного рода. Как результат этого Правительство РФ, налоговый орган и т.п. всегда принимают управленческое решение о предоставлении соответствующему субъекту **бюджетного** или налогового кредита. Договор — это лишь своего рода разъяснение к такому решению. Здесь

финансовый орган лишь несколько конкретизируют обязанность организации в пределах того, что предусмотрено в законе. Отсюда, договор в вышеназванных отношениях является лишь формой реализации властных полномочий финансового органа. Соответственно, договорные отношения в финансовом праве также являются отношениями вертикальными.

Горизонтальные финансовые правоотношения — явление достаточно редкое. Это, например, отношения между финансовым органом и налогоплательщиком по согласованию досрочного прекращения действия договора о налоговом кредите или инвестиционном налоговом кредите (п. 7 ст. 68 НК РФ).

Разграничение финансовых правоотношений возможно и по форме их проявления — на двусторонние и многосторонние.

Двусторонние финансовые правоотношения реализуются на основании волеизъявления двух сторон финансового правоотношения. В **многосторонних** финансовых правоотношениях участвуют более двух сторон, каждая из которых выражает индивидуальную волю. Большинство финансовых правоотношений — двусторонние. К ним относятся правоотношения по: финансовому контролю, предоставлению финансовых отсрочек, рассрочек, освобождений (по налогам, госпошлине и проч.); установлению налогов и сборов; рассмотрению проекта бюджета и т.д. Однако в финансовом праве имеют место и многосторонние правоотношения. Так, трехсторонними финансовыми правоотношениями являются правоотношения по бюджетному финансированию. Одной стороной этого правоотношения выступает Федеральное казначейство (на уровне федерального бюджета), которое выделяет бюджетные ассигнования, а другой стороной является Главный распорядитель бюджетных средств (министерство, ведомство и т.д.), которому выделяются бюджетные средства, а третьей стороной является банк, через который непосредственно финансируется распорядитель бюджетных средств в рамках выделенных ему ассигнований из бюджета. Здесь воля каждой стороны правоотношения абсолютно индивидуальна, направлена на действия, отличающиеся от действий другой из сторон правоотношения.

Отмечая существование в финансовом праве многосторонних финансовых правоотношений, важно различать такие понятия, как *стороны финансового правоотношения* и *субъекты финансового правоотношения*. Любая сторона финансового правоотношения может быть представлена несколькими субъектами. В финансовом праве возможны ситуации, когда в двустороннем финансовом правоотношении на одной стороне может быть несколько

субъектов. Однако отличительной чертой многосторонних **финансовых** правоотношений от двусторонних с множеством субъектов является то, что в многостороннем правоотношении каждый субъект выражает индивидуальную волю, а в двустороннем правоотношении со множеством субъектов эти субъекты на одной стороне выражают единую волю. К двусторонним финансовым **правоотношениям** со множеством субъектов сегодня могут быть отнесены правоотношения с участием солидарных должников. Так, в соответствии с п. 7 ст. 50 НК РФ при реорганизации **предприятия** допускается несколько преемников в качестве должников по налоговому обязательству.

Контрольные вопросы и задания

1. Специфические характеристики финансового правоотношения.
2. В чем заключается властно-имущественный характер финансового правоотношения?
3. Дайте понятие-финансового правоотношения.
4. Во всех ли случаях субъект финансового права и субъект финансового правоотношения совпадают в одном лице?
5. Приведите основные научные позиции по вопросу об объекте правоотношения.
6. Что, на ваш взгляд, следует считать объектом финансового правоотношения?
7. Что значит «**отделимые**» и «не отделимые» от материального содержания объекты финансового правоотношения?
8. Какие объекты финансового правоотношения относятся к отделимым?
9. Какие объекты финансового правоотношения относятся к неотделимым?
10. Структура регулятивного финансового правоотношения активного типа.
11. Структура регулятивного финансового правоотношения пассивного типа.
12. Что значит финансовое правоотношение со сложной структурой, каковы его виды?
13. Структура охранительного финансового правоотношения.
14. Что представляет собой реализация обязанностей и прав субъектов финансового правоотношения?
15. Что следует понимать под стадиями **реализации** финансового правоотношения?

16. В чем состоят средства реализации финансового правоотношения?

17. В чем особенность зачета как средства реализации финансового правоотношения?

18. Приведите примеры замены обязанностей и прав в финансовом правоотношении в целях обеспечения его реализации.

19. Каковы способы реализации финансового **правоотношения**?

20. Приведите примеры материальных и процессуальных финансовых правоотношений.

21. Как классифицируются финансовые правоотношения по видам финансово-правовых институтов?

22. Приведите примеры имущественных и **неимущественных** финансовых правоотношений.

23. Дайте примеры простых и сложных финансовых правоотношений.

24. Приведите примеры двусторонних и многосторонних финансовых правоотношений.

Глава 6 ЮРИДИЧЕСКИЕ ФАКТЫ В ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ

§ 1. Функции юридических фактов в финансовом праве

Движение всякого правоотношения связывается с юридическими фактами. Под *юридическими фактами* понимаются «конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений»¹.

Как и во всех отраслях права, *юридические факты в финансовом праве выполняют свою главную функцию — обеспечение возникновения, изменения и прекращения правовых отношений*. Однако реализация этой главной функции **юридических фактов** в финансовом праве взаимосвязана с иными функциям юридических фактов в этой отрасли права и зависит от них.

В финансовом праве юридические факты выполняют функцию важного элемента метода финансово-правового регулирования. Это проявляется в том, что в финансовом праве весьма высока степень регулирования по юридическим фактам. Свидетельством того, что финансово-правовое регулирование действительно осуществляется в значительной мере по юридическим фактам, является, в частности, требование, закрепленное в п. 1 ст. 17 НК РФ об обязательном указании при установлении любого налога такого элемента, как объект налогообложения. Объект налогообложения — это и есть тот юридический факт (действие, событие, состояние), который обуславливает обязанность субъекта заплатить налог².

Поэтому в п. 1 ст. 17 НК РФ речь идет, по существу, об обязательном закреплении в законе при установлении того или иного налога юридических фактов, с которыми связывается обязанность его уплаты.

¹ Алексеев С.С. Государство и право. С. 98.

² См.: Основы налогового права. М., 1995. С. 49.

Высокий удельный вес регулирования в финансовом праве по юридическим фактам обусловлен, в конечном итоге, властной природой отношений, возникающих в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, и, как результат, — преобладанием в таком регулировании позитивных обязанностей.

В финансовом праве юридические факты выполняют активную информативную функцию, которая связана с предварительным воздействием норм права на общественные отношения. Юридические факты в финансовом праве зафиксированы в финансово-правовых нормах, и уже самим фактом своей фиксации оказывают влияние на правовые последствия¹.

Помимо отмеченного, *юридические факты в финансовом праве, как, впрочем, и в других отраслях права, выполняют функцию гарантий законности.* Они являются не только предпосылкой возникновения финансовых обязанностей и прав, но и гарантией, позволяющей устранить произвол обязанных лиц в части уклонения от уплаты налогов, необоснованного выделения бюджетных средств, **осуществления** финансового контроля и т.д. Из этого следует, что юридические факты в финансовом праве не только обеспечивают возникновение, изменение и прекращение финансовых правоотношений, но и параллельно служат гарантией законности.

Существует и стимулирующая функция юридических фактов в финансовом праве. Многие юридические факты стимулируют субъекта финансового права к тем видам деятельности, которые социально необходимы, значимы, полезны для субъекта.

¹ В финансовом праве целая категория субъектов финансового права, ориентируясь на нормы финансового права, в которых зафиксированы юридические факты, старается их избегать, а значит, — не допустить возникновения финансовых правоотношений. Эта категория субъектов — налогоплательщики. Они стараются избегать как тех юридических фактов, которые образуют налоговое правонарушение и связаны с охранительным правоотношением, так и тех (что важно), которые образуют объект налогообложения и являются основой для возникновения правоотношения по уплате налога. Существует даже специальный вид профессиональной деятельности, называемый «аналоговое планирование», целью которого является минимизация налогообложения на предприятии. Отсюда, любая неточность, некорректность фиксации юридических фактов в финансово-правовой норме является основанием для того, чтобы **налогоплательщик** пытался обратить ее в свою пользу. Исходя из этого, следует иметь в виду, что основная функция юридических фактов — обеспечение возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений в финансовом праве часто поглощается их информативной функцией.

Главным образом эта функция проявляется у юридических фактов, с которыми связывается возникновение правоотношения по поводу получения налоговых льгот. Например, получение предприятием налоговой льготы по уплате НДС, налога на **прибыль**, налога на имущество связывается, в частности, с фактом состояния в трудовых отношениях с предприятием работников-инвалидов. В связи с **этим** многие предприятия, ориентируясь на это законодательное установление, стремятся принять на работу работников-инвалидов.

§ 2. Классификации юридических фактов и юридических составов в финансовом праве

В настоящее время в теории права существует множество классификаций юридических фактов, каждая из которых имеет свою ценность для теории и практики. Одной из наиболее устоявшихся классификаций юридических фактов в финансовом праве является их классификация по волевому **признаку** на *юридические действия* и *юридические события*. «Юридические действия — это волевое поведение людей, внешнее выражение воли и сознания граждан, воли организаций и общественных образований»¹. Юридические события — это обстоятельства, не зависящие, как юридические факты, от воли людей. Юридические факты — действия в свою очередь **подразделяются «по признаку** того, как они согласуются с предписаниями юридических норм на: 1) правомерные действия и 2) неправомерные действия (правонарушения). Правомерные действия в свою очередь подразделяются на юридические поступки и юридические акты. «Действия, совершаемые с намерением породить юридические последствия, называются *юридическими актами*. Действия, приводящие к юридическим **последствиям** независимо от намерений лица, называются *юридическими поступками*»² (рис. 6).

Основное место в системе правомерных юридических действий в финансовом праве занимают юридические акты, которые могут быть разделены на три группы: а) нормативные акты, содержащие индивидуальные предписания (смешанные акты); б) правовые акты индивидуального регулирования; в) прочие акты волеизъявления субъектов финансового права.

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 168, 174.

² Теория государства и права. Курс лекций. Т. 2. М., 1995. С. 103—104.



Рис. 6. Классификации юридических фактов в финансовом праве

Утвердилось мнение, что нормативные акты и, соответственно, нормы права не являются юридическими фактами возникновения, изменения и прекращения правоотношений, а являются лишь их (юридических фактов) предпосылками. Это вполне справедливо. Однако в финансовом праве закон о бюджете на предстоящий финансовый год является ярко выраженным смешанным актом, в котором одновременно закреплены нормативные и индивидуальные предписания¹. В связи с этим, ежегодно принимаемые законы о бюджетах (федеральный и региональные) на предстоящий финансовый год являются в ряде случаев основанием возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений. Учитывая это, закон о ежегодном бюджете в целом для органов, его исполняющих, является юридическим фактом возникновения и изменения (в случае внесения изменений в этот закон) правоотношения по исполнению бюджета. Ведь финансовое правоотношение по исполнению бюджета возникнет не ранее, чем появится закон о бюджете на предстоящий год, а также сам

¹ См.: Мицкевич АЛ. Акты высших органов Советского государства. М., 1967. С. 28—30; Самощенко И.С. Некоторые вопросы учения о нормативных актах социалистического государства // Правоведение. 1969. № 3. С. 32—33.

бюджет, которые и являются юридическими фактами его возникновения.

Основное место среди правомерных юридических актов, являющихся основанием возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений, являются *акты индивидуального регулирования*. Все они могут быть подразделены на финансово-правовые и прочие. Среди финансово-правовых актов индивидуального регулирования, являющихся основанием возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений, главное место⁴ занимают субординационные акты, что обусловлено жестким методом финансово-правового регулирования.

Субординационные финансово-правовые акты индивидуального регулирования принимаются органами государства или местного самоуправления в одностороннем порядке на основе их компетенции и содержат индивидуально-императивные волеизъявления. Они выступают в качестве юридических фактов возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений, в частности, в следующих случаях: а) предоставления налогоплательщику налогового кредита или инвестиционного налогового кредита (ст. 65, 67 НК РФ), что служит основанием изменения налогового правоотношения; б) предоставления индивидуальной льготы по уплате госпошлины органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ (п. 8 ст. 5 Закона РФ «О государственной пошлине»); в) предоставления судом отсрочки и рассрочки уплаты госпошлины или уменьшения ее размера (ст. 53 Закона РФ «О государственной пошлине»); д) сметы бюджетного учреждения и др. .

Субординационные финансово-правовые акты индивидуального регулирования, являющиеся юридическими фактами движения финансового правоотношения, можно подразделить на финансово-плановые акты (смета бюджетного учреждения) и прочие финансово-правовые акты.

Наряду с субординационными актами индивидуального регулирования роль юридических фактов в финансовом праве в последние годы стали выполнять и координационные финансово-правовые акты индивидуального регулирования. *Координационные финансово-правовые акты индивидуального регулирования являются результатом выработки сторонами соглашения, соответствующего нормам права и отражающего их волю*. Так, правоотношения по инвестиционному налоговому кредиту, налоговому кредиту и некоторые другие возникают, в частности, на основании договоров. При этом надо заметить, что координацион-

ные финансово-правовые акты индивидуального регулирования как юридические факты движения финансовых правоотношений всегда идут вкуче, нераздельно с субординационными индивидуальными актами.

К правомерным юридическим действиям как основаниям движения финансовых правоотношений могут быть отнесены и *прочие акты волеизъявления субъектов финансового права*. Это главным образом заявления, которые согласно законодательству должны подать субъекты финансового права для получения налоговых отсрочек, инвестиционного налогового кредита, а также налоговая декларация. **Подобные** действия совершаются субъектами с целью породить совершенно определенные последствия. К примеру, в соответствии со ст. 65 НК РФ налоговый кредит представляется заинтересованному лицу по его заявлению.

В числе правомерных юридических фактов, с которыми связывается движение финансовых правоотношений, можно назвать и такие правомерные действия, как *юридические поступки*. Они характеризуются тем, что приводят к юридическим последствиям независимо от намерений лица. Например, факт дарения **одним** лицом другому дорогостоящего имущества является юридическим фактом (при определенных условиях) возникновения правоотношений по уплате налога на имущество, переходящее в порядке дарения. Аналогичным образом, приобретение физическим лицом автомобиля служит юридическим фактом возникновения правоотношения по уплате налога с владельцев транспортных средств. Получение юридическим лицом прибыли, совершение оборота по реализации продукции, работ, услуг является юридическим фактом возникновения правоотношения по уплате налога на прибыль и на добавленную стоимость. **Юридические поступки** занимают заметное место в финансово-правовой фактологии. Это обусловлено, в частности, производностью, вторичностью в ряде случаев финансового правоотношения по отношению к гражданскому правоотношению. Субъект хозяйственной деятельности, стремясь к увеличению своего дохода, прибыли, постоянно вступает в различного рода гражданско-правовые сделки. Их результатом является приобретение основных фондов, оборотных средств, получение выручки, дохода и т.п. С точки зрения **финансового права** эти акции являются **юридическими** фактами-поступками, обуславливающими движение финансовых правоотношений. Они приводят к финансово-правовым последствиям независимо от воли лица.

В финансовом праве юридическими фактами, порождающими правовые последствия, являются и *неправомерные действия*. Среди неправомерных действий как оснований движения финансовых правоотношений выделяются правонарушения в виде проступков. Финансовые проступки как юридические факты могут совершаться в форме как действия, так и бездействия. Надо заметить, что в финансовом праве удельный вес проступков бездействия, с которыми связывается возникновение охранительных правоотношений, очень велик. К примеру, в **соответствии** с НК РФ к финансовым **проступкам-бездействию относятся**: уклонение от постановки на учет в налоговых органах (ст. 117); неисполнение банком решения налогового органа о приостановлении операций по счетам налогоплательщика или иного обязанного лица (ст. 134); неисполнение банком решения налогового органа о взыскании налога (ст. 135); непредставление налоговому органу сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ст. 126), и т.д. Это обусловлено императивным методом финансово-правового регулирования с опорой на позитивные обязывания. В финансовом праве субъект обязывается активно действовать для того, чтобы обеспечить цели и задачи финансово-правового регулирования. Следовательно, бездействие — финансовый проступок.

В финансовом праве в числе юридических фактов, вызывающих движение финансовых правоотношений, могут быть названы и *события*. Здесь, как и во многих других отраслях права, имеют место относительные и абсолютные события. *Относительные события — это явления, вызванные деятельностью человека, но выступающие независимо от причин, их породивших*. Число относительных событий в финансовом праве невелико. Главным образом они выступают в качестве оснований налоговых правоотношений, а точнее, правоотношений по использованию налоговых льгот. Например, в соответствии с НК РФ, установившим налог на доходы физических лиц, к относительным событиям как юридическим фактам могут быть отнесены проценты и выигрыши по вкладам в банках (в пределах ставки рефинансирования ЦБ РФ).

Помимо относительных событий, движение финансовых правоотношений нередко вызывается абсолютными событиями. *«Абсолютные события — это обстоятельства, которые не вызваны волей людей и не выступают в какой-либо зависимости от нее»*¹.

¹ Алексеев С.С. Указ. соч.

Например, достижение ребенком работающего родителя 18 лет, а в случае, если он является студентом или учащимся — 24 лет, является основанием изменения у родителя правоотношения по уплате налога на доходы физических лиц.

К юридическим фактам-событиям, вызывающим движение финансовых правоотношений, должны быть отнесены и сроки. В финансовом праве сроки как юридические факты занимают весьма заметное место. Так, истечение срока, на который предоставлена налогоплательщику отсрочка или рассрочка уплаты налога (ст. 64 НК РФ), является юридическим фактом изменения финансового правоотношения по уплате налога. В большинстве случаев в финансовом праве сроки являются одним из юридических фактов, с которым связывается исполнение налогового обязательства. В ст. 45 НК РФ определено, что «обязанность по **уплате** налога должна быть выполнена в срок, установленный законодательством о налогах и сборах».

Помимо классификации юридических фактов по волевому признаку, в финансовом праве могут быть достаточно последовательно проведены и другие их классификации, которые уже разработаны отраслевыми юридическими науками и в общей теории права.

Контрольные вопросы и задания

1. Перечислите функции юридических фактов в финансовом праве.
2. Приведите примеры юридических актов как юридических фактов в финансовом праве.
3. Приведите примеры правовых актов индивидуального регулирования как юридических фактов в финансовом праве.
4. Приведите примеры юридических поступков как юридических фактов в финансовом праве.
5. Приведите примеры событий как юридических фактов в финансовом праве.
6. Как классифицируются фактические составы в финансовом праве?

Глава 7 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

§ 1. Понятие государственного и муниципального финансового контроля

Государственный и муниципальный финансовый контроль является **составной** частью финансового контроля в широком смысле слова. Помимо государственного и **муниципального** финансового контроля, существует и негосударственный финансовый контроль. Он представлен финансовым контролем независимых аудиторских служб, внутренним финансовым контролем частных предприятий, некоммерческих организаций и т.д.

Объектом финансово-правового регулирования является только государственный и муниципальный финансовый контроль, который осуществляется органами государственного финансового контроля и органами местного самоуправления.

Существование государственного и муниципального финансового контроля обусловлено контрольной функцией финансов. Выполнение этой **функции** обеспечивает «контроль рублем» за сборанием, распределением и использованием государством и муниципальными образованиями денежных средств бюджета и государственных и муниципальных внебюджетных фондов. В связи с этим финансовый контроль осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т.е. на стадиях собирания, распределения и использования денежных средств.

Непосредственной целью государственного и муниципального финансового контроля является обеспечение эффективности финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Ведь с помощью финансового контроля государство следит за тем, чтобы все запланированные средства своевременно поступали в государственные фонды, а также за целевым использованием выделенных государственных средств.

В широком понимании целью государственного и муниципального финансового контроля, как и всякого другого, является создание научно обоснованной финансовой политики, создание эффективного финансового механизма¹.

Содержанием государственного и муниципального финансового контроля являются различные операции, осуществляемые в форме проверок и ревизий государственными органами, органами местного самоуправления, а иногда и банками и направленные на обеспечение эффективности финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Конкретно государственный и муниципальный финансовый контроль состоит в:

— проверках выполнения финансовых обязательств перед государством и муниципальными образованиями со стороны физических лиц и организаций;

— проверках и ревизиях целевого выделения государством и муниципальными образованиями запланированных денежных средств из бюджета и внебюджетных фондов (государственных и местных);

— проверках и ревизиях целевого использования средств, выделенных из бюджетов;

— проверках правил ведения кассовых операций на предприятиях, а также правил работы с валютной выручкой;

— ревизиях финансово-хозяйственной деятельности организаций и др.

Государственный и муниципальный финансовый контроль отличается от экологического, различных видов технического контроля по объекту. Объектом государственного и муниципального финансового контроля является не состояние окружающей природной среды, не технические механизмы, а денежные процессы, имеющие место при формировании, распределении и использовании государственных и муниципальных фондов денежных средств. Непосредственным предметом государственного и муниципального финансового контроля являются бухгалтерские отчеты, балансы, сметы и другие документы.

С юридической точки зрения государственный и муниципальный финансовый контроль представляет собой *финансово-правовой институт*. Он включает в себя нормы, регулирующие отношения по поводу осуществления финансового контроля в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образова-

ний. Институт государственного и муниципального контроля является *комплексным институтом финансового права*, поскольку он включает нормы, являющиеся одновременно составляющими других финансово-правовых институтов. В частности, правовые нормы, регулирующие бюджетный контроль, являются составной частью бюджетного права как подотрасли финансового права, а нормы, регулирующие финансовый контроль в сфере налогообложения, использования средств государственных внебюджетных фондов, валютного регулирования и т.д., являются, соответственно, составными частями налогового права как подотрасли права финансового, института расходов государственных внебюджетных фондов, финансово-правового института валютного регулирования и т.д.

Кроме того, в комплексный финансово-правовой институт государственного и муниципального финансового контроля включаются и нормы финансового права, регулирующие организацию и порядок проведения, общие цели, задачи и принципы осуществления финансового контроля, характеристику его форм и методов¹.

В целях наибольшей доступности восприятия материала в данной главе будут рассмотрены общие вопросы государственного и муниципального финансового контроля, а **государственный финансовый контроль** в бюджетной, налоговой сфере и т.д. будет освещен в главах, посвященных бюджетному, налоговому праву и др.

§ 2. Виды и органы государственного и муниципального финансового контроля

Государственный и муниципальный финансовый контроль сегодня весьма многообразен. Он осуществляется целой системой органов, функционирующих как на уровне Российской Федерации, субъектов РФ, так и на уровне муниципальных образований.

Нормативным актом, определяющим систему государственно-финансового контроля, на уровне Российской Федерации является Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 г.²

¹ См.: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 113—114.

² СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3696; 2000. № 31.

Государственный финансовый контроль на уровне субъектов РФ, а также муниципальный финансовый контроль осуществляется как федеральными органами государственного финансового контроля, так и специально созданными органами государственного и муниципального финансового контроля на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Многообразии органов, осуществляющих государственный и муниципальный финансовый контроль, обусловлено широтой финансовой деятельности государства и муниципальных образований и разнообразием ее сфер. Исходя из этого выделяют и различные виды государственного и муниципального финансового контроля.

Государственный и муниципальный финансовый контроль подразделяется на общегосударственный (общемуниципальный) и ведомственный финансовый контроль.

Общегосударственный (общемуниципальный) финансовый контроль осуществляется Министерством РФ по налогам и сборам, Федеральным казначейством, финансовыми органами местного самоуправления и проч. в отношении объектов независимо от их ведомственной подчиненности.

Ведомственный финансовый контроль **подразделяется** на внутриведомственный и внутрихозяйственный.

Внутриведомственный финансовый контроль осуществляют министерства, ведомства, управления администраций субъектов РФ и другие субъекты по отношению к подведомственным им организациям. Для такого рода контроля в министерствах, ведомствах создаются контрольно-ревизионные отделы и группы. Вся контрольная деятельность министерств и ведомств в отношении подчиненных организаций проходит под началом руководителя министерства и ведомства, а в ряде случаев и Правительства РФ. Например, в соответствии с уставами федеральных государственных унитарных предприятий **«Росвооружение»** и **«Промэксспорт»**, утвержденными постановлением Правительства РФ, непосредственный контроль деятельности этих предприятий и их финансового состояния осуществляет наблюдательная комиссия, образуемая Правительством РФ из федеральных органов исполнительной власти.

Внутрихозяйственный финансовый контроль проводится в самой организации специальными службами. Государственный и муниципальный внутрихозяйственный финансовый контроль осуществляется бухгалтериями, финансовыми отделами государственных и муниципальных унитарных предприятий и другими

организациями, все имущество которых является государственной собственностью. Правовой базой такого контроля является Федеральный закон «О бухгалтерском учете» от 23 февраля 1996 г.¹

Согласно этому закону главный бухгалтер предприятия обеспечивает соответствие хозяйственных операций законодательству РФ и контролирует движение имущества и выполнение обязательств. Это достигается, в частности, обязательностью подписи главного бухгалтера на денежных и расчетных документах, финансовых и кредитных обязательствах (ст. 7).

В зависимости от времени проведения финансовый контроль подразделяется на: предварительный, текущий, последующий.

Предварительный государственный и муниципальный финансовый контроль производится соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления до совершения финансовых операций, непосредственно обеспечивающих образование, распределение и использование государственных и муниципальных фондов денежных средств. Этот вид контроля предотвращает нарушения финансовой дисциплины. Он осуществляется при рассмотрении и утверждении бюджетов (ст. 265 БК РФ), при подаче заявок территориальными фондами обязательного медицинского страхования на выделение субвенций из Федерального Фонда обязательного медицинского страхования и т.д.

Текущий (или оперативный) государственный и муниципальный финансовый контроль производится ежедневно финансовыми службами в момент совершения финансовых операций, а именно: в процессе расходования организациями бюджетных средств, в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий законодательных (представительных) органов, в связи с депутатскими запросами и т.д. (ст. 265 БК РФ).

Предварительный и текущий финансовый контроль осуществляются исключительно путем визуальных проверок, т.е. главные бухгалтеры, начальники финансовых служб отдают распоряжения, приказы в устной или письменной форме о приостановлении финансовых операций, совершаемых с нарушением установленного порядка. Актами и справками такой контроль не оформляется.

Последующий финансовый контроль осуществляется после совершения финансовых операций и направлен на выявление тех нарушений, которые не были установлены во время предварительного и текущего контроля. В ходе этого вида контроля государство и муниципальные образования проверяют законность использования уполномоченными субъектами выделенных **им** из бюджета и государственных внебюджетных фондов денежных средств; соблюдение правил при ведении организациями кассовых операций; правильность **уплаты** налогов и сборов и др. Результаты последующего финансового **контроля** со стороны государства и муниципальных образований могут служить в соответствующих случаях основанием для применения к нарушителям финансовой дисциплины мер финансово-правовой, а также административной и даже уголовной ответственности. Например, последующий контроль осуществляется в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов (ст. 265 БК РФ).

Государственный и муниципальный финансовый контроль подразделяется по форме проведения на обязательный и инициативный.

Обязательный финансовый контроль производится компетентными органами в соответствии с требованиями законодательства. Так, в соответствии с НК РФ обязательный финансовый контроль за налогообложением осуществляют органы МНС России. Обязательный финансовый контроль проводят Счетная палата РФ, Федеральное казначейство и др. Инициативный финансовый контроль назначается по решению хозяйствующих субъектов при наличии в том потребности. Инициативный государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется по решению руководителей государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также других организаций, все имущество которых является государственной или муниципальной собственностью (Росгосстрах, Военно-страховая компания и др.).

Государственный и муниципальный финансовый контроль подразделяется на отдельные виды в зависимости от той **сферы** финансовой деятельности государства и муниципальных образований, в которых он имеет место. В связи с этим выделяются: бюджетный, налоговый контроль, контроль за денежной массой, валютный, страховой контроль.

Государственный и муниципальный финансовый контроль подразделяется на виды и в зависимости от органов, его осуществляющих. В этом случае выделяется финансовый контроль представительных органов власти и местного самоуправления; Прези-

дента РФ; исполнительных органов власти общей компетенции; исполнительных органов власти специальной компетенции.

1. Финансовый контроль представительных органов власти и местного самоуправления.

Представительные органы власти на уровне Российской Федерации, субъектов РФ, а также органы местного самоуправления осуществляют финансовый контроль в ходе рассмотрения: а) проектов бюджетов и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов; б) отдельных вопросов исполнения бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов; в) при рассмотрении и утверждении отчетов об исполнении бюджетов федерального, региональных, местных и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Контроль представительных органов власти осуществляется через комитеты и комиссии, образуемые представительными органами власти на каждом уровне. Причем в ходе рассмотрения проектов бюджетов функции финансового контроля осуществляют все комитеты и комиссии. Однако в Федеральном Собрании РФ особая роль в деле финансового контроля принадлежит Комитету по бюджету, образованному Государственной Думой. В частности, Комитет по бюджету Государственной Думы после поступления проекта федерального бюджета в Думу дает заключение по указанному законопроекту, а также готовит проект постановления Думы о принятии в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Федеральным Собранием РФ образован также постоянно действующий орган государственного финансового контроля — Счетная палата Российской Федерации. Ее правовое положение определено Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г.¹

Задачами Счетной палаты в соответствии со ст. 2 Закона являются:

организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных **внебюджетных** фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

¹ СЗРФ. 1995. № 3. Ст. 167.

оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и проектов федеральных внебюджетных фондов;

финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и **бюджетов** федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в ЦБ РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях РФ;

регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Для решения этих **задач** Счетная палата организует и проводит оперативный контроль за исполнением федерального бюджета в отчетном году; комплексные ревизии и тематические проверки по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов; экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов; анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе; подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную **Думу** по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году; подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти РФ.

Таким образом, Счетная палата РФ осуществляет финансовый контроль как на стадии рассмотрения проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, так и на стадии его исполнения. В частности, на стадии рассмотрения проекта федерального бюджета Счетная палата РФ дает оценку обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов (ст. 2). На стадии же исполнения федерального бюджета — осуществляет оперативный контроль (ст. 14), который выражается в

контроле полноты и своевременности денежных поступлений, фактическом расходовании бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями федерального бюджета.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, на органы местного самоуправления, организации, банки, страховые компании и др.

В связи с осуществлением финансового контроля в отношении федерального бюджета Счетная палата контролирует: а) состояние государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и использование кредитных ресурсов (ст. 16); банковскую систему в части обслуживания федерального бюджета (ст. 19); поступление в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью (ст. 18).

Методами работы Счетной палаты являются ревизии и проверки. По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет проверяемым субъектам представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ и бесхозяйственности (ст. 23).

В случаях выявления нарушений, наносящих государству прямой непосредственный ущерб, Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых организаций обязательные для исполнения предписания. В случае неоднократного неисполнения предписаний Счетной палаты по согласованию с Государственной Думой может быть принято решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемых организаций. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.

Представительные органы власти субъектов РФ осуществляют финансовый контроль в соответствии в конституциями и уставами субъектов РФ. Почти во всех субъектах РФ имеются счетные палаты, контролирующие региональные бюджеты.

Представительные органы местного самоуправления осуществляют финансовый контроль в соответствии со ст. 265 БК РФ, а также Федеральным **законом** «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и на основании уставов муниципальных образований.

2. Финансовый контроль Президента РФ.

Такой контроль осуществляется через Главное контрольное управление Президента РФ, созданное в соответствии с Указом Президента РФ от 16 марта 1996 г.¹

Государственный финансовый контроль не является единственным видом деятельности Главного контрольного управления Президента РФ, а осуществляется им в ходе контроля исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, их должностными лицами, а также организациями федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ.

Для осуществления своих функций, в том числе в связи с государственным финансовым контролем. Главное контрольное управление имеет право:

— создавать комиссии с привлечением контролирующих и правоохранительных органов, а также специалистов для проведения проверок и **принятия** мер по оперативному устранению выявленных нарушений;

— требовать от органов исполнительной власти, а также от организаций документы, объяснения, необходимые для проведения проверок;

• — направлять предписания об устранении выявленных **нарушений** руководителям федеральных органов и органов исполнительной власти субъектов РФ. Предписание подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок или в срок, установленный в предписании, должны быть приняты меры по **устранению** нарушений;

— вносить предложения Президенту РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к ответственности и приостановлении деятельности соответствующих должностных лиц до принятия решения по результатам проверки и др. права.

3. Государственный и муниципальный финансовый контроль исполнительных органов власти.

Прежде всего такой контроль — прерогатива органов исполнительной власти *общей компетенции*. Так, в соответствии со ст. 15 Федерального закона «О Правительстве Российской Федерации» оно непосредственно осуществляет валютный **кон-**троль.

¹ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1066; 2000. № 27. Ст. 2821.

Контрольные полномочия органов исполнительной власти общей компетенции **предусмотрены** также в конституциях и уставах субъектов РФ.

К органам исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющим финансовый контроль, относятся: Министерство финансов РФ и органы казначейства, Министерство РФ по налогам и сборам и подчиненные ему налоговые органы, федеральные органы налоговой полиции, таможенные органы, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, главные распорядители и распорядители бюджетных средств.

Министерство финансов РФ действует на основании Положения о нем, утвержденного постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 273¹. В соответствии с этим Положением к функциям Минфина России в сфере государственного финансового контроля относятся:

а) контроль за целевым использованием средств федерального бюджета;

б) участие в разработке порядка и в контроле за поступлением доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности;

в) обеспечение контроля за доходами от проведения лотерей;

г) проведение комплексных ревизий и тематических проверок поступления и расходования средств федерального бюджета;

д) контроль за рациональным и целевым использованием средств государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств;

е) проведение документальных ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций по заданиям правоохранительных органов;

ж) организация ревизий и финансовых проверок в организациях по обращениям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (п. 6 Положения).

Кроме того, согласно постановлению Правительства РФ «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» от 23 августа 2000 г.², последнее осуществляет валютный контроль.

В соответствии с п. 7 Положения Министерство финансов РФ имеет право:

— запрашивать у федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и организаций

¹ СЗ РФ. 1998. №11. Ст. 1288; 1999. №27. Ст. 3359.

² СЗ РФ. 2000. №35.

данные, необходимые для контроля за целевым расходованием средств федерального бюджета;

— ограничивать, приостанавливать, а в ряде случаев и прекращать финансирование из федерального бюджета организаций при выявлении фактов нецелевого использования ими средств федерального бюджета, а также в случае непредставления ими в установленные сроки отчетности о расходовании ранее полученных средств;

— взыскивать в установленном порядке с организаций средства федерального бюджета, израсходованные ими не по целевому назначению, с наложением штрафа согласно законодательству РФ.

Все вышеназванные функции и права в сфере государственного финансового контроля Министерство финансов РФ осуществляет через свои структурные подразделения — Департамент финансового контроля и аудита¹, Главное управление федерального казначейства, контрольно-ревизионные органы Министерства финансов РФ в субъектах РФ, а также территориальные органы валютного контроля Минфина России.

Контрольно-ревизионные органы Минфина России действуют в соответствии с постановлением Правительства РФ «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов РФ» от 6 августа 1998 г. № 188².

Территориальные контрольно-ревизионные органы осуществляют последующий финансовый контроль на территории соответствующего субъекта РФ. В частности, они:

а) контролируют целевое использование средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов;

б) проводят документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций любых форм собственности по мотивированным постановлениям правоохранительных органов;

в) в ряде случаев на договорной основе проводят ревизии и проверки поступления и расходования средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

г) контролируют своевременное устранение нарушений в финансово-хозяйственной деятельности проверенных управлением организаций, а также возмещение ими причиненного ущерба и т.д.

Территориальные контрольно-ревизионные органы Минфина России имеют право:

¹ СЗ РФ. 1998. № ю. Ст. 1204.

² См.: Российская газета. 1998. 15 авг.

а) проверять в ревизуемых организациях денежные, бухгалтерские и другие документы;

б) получать от должностных лиц ревизуемых организаций **объяснения**;

в) получать от органов государственной власти и местного самоуправления, а также организаций данные, необходимые для осуществления своих функций;

г) направлять предложения о приостановлении и прекращении финансирования ревизуемых организаций при выявлении фактов нецелевого использования бюджетных средств, а также непредставления ими бухгалтерских документов, связанных с использованием этих средств;

д) ставить вопрос об отстранении от работы должностных лиц, виновных в нарушениях, передавать материалы проверок и ревизий в правоохранительные органы и другие права.

Работники контрольно-ревизионных органов имеют право проходить во все здания и помещения, занимаемые ревизуемыми учреждениями, однако они не должны вмешиваться в оперативную деятельность ревизуемых организаций.

Структурным подразделением центрального аппарата Минфина России является *Главное управление Федерального казначейства*. Оно возглавляет систему органов Федерального казначейства, которая складывается из органов казначейства в субъектах РФ, а также в городах, районах и районах в городах. Правовое положение этих органов определено постановлением Правительства РФ от 27 августа 1993 г. «О Федеральном казначействе Российской Федерации»¹.

Одной из главных задач органов федерального казначейства является контроль за исполнением федерального бюджета, а также за поступлением и использованием внебюджетных федеральных средств.

В этих целях Главное управление Федерального казначейства Минфина России:

а) организует контроль за поступлением и использованием внебюджетных средств;

б) организует и осуществляет сводный учет операций по движению средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов;

¹ САПП. 1993. № 35. Ст. 3320; СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 681; 1997. № 5. Ст. 696.

в) организует и осуществляет сбор и анализ информации о состоянии федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и государственных внебюджетных фондов.

Органы Федерального казначейства по субъектам РФ, по городам, районам, районам **в** городах: контролируют своевременность совершения операций со средствами федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, а также целевое направление использования указанных средств; передают правоохранительным органам материалы по фактам нарушений, за **которые** предусмотрена уголовная ответственность и т.д.

В ходе контрольной деятельности органы казначейства имеют право:

а) проверять денежные и иные документы в любых организациях;

б) получать от банков справки о состоянии счетов организаций, использующих средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов;

в) приостанавливать операции по счетам организаций, использующих средства федерального бюджета и государственных внебюджетных **фондов**;

г) налагать на кредитные организации штраф в случае несвоевременного исполнения ими платежных документов на перечисление средств в федеральный бюджет и др.

Территориальными органами валютного контроля Министерства финансов РФ являются региональные управления валютного контроля, которые осуществляют свою деятельность под руководством Департамента валютного контроля Министерства финансов РФ. Правовое положение этих органов определено Положением о территориальных органах валютного контроля Министерства финансов РФ, утвержденным приказом Минфина РФ от 27 декабря 2000 г.

Основными задачами региональных управлений валютного контроля являются:

а) обеспечение проведения единой государственной политики в сфере валютного **контроля**;

б) осуществление контроля и надзора за соблюдением валютного законодательства РФ резидентами и нерезидентами;

в) участие в организации и ведении единой **информационной** системы валютного контроля.

В этих целях региональное управление имеет, в частности, право:

а) проводить **проверки** соблюдения валютного законодательства резидентами и нерезидентами;

б) ставить в установленном порядке вопрос о приостановлении валютных операций, о лишении хозяйствующих субъектов лицензий и других прав в области валютной деятельности;

в) оформлять результаты проверок резидентов и нерезидентов актами;

г) привлекать резидентов и нерезидентов к ответственности за нарушение валютного законодательства;

д) предъявлять судебные иски по результатам проверок соблюдения валютного законодательства и т.д.

Министерство РФ по налогам и сборам, а также подчиненные ему налоговые органы на уровне **субъектов РФ** также являются органами специальной компетенции, осуществляющими государственный финансовый контроль. Деятельность этой системы органов регламентируется ст. **30—32 НК РФ**, а также Законом РФ «О налоговых органах Российской Федерации» от 21 марта 1991г.¹

Главной задачей этих органов является контроль за соблюдением законодательства о налогах, правильностью их исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующие бюджеты государственных налогов и других платежей, установленных законодательством РФ и субъектов РФ. В НК РФ, а также в упомянутом Законе предусмотрен целый ряд полномочий налоговых органов, направленных на решение вышеназванной задачи. В их числе:

а) право производить в любых организациях проверки документов, связанные с исчислением и уплатой налогов и **других** обязательных платежей;

б) получать от организаций справки и копии с них, касающиеся хозяйственной деятельности налогоплательщика;

в) обследовать любые помещения, связанные с содержанием объектов налогообложения;

г) приостанавливать операции организаций и граждан по расчетным и иным счетам в кредитных организациях в случае непредставления налоговым органам документов, связанных с исчислением и уплатой налогов, и др.

¹ ВВС. 1991. № 15. Ст. 492; 1992. № 33. Ст. 1912; 1992. № 34. Ст. 1966; 1993. № 12. Ст. 429; СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2958; 1997. № 47. Ст. 5341; 1999. № 28. Ст. 3484; 2000. № 46. Ст. 4577.

В соответствии со ст. 36 НК РФ, а также Законом РФ «О федеральных органах налоговой полиции»¹ государственный финансовый контроль осуществляют федеральные органы налоговой полиции, которые имеют право проводить проверки налогоплательщиков, в частности по запросу налоговых органов участвовать в налоговых проверках. Согласно ст. 34 НК РФ правом контролировать соблюдение налогового законодательства и по результатам составлять акты налоговой проверки обладают и *таможенные органы*.

Финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, **кредитных** организаций, других участников бюджетного процесса (ст. 270 БК РФ).

Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами.

Главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных учреждений (ст. 269 БК РФ).

4. Государственный финансовый контроль со стороны банков.

Коммерческие банки проводят такой контроль в случаях, когда наделены государством властными полномочиями в сфере государственных финансов. Таких случаев два. Во-первых, в соответствии со ст. 11 Закона РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 г. (с изм. и доп.), а также Инструкцией ЦБ РФ «О порядке обязательной продажи предприятиями, объединениями, организациями части валютной выручки через уполномоченные банки и проведения операций на **внутреннем** валютном рынке Российской Федерации» от 29 июня 1992 г. № 7 коммерческие банки наделены правом валютного контроля предприятий и способны в ряде случаев депонировать 50% валютной выручки предприятия на спецсчете. Во-вторых, в соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета РФ «О безотлагательных мерах по реализации

¹ ВВС. 1993. № 29. Ст. 1114; САПП. 1993. № 52. Ст. 5086; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4973; 2000. № 46. Ст. 4537.

налично-денежного обращения в Российской Федерации» от 13 января 1992 г., а также с п. 2.14 Положения о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации, утвержденного Советом директоров ЦБ РФ 5 января 1998 г.¹, коммерческие банки обязаны контролировать порядок ведения кассовых операций и работу с денежной наличностью **организаций**.

§ 3. Методы государственного и муниципального финансового контроля

Государственный и муниципальный **финансовый** контроль осуществляется двумя **методами** — проверками и ревизиями.

Использование того или иного метода финансового контроля зависит от компетенции государственного органа или органа местного самоуправления, от времени осуществления финансового контроля относительно финансово-хозяйственной деятельности субъекта и т.д.

Вышеназванные методы государственного и муниципального финансового контроля отражены в различных нормативных актах, регламентирующих режим их использования относительно различных объектов финансового контроля. Например, в НК РФ определен режим налоговой проверки (ст. 82—102); в Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации» — режим проверок и ревизий относительно контрольных полномочий Счетной палаты РФ и др.

Понятия «проверка», «ревизия» как методы финансового контроля определены в Инструкции о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами Министерства финансов РФ, утвержденной Приказом Минфина России от 14 апреля 2000 г.²

Проверка — это метод финансового контроля, представляющий собой единичное контрольное действие или исследование состояния дел на определенном участке деятельности проверяемой организации.

Проверки подразделяются на тематические и документальные.

¹ Российская газета 1992. 28 янв.; Экономика и жизнь. 1998. № 8. С. 14.

² См.: Финансовая газета. 2000. № 23.

Тематические проверки — это изучение отдельных сторон финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного объекта. *Документальные проверки* — это изучение финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного объекта только на основании документов: балансов, счетов, отчетов и др.

Тематические и документальные проверки проводит Счетная палата РФ в ходе контроля за своевременным исполнением **доходных** и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных **фондов**¹. Контрольно-ревизионные органы Минфина России в субъектах РФ осуществляют: тематические проверки поступления и расходования **средств** федерального бюджета, использования внебюджетных средств, доходов и имущества, находящегося в федеральной собственности; документальные проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций любых форм собственности по мотивированным постановлениям правоохранительных органов². Органы казначейства проверяют в министерствах, в организациях **документы**, связанные с зачислением, перечислением и использованием средств федерального бюджета РФ³.

Разновидностью тематической проверки является налоговая проверка, проводимая должностными лицами налоговых органов. Существует два вида налоговой проверки: *камеральная и выездная*. Камеральная налоговая проверка является разновидностью документальной проверки, так как она проводится налоговым органом по месту его нахождения на основании документов, представленных налогоплательщиком, а также других документов, имеющихся у налогового органа (ст. 88 НК РФ). Выездная налоговая проверка проводится на основании решения руководителя (его заместителя) налогового органа не чаще одного раза в год и не может продолжаться более двух месяцев.

Проверками занимаются и другие органы в процессе государственного и муниципального финансового контроля.

Только проверка как метод финансового **контроля** имеет место в ходе осуществления предварительного и текущего финансового контроля. Во всех случаях такие проверки являются документальными.

¹ См. ст. 15 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации».

² См. п. 5 Положения о контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов РФ в субъекте РФ от 6 августа 1998 г.

³ См. п. 12 Положения о федеральном казначействе Российской Федерации от 27 августа 1993 г.

По результатам проверок как правило составляется акт, а в случае осуществления проверки Счетной палатой РФ — заключение. Особые требования предъявляются к акту налоговой проверки. В соответствии со ст. 100 НК РФ он составляется по определенной форме, установленной МНС России. В нем должны быть указаны документы, подтверждающие факты налоговых правонарушений, а также предложения по устранению выявленных **нарушений и применению санкций** за нарушения законодательства о налогах и сборах. Акт налоговой проверки подписывается должностными лицами налоговых органов и руководителем проверяемой организации либо индивидуальным предпринимателем.

Ревизия — это всеобъемлющий метод финансового контроля, представляющий собой систему обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности и обоснованности совершенных хозяйственных и финансовых операций ревизуемой организацией, правильности их отражения в бухгалтерском учете и отчетности, а также законности действий руководителя и главного бухгалтера (бухгалтера) и иных лиц, на которых в соответствии с законодательством РФ и нормативными правовыми актами возложена ответственность за их осуществление¹.

Ревизии как метод государственного финансового контроля сегодня осуществляют: Счетная палата РФ, контрольно-ревизионные органы Минфина России, контрольно-ревизионные отделы министерств, ведомств в отношении подчиненных организаций. Во всех случаях ревизия является методом последующего финансового контроля.

Ревизии подразделяются на *плановые* и *внеплановые*.

Плановые ревизии заранее планируются, а внеплановые осуществляются по **случаю**. Например, контрольно-ревизионные органы Минфина России по субъектам РФ осуществляют документальные ревизии по мотивированным постановлениям правоохранительных органов. Очевидно, что такие ревизии могут быть только внеплановыми.

Срок проведения ревизий со стороны контрольно-ревизионных органов Минфина РФ не может превышать 45 календарных дней. Конкретные вопросы ревизии определяются програм-

¹ Инструкция о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами Министерства финансов РФ, утвержденная Минфином России от 14 апреля 2000 г. // Финансовая газета. 2000. № 23.

мой **или** перечнем основных вопросов ревизии. В ходе ревизии финансово-хозяйственной деятельности организации осуществляется:

а) проверка учредительных, регистрационных, плановых, отчетных, бухгалтерских и других документов в целях осуществления законности и правильности произведенных операций;

б) проверка фактического соответствия совершенных операций данным первичных документов;

в) организация проведения встречных проверок поступления и расходования средств федерального бюджета;

г) проверка достоверности отражения произведенных операций в бухгалтерском учете;

д) проверка использования и сохранности бюджетных средств и др.

По результатам ревизий составляется акт, который **подписывается** руководителем ревизионной группы, а при необходимости и членами ревизионной группы, руководителем и главным бухгалтером ревизуемой организации. Акт ревизии и приложения к нему представляются руководителю ревизионного отдела в срок не позднее трех рабочих дней после **подписания** его в ревизуемой организации. По результатам ревизии руководитель контрольно-ревизионного органа направляет руководителю проверенной организации представление для принятия мер по пресечению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности виновных лиц.

Контрольные вопросы и задания

1. Содержание государственного и муниципального финансового **контроля**.

2. Чем отличается финансовый контроль от других видов контроля?

3. Виды государственного и муниципального финансового контроля.

4. Чем отличается внутриведомственный финансовый **контроль** от внутриведомственного?

5. В чем заключается финансовый контроль, проводимый Счетной палатой РФ?

6. Как осуществляется финансовый контроль со стороны Президента РФ?

7. Какие исполнительные органы государственной власти проводят финансовый контроль?

8. Как осуществляет финансовый контроль Министерство финансов РФ?

9. Компетенция органов федерального казначейства в области государственного контроля.

10. Компетенция территориальных контрольно-ревизионных органов Минфина России.

11. Компетенция банков в области государственного финансового контроля.

12. В чем суть проверки как метода финансового контроля?

1.3. В чем суть ревизии как метода финансового контроля?

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел I

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ

Глава 8

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие бюджета и бюджетного устройства Российской Федерации

Государственные и местные (муниципальные) бюджеты составляют центральное звено финансовой системы России. Бюджеты взаимосвязаны со всеми остальными звеньями финансовой системы РФ и обеспечивают **развитие** самых различных сфер общественных отношений: образования, медицинского обслуживания, обороны страны, охраны природы и т.д. Эти черты любого бюджета позволяют использовать его в качестве главного инструмента финансовой политики российского государства. *Бюджет может быть рассмотрен в нескольких аспектах: как экономическая, материальная и правовая категория.*

В процессе первичного распределения валового внутреннего продукта государства происходит образование чистого дохода общества, за счет которого создаются централизованные фонды денежных средств, находящиеся в непосредственном распоряжении государства. Главным среди этих фондов является бюджет. Через бюджет как *экономическую категорию* происходит распределение и перераспределение в денежной форме валового внутреннего продукта страны между отраслями материального производства, между производственными и непроизводственными сферами, а также в национально-государственном разрезе между субъектами РФ.

Как *материальная категория*, бюджет выступает в виде государственного (**муниципального**) централизованного фонда денежных средств, с помощью которого решаются основные задачи го-

сударства и муниципальных образований. В ст. 6 БК РФ установлено: «Бюджет — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

С многогранностью бюджета связан его *правовой аспект*. Бюджет является основным финансовым планом соответствующей территории, который ежегодно утверждается в форме закона (федеральный бюджет, бюджет субъекта РФ) или в форме решения представительного органа местного самоуправления.

Исключительно важный характер федерального бюджета подтверждается тем, что он принимается в виде федерального закона, в особом порядке, который установлен в Конституции РФ (ст. 104—107). В 1998 г. был принят Бюджетный кодекс РФ, который на основе системного анализа, используя экономико-социальные достижения в стране обобщил бюджетную законодательную практику¹. В БК РФ (ст. 151—280) получил дальнейшее развитие конституционный порядок принятия закона о федеральном бюджете.

Федеративное устройство российского государства, а также существование системы местного самоуправления объективно породили достаточно сложное *бюджетное устройство*.

БК РФ не дает определения бюджетного устройства. Однако исходя из анализа разд. I БК РФ, который называется «Бюджетное устройство Российской Федерации», следует, что *характеристика этого понятия складывается из трех элементов: а) структуры бюджетной системы (ст. 10, 11, 12, 14, 15, 16), включая внебюджетные и целевые бюджетные фонды; б) бюджетной классификации РФ и в) принципов бюджетной системы РФ*.

Основу бюджетного устройства РФ составляет *бюджетная система*. *Бюджетная система России — это основанная на эконо-*

¹ См.: Закон РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации» от 10 октября 1991 г. // ВВС. 1991. № 46. Ст. 1543; 1992. № 4. Ст. 136; № 12. Ст. 605; № 34. Ст. 1976; СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2929; 1996. № 29. Ст. 3454; Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 г. (далее: Закон РФ «Об основах бюджетных прав...») // ВВС. 1993. № 18. Ст. 635 (утратил силу с 1 января 2000 г. с введением в действие БК РФ); Бюджетный кодекс РФ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2000. № 32. Ст. 3339.

мических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права, совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 66 БК РФ). Структуру бюджетной системы составляют бюджеты трех уровней. Первый уровень — федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; второй уровень — бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; третий уровень — местные бюджеты.

Бюджетным кодексом РФ с 1 января 2000 г. в бюджетную систему были включены государственные внебюджетные фонды, которые до этого времени составляли самостоятельное звено финансовой системы России.

Ведущим звеном бюджетной системы РФ является *федеральный бюджет*-, который утверждается как федеральный закон. Денежные средства федерального бюджета используются для реализации целей и задач, стоящих перед российским государством на каждом этапе его развития. Бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов.

В соответствии со ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ — *бюджеты субъектов РФ* и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ.

Денежные средства региональных бюджетов предназначены для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. **Местные** бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов (решений) представительных органов местного самоуправления в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

Бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ составляются на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря.

Особую группу бюджетов составляют *консолидированные бюджеты*. Консолидированный бюджет — это свод бюджетов **всех** уровней бюджетной системы на соответствующей территории. Например, консолидированный бюджет России состоит из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов

РФ. В свою очередь консолидированный бюджет субъекта РФ представляет собой бюджет этого субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории. Консолидированные бюджеты, не являясь уровневыми бюджетами, служат для анализа и расчетов между вышестоящими и нижестоящими бюджетами и играют большую роль в межбюджетных отношениях.

В составе федерального и других бюджетов в соответствии с законом могут **быть** образованы за счет доходов целевого назначения или иных поступлений *целевые бюджетные фонды*. Средства целевого бюджетного фонда не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда. В 2001 г. в федеральный бюджет был включен только целевой бюджетный фонд Министерства РФ по атомной энергии, а остальные фонды были упразднены с 1 января 2001 г.¹

Большое значение для развития социальной политики России имеют государственные внебюджетные фонды. *К государственным внебюджетным фондам относятся денежные фонды, которые образуются вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ*. Эти фонды предназначены для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. Расходы и доходы государственных внебюджетных фондов формируются в порядке, установленном федеральными законами, либо в ином порядке, предусмотренном БК РФ (ст. 13 БК). К ним относятся: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, фонды обязательного медицинского страхования (федеральный и территориальные).

Вторым элементом, характеризующим бюджетное устройство Российской Федерации, является *бюджетная классификация*.

В БК РФ (гл. 4, ст. 18—27) *бюджетная классификация РФ определена как группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, используемой для составления и исполнения бюджетов и обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов всех уровней* (ст. 18).

Бюджетная классификация по доходам, а также в большей части и по расходам является единой для бюджетов всех уровней

¹ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2001 год». Ст. 7, 8 (СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 2). Подробнее о целевых бюджетных фондах см. в гл. 11 учебника.

бюджетной системы РФ и утверждается федеральным законом. При этом БК РФ устанавливает, что никакие федеральные законы, за исключением специальных законов о бюджетной классификации, не должны содержать положений, ее изменяющих (ст. 26).

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ и органы местного самоуправления могут производить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации РФ в части целевых статей и видов расходов, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации РФ (ст. 27 БК РФ)¹.

Третьим элементом, характеризующим бюджетное устройство РФ, являются *принципы построения бюджетной системы РФ*. Эти принципы имеют важное значение, так как обеспечивают единообразие бюджетного правотворчества и правоприменения на уровне РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

Бюджетная система РФ основана на следующих **принципах** (ст. 28—38 БК РФ):

- единство бюджетной системы РФ;
- разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;
- самостоятельность бюджетов;
- полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированность бюджетов;
- эффективность и экономичность использования бюджетных средств;
- общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;
- гласность;
- достоверность;
- адресность и целевой характер бюджетных средств.

Принцип единства бюджетной системы РФ (ст. 29 БК РФ) обеспечивается не только единством правовой базы, единой денежной системой, формами бюджетной документации, единством принципов бюджетного процесса, но также единой системой санкций за нарушение бюджетного законодательства, единым порядком финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, ведения бухгалтерского учета. Этот принцип дает возможность применять на всех уровнях бюджетной системы

¹ О бюджетной классификации см. гл. 10 учебника.

такие законодательные акты, как Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Закон РФ «О бюджетной классификации Российской Федерации», а также единую систему бюджетного учета и т.д.

Тесно связаны между собой принципы разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы и принцип самостоятельности бюджетов.

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или **частично**) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления. Этот принцип нашел отражение в ст. 49—64, 84—87 БК РФ, установивших основы разграничения доходов и расходов между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и бюджетами муниципальных образований.

Принцип самостоятельности бюджетов означает право законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы РФ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, т.е. в порядке, определенном БК РФ, составлять, рассматривать, утверждать и исполнять бюджет.

Кроме того, принцип самостоятельности бюджетов подтверждают наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы, законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов и полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов, а также право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с БК РФ определять направления расходования средств соответствующих бюджетов. **Например**, из федерального бюджета финансируются расходы на содержание представительных и исполнительных органов федерального уровня (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, все федеральные министерства, комитеты и т.д.).

Принцип самостоятельности означает также право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определить источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов, недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами и сумм экономии по расходам бюджета.

Наконец, этот принцип **означает** недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.

*Принцип сбалансированности бюджета (ст. 33) тесно связан с принципом общего (совокупного) покрытия расходов (ст. 35). Сбалансированность бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости **минимизации** размера дефицита бюджета.*

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ. Этот принцип имеет важное следствие, заключающееся в том, что налоги как важнейший доходный источник бюджета в принципе не могут быть целевыми, т.е. предназначенными для совершения определенного расхода.

Весьма важным для бюджетной системы является *принцип достоверности бюджета* (ст. 37 БК РФ). Он означает, что расчет доходов и расходов бюджета должен быть реален и основываться на надежных, показателях прогноза социально-экономического развития соответствующей территории.

Самостоятельным принципом **бюджетной** системы, характеризующим бюджетное устройство РФ, является *принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств* (ст. 34 БК РФ). Он означает, что «при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объекта средств».

Важное значение в правоприменительной практике имеет принцип *адресности и целевого характера бюджетных средств*.

Он означает, что бюджетные средства выделяются из **бюджета** с обозначением направления их на финансирование конкретных целей (ст. 38).

Утвержденный бюджет и отчет о его исполнении должен быть опубликован в открытой печати. Этого требует *принцип гласности бюджета* (ст. 36 БК РФ). Кроме того, в соответствии с этим **принципом** должна быть обеспечена открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений **по проектам** бюджетов. Секретные статьи могут утверждаться *только* в составе федерального бюджета.

§ 2. Понятие бюджетного права и бюджетных правоотношений

В силу важности бюджета в жизни страны отношения, обеспечивающие его осуществление и функционирование, регулируются правом.

Существует бюджетное право, которое в системе финансового права всегда занимало центральное место. Особое место бюджетного права в системе финансового права обусловлено, в конечном итоге, центральным местом бюджета в финансовой системе России, с которым взаимосвязаны все иные звенья финансовой системы.

В финансовом праве бюджетное право представляет такую группу правовых норм, на реализацию которой направлены и от реализации которой зависят нормы других финансово-правовых институтов. Например, **правовые** нормы, содержащиеся в НК РФ и регулирующие взимание налогов и сборов, направлены, в конечном итоге, на реализацию норм бюджетного права, содержащихся в БК РФ и регулирующих зачисление государственных (муниципальных) доходов в бюджеты разных уровней бюджетной системы РФ. В свою очередь, реализация норм бюджетного права через исполнение компетентными органами бюджетных законов (решений) обеспечивает реализацию бюджетными учреждениями, прочими субъектами финансового права норм, регулирующих государственные расходы. Таким образом, бюджетное право непосредственно фокусирует на себе два основных института финансового права: институт (раздел) государственных и муниципальных доходов и институт государственных и муниципальных расходов. Не менее наглядна связь бюджетного права с другими финансово-правовыми институтами: институтом государственно-

го и муниципального кредита, институтом государственных внебюджетных фондов и т.д.

В современных условиях финансовое право окончательно сформировалось как подотрасль финансового права. Это стало возможным благодаря следующим причинам: во-первых, бюджетное право всегда регулировало очень широкий круг общественных отношений¹; во-вторых, в современных условиях, в связи с формированием в России принципиально новой модели бюджетного федерализма, отношения, **составляющие** предмет бюджетно-правового регулирования, заметно актуализировались; в-третьих, результатом развития бюджетно-правовых отношений явилось принятие Бюджетного кодекса РФ — акта, унифицированно регулирующего бюджетные **отношения**.

Бюджетное право как подотрасль финансового права имеет свой предмет регулирования. В науке финансового права утвердилось мнение, что предметом бюджетного права являются разнообразные отношения, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием денежных средств, составляющих государственные и местные бюджеты. Однако такое определение бюджетного права является слишком общим, недостаточно конкретным. Поэтому отношения, составляющие бюджетное право, нуждаются в уточнении. Для этого все отношения, составляющие предмет бюджетного права, разделяются на три группы:

- 1) отношения, возникающие по поводу бюджетного устройства;
- 2) отношения, возникающие в связи с установлением структуры доходов и расходов бюджетной системы РФ и распределением их между бюджетами разных уровней бюджетной системы;
- 3) отношения по поводу бюджетного процесса.

Таким образом, *бюджетное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу бюджетного устройства РФ, бюджетного процесса, а также отношения, возникающие в связи с установлением структуры доходов и расходов и распределением их между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ.*

¹ О том, что бюджетное право следует рассматривать как подотрасль финансового права, говорили в свое время С.С. Алексеев, М.И. Пискотин, С.Д. Цыпкин. (См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 141; Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 50—51, 53; Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983. С. 23—24.)

Каждая группа отношений, составляющих предмет бюджетного права, состоит из более конкретных отношений.

В группу отношений, возникающих по поводу бюджетного устройства РФ, включаются в качестве основных отношения, возникающие между различными субъектами бюджетного права по поводу формирования бюджетной системы РФ, определения ее принципов, установления классификации доходов и расходов бюджетов и т.д.

В группу отношений, возникающих в связи с установлением структуры доходов и расходов, а также распределением их между бюджетами разных уровней, включаются в качестве основных: а) отношения по поводу установления в законодательстве общей системы доходов и расходов, закрепленной за бюджетами каждого уровня бюджетной системы РФ, и механизмов передачи бюджетных средств; б) отношения по поводу установления в законодательстве и правовых актах представительных органов местного самоуправления конкретной системы доходов и расходов, закрепленной на соответствующий финансовый год за бюджетами каждого уровня бюджетной системы.

В группу отношений, возникающих по поводу бюджетного процесса, в качестве основных включаются отношения между различными субъектами бюджетного права по поводу: а) составления проектов бюджетов; б) рассмотрения и утверждения проектов бюджетов; в) исполнения бюджетов; г) подготовки и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Составной частью всех вышеназванных отношений являются *бюджетно-контрольные отношения*. Они имеют место на различных стадиях бюджетного процесса, возникают по поводу различных вопросов бюджетной деятельности, и их участниками являются самые различные органы, указанные в ст. 265—272 БК РФ.

Отношения, составляющие предмет бюджетного права, урегулированы правовыми нормами, содержащимися в различных *источниках*. Прежде всего это Конституция РФ, которая определяет основные начала деятельности государственных органов в бюджетной сфере и, таким образом, содержит концентрированное нормативное выражение бюджетно-правовых начал¹. В ч. 3 ст. 104 Конституции РФ установлена обязательность заключения Правительства РФ по законопроектам об изменении финансовых

¹ См.: Крохина Ю.Л. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. С. 106.

обязательств государства и другим законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета; в п. «а» ст. 106 — обязательность рассмотрения в Совете Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам федерального бюджета; в п. «а» ч. 1 ст. 114 установлена обязанность Правительства РФ разрабатывать и представлять Государственной Думе бюджет, а также отчет об исполнении федерального бюджета.

Специальным источником бюджетного права является *Бюджетный кодекс РФ*, который принят 17 июля 1998 г. и вступил в силу с 1 января 2000 г. Он регулирует всю систему отношений, составляющих бюджетное право.

Источниками бюджетного права являются *федеральные законы и законы субъектов РФ, которые регулируют бюджетные отношения* в развитие БК РФ. Среди них: Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации», ежегодно принимаемый закон о федеральном бюджете, а также аналогичные законы субъектов РФ. Кроме того, источниками бюджетного права являются *законы субъектов РФ*, регулирующие общие вопросы бюджетного права. Например, во многих субъектах РФ во исполнение БК РФ приняты законы, регулирующие бюджетный процесс в этих субъектах РФ. Наконец, источниками бюджетного права являются *нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления*, регулирующие бюджетные отношения.

В соответствии со ст. 2 БК РФ вышеназванные нормативные правовые акты не могут противоречить данному Кодексу. В случае возникновения такого противоречия приоритет в регулировании бюджетных отношений отдается БК РФ.

Бюджетно-правовые нормы могут содержаться в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, а также в актах федеральных, региональных и местных органов исполнительной власти. Среди последних особо заметное место занимают приказы и инструкции Министерства финансов РФ.

В силу того, что отношения, составляющие предмет бюджетного права, весьма разнообразны и урегулированы многообразными источниками права, они **объединяются** в различные правовые институты. Эти правовые институты замкнуты в рамках бюджетного права как подотрасли финансового права. Во-первых, в современных условиях в бюджетном праве совершенно явно выделяется правовой институт доходов и расходов различных звеньев бюджетной системы. Он объединяет нормы, регулирующие

структуру доходов и расходов бюджетов, а также принципы и механизм их распределения между бюджетами разных уровней бюджетной системы. Во-вторых, бюджетное право содержит правовой институт бюджетного процесса¹. Он состоит из правовых норм, регулирующих отношения по поводу составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов, исполнения бюджетов, а также подготовки, **рассмотрения** и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Нормы бюджетного права, содержащиеся в различных источниках права, весьма разнообразны. Прежде всего, они подразделяются на *материальные и процессуальные* нормы. Материальные нормы закрепляют систему доходов и расходов бюджетов, компетенцию субъектов бюджетного права и т.д. Процессуальные **нормы** определяют порядок и сроки прохождения бюджета в рамках бюджетного процесса и т.д.

В последние годы, в связи с активным развитием бюджетного права, появилась возможность выделять не только *регулятивные*, но и *охранительные* нормы бюджетного права. Основная часть бюджетно-правовых норм являются регулятивными. Они регулируют позитивные общественные отношения в финансовой сфере путем предоставления участникам определенных прав и возложения на них обязанностей. К охранительным бюджетно-правовым нормам относятся те, которые предусматривают применение мер государственного принуждения за финансовые правонарушения в бюджетной сфере. К их числу относятся нормы, закрепленные в ст. 290 и **291** БК РФ и предусматривающие применение мер финансового принуждения за возврат либо **несвоевременный** возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе, а также неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе. Наконец, в последние годы в бюджетном праве появились **нормы-дефиниции** и нормы-принципы. Они содержатся в ст. 6, 29—38 БК РФ.

Нормы бюджетного права, содержащиеся в различных источниках, реализуются субъектами бюджетного права. *Субъекты бюджетного права — это те лица, которые обладают бюджетной правосубъектностью и могут благодаря этому участвовать в конкретных бюджетных правоотношениях.*

Субъекты бюджетного права подразделяются на три группы:

- 1) общественно-территориальные образования, т.е. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования;
- 2) органы государственной власти и местного самоуправления, а также ЦБ РФ;
- 3) бюджетные учреждения.

Характерной чертой правосубъектности почти всех субъектов бюджетного права (кроме бюджетных учреждений) является то, что она выражается в их компетенции, т.е. определенной системе правомочий, где права субъектов являются одновременно и их обязанностями.

В бюджетном праве доминирующими субъектами являются Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Это связано с тем, что развитие отношений, составляющих предмет бюджетного права, осуществляется, главным образом, за счет реализации суверенных прав государства, а также прав, принадлежащих муниципальным образованиям. Так, к суверенным правам РФ в целом относятся право на собственный бюджет, право на зачисление доходов в бюджет, право на рассмотрение и утверждение бюджета и др. Соответственно, развитие бюджетных отношений, к примеру, по поводу рассмотрения и утверждения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ осуществляется через реализацию бюджетной компетенции (правосубъектности) РФ и субъектов РФ.

Органы государственной власти и местного самоуправления являются самостоятельными субъектами бюджетного права, поскольку обладают бюджетной компетенцией. К этой группе субъектов бюджетного права относятся исполнительные органы власти, осуществляющие составление и исполнение бюджетов, составление отчетов об их исполнении, Счетная палата РФ, финансово-контрольные органы в субъектах РФ, Банк России и т.д.

Бюджетные учреждения являются субъектами бюджетного права лишь потому, что участвуют в сметном процессе, т.е. в процессе составления и доведения смет до вышестоящего распорядителя бюджетных средств (ст. 221 БК РФ). В конечном итоге, исполнение бюджета осуществляется с учетом этих смет (п. 1 ст. 226, ст. 251 БК РФ).

Субъекты бюджетного права, реализуя бюджетно-правовые нормы, вступают в *бюджетные правоотношения*: Последние могут быть *определены как общественные отношения, возникающие на основе норм бюджетного права*.

Бюджетные правоотношения являются разновидностью финансово-правовых отношений, поэтому для них характерны все

признаки последних. Вместе с тем, бюджетные правоотношения характеризуются некоторыми особенностями, обусловленными предметом бюджетного права.

Во-первых, круг субъектов бюджетных правоотношений в сравнении с финансовыми правоотношениями в целом значительно уже. Субъектами бюджетных правоотношений являются лишь Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, а также органы государственной власти, местного самоуправления, Банк России и бюджетные учреждения. Физические лица, организации, в том числе **юридические** лица не являются субъектами бюджетных **правоотношений**. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования как субъекты бюджетных правоотношений выступают в лице представительных органов власти. Например, в **бюджетно-процессуальном** правоотношении по поводу рассмотрения и **утверждения** бюджета одной стороной правоотношения является Российская Федерация, субъекты РФ или муниципальные образования в лице **соответствующих** законодательных (представительных) органов власти, а другой стороной правоотношения — исполнительный орган власти, представивший бюджет на рассмотрение и утверждение в соответствующий представительный орган власти.

Во-вторых, только для бюджетных правоотношений в ряде случаев характерен столь уникальный объект как закон о бюджете на текущий год, проект бюджета и бюджет как плановый акт. Например, объектом бюджетно-правового отношения по рассмотрению и утверждению бюджета является проект соответствующего бюджета на следующий финансовый год, а объектом правоотношения по исполнению бюджета является бюджет как плановый акт и одновременно закон (постановление), которым он утвержден.

В-третьих, в системе финансовых правоотношений только для бюджетных правоотношений в ряде случаев характерна цикличность. Это обусловлено цикличностью бюджетного процесса и ограниченностью срока действия бюджетного закона. Так, в частности, бюджетные правоотношения по поводу исполнения бюджета ограничены сроком действия закона о бюджете, который принимается на один финансовый год (ст. 5 БК РФ). После окончания финансового года и принятия нового закона о бюджете правоотношения по поводу исполнения бюджета **возникают вновь**.

При более тщательном научном анализе могут быть выявлены и многие другие особенности бюджетно-правовых отношений.

§ 3. Общая характеристика доходов и расходов бюджетов

В соответствии с бюджетным и налоговым законодательством формируются доходная и расходная части государственных и местных бюджетов. Все доходы и расходы разграничиваются между бюджетами, т.е. определяются виды и объемы доходов и расходов, которые поступают в бюджеты различных уровней.

Доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых поступлений, а также за счет безвозмездных перечислений (ст. 41 БК РФ).

К налоговым доходам относятся предусмотренные налоговым законодательством РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы, связанные с нарушением налогового законодательства. Полностью учитываются в налоговых доходах бюджетов размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджете.

К неналоговым доходам относятся:

— доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

— доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления;

— средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафов, конфискации, компенсаций, а также средства, полученные в порядке возмещения вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

— доходы в виде финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации, за исключением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, а также иные неналоговые доходы¹.

Доходы бюджетов каждого уровня бюджетной системы в зависимости от порядка зачисления в бюджет подразделяются на *собственные и регулирующие*.

¹ Виды налоговых и неналоговых доходов и порядок их перечисления в бюджет и государственные внебюджетные фонды подробно рассматриваются в разд. III учебника.

Собственные доходы — это такие доходы бюджетов, которые законодательством РФ закреплены на постоянной основе полностью или частично за определенным бюджетом — федеральным, региональным или местным (ст. 47 БК РФ).

В соответствии со ст. 47 БК РФ к собственным доходам бюджетов относятся:

— налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов законодательством РФ;

— неналоговые доходы, указанные в ст. 41 БК РФ, за исключением финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

— иные неналоговые доходы, а также безвозмездные перечисления.

Общий перечень собственных доходов бюджетов, данный в ст. 47 БК РФ, конкретизируется в БК РФ применительно к бюджету каждого уровня бюджетной системы РФ.

В ст. 50—52 БК РФ дана характеристика *собственных доходов федерального бюджета*. К их числу относятся:

— *федеральные налоги и сборы*, определенные налоговым законодательством РФ в той части, в которой они поступают в федеральный бюджет в соответствии с законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год¹. К их числу относятся: налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль и т.д. Исходя из ст. 9 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год», налог на добавленную стоимость является собственным доходом федерального бюджета в размере 100% дохода, акцизы — в размере 100% дохода, налог на прибыль — в размере 11% доходов от поступлений данного налога. Таким образом, важно понять, что о собственных налоговых доходах федерального бюджета можно судить, исходя из ст. 50 БК РФ, а также закона о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год;

— *таможенные сборы, таможенные пошлины и иные таможенные платежи*;

¹ Перечень федеральных, региональных и местных налогов и сборов дан в ст. 19, 20 и 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» с учетом ст. 13—15 НК РФ и ст. 3 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» (см. гл. 16 учебника).

— *государственная пошлина в соответствии с законодательством РФ.*

К собственным доходам федерального бюджета относятся и *неналоговые доходы*, которые формируются в соответствии со ст. 41—47 БК РФ. При этом, только в федеральный бюджет поступают: *прибыль ЦБ РФ по нормативам*, установленными федеральными законами. В настоящее время ЦБ РФ перечисляет в бюджет 50% своей прибыли; *доходы от внешнеэкономической деятельности.*

В ст. 56, 57 БК РФ дана *развернутая характеристика собственных доходов бюджетов субъектов РФ.* К их числу относятся: *региональные налоги и сборы* в той части, в которой они поступают в бюджеты субъектов РФ в соответствии с законами о бюджетах субъектов РФ и Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»; *неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ.*

В ст. 61 и 62 БК РФ определяются *собственные доходы местных бюджетов.* Среди них: *местные налоги и сборы*, определенные налоговым законодательством РФ, Перечень которых дан в ст. 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»; *государственная пошлина*, за исключением той, которая поступает в федеральный бюджет; *неналоговые доходы местных бюджетов*, формируемые в соответствии со ст. 41—46 БК РФ.

К собственным доходам бюджетов могут относиться также безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, иностранных субъектов (например, гранты для поддержки бюджета или на иные цели, связанные с реализацией функций государства).

Кроме собственных (закрепленных) доходов бюджетов существует *группа регулирующих доходов.* *Регулирующие доходы бюджетов — это федеральные и региональные налоги и другие платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов (ст. 48 БК РФ).*

Перечень регулирующих доходов ежегодно утверждается в законе о бюджете того уровня бюджетной системы РФ, который передает регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы РФ, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня. На-

пример, о перечне регулирующих доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, а также бюджетами закрытых административно-территориальных образований можно судить, исходя из ст. 27 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год». В качестве регулирующих здесь выступают акцизы, налог на доходы физических лиц и т.д.¹

Теоретически любой собственный (закрепленный) доход может быть установлен в соответствующем законе о бюджете как регулирующий, если это стабильный источник дохода и от него можно передать часть дохода в нижестоящий бюджет. . . •

При распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов РФ должны составлять не менее 50% суммы доходов консолидированного бюджета РФ.

Расходы, осуществляемые из бюджетов различных уровней бюджетной системы, определены в ст. 84—87 БК РФ².

Основу распределения расходов между бюджетами различных уровней бюджетной системы РФ составляет компетенция Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, **закрепленная** в Конституции РФ и других нормативных актах³. За счет расходов федерального бюджета реализуется, главным образом, компетенция Российской Федерации; за счет бюджетов субъектов РФ — компетенция субъектов РФ, а за счет бюджетов муниципальных образований — компетенция **муниципальных образований**.

Анализ содержания компетенции вышеназванных субъектов позволяет выделить следующие принципы распределения расходов между бюджетами различных уровней:

- принцип значимости расходов;
- принцип подчиненности организаций при утверждении расходов каждого бюджета.

Принцип значимости бюджетных расходов означает, что расходы, имеющие общегосударственное значение, производятся из федерального бюджета; расходы, имеющие местное значение, — из местного бюджета и т.д. Например, расходы на национальную оборону, на государственную поддержку атомной **энергетики** в силу их **общегосударственного** значения выделяются из феде-

¹ СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 2.

² Подробнее о расходах бюджетов см. в гл. 23 учебника.

³ См.: Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. С. 231.

рального бюджета (ст. 84 БК РФ), а расходы на благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований, содержание органов местного самоуправления — из местного бюджета (ст. 87 БК РФ). Это в полной мере соответствует компетенции РФ и муниципальных образований.

Принцип подчиненности организаций при утверждении расходов каждого бюджета означает, что из федерального бюджета должны выделяться средства для учреждений федерального подчинения, из региональных бюджетов — для бюджетных учреждений, состоящих на **бюджете** субъекта РФ, и т.д.

При распределении расходов между бюджетами различных уровней принимается во внимание совокупность вышеозначенных признаков.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на *текущие и капитальные*.

Группировка расходов бюджетов на текущие и капитальные устанавливается экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Капитальные расходы бюджетов это часть расходов бюджетов, которая обеспечивает инновационную и инвестиционную деятельность в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством. Эти расходы связаны с созданием или увеличением имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован *бюджет развития*. В настоящее время порядок и условия формирования бюджета развития на федеральном уровне определены Федеральным законом «О бюджете развития Российской Федерации» от 26 ноября 1998 г.¹

Текущие расходы бюджетов это часть расходов бюджетов, обеспечивающая функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций-, субсидий и субвенций на текущее, функционирование, а также другие расходы бюджетов, не **включенные** в **капитальные** расходы

в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы России должно базироваться на минимальных государственных социальных стандартах, нормативах **финансовых** затрат на оказание государственных услуг и единых методологических **основах** расчета **минимальной** бюджетной обеспеченности (ст. 65 БК РФ). Однако в настоящее время эти нормативы еще не утверждены.

§ 4. Правовой режим дефицита бюджета

Под дефицитом бюджета понимается превышение расходов над доходами. Размер дефицита федерального бюджета утверждается законом о федеральном бюджете, а бюджета субъектов РФ и местных бюджетов — соответственно законом о бюджете субъекта РФ и нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год.

Все федеральные бюджеты РФ в 90-х гг. принимались с бюджетным дефицитом, что свидетельствовало о кризисном состоянии экономики и финансов в государстве, и только федеральный бюджет на 2001 г. был принят без бюджетного дефицита. Бюджетный дефицит связан с одним из принципов действия бюджетной системы РФ — принципом сбалансированности бюджетов. Являясь основным финансовым планом по формированию и перераспределению централизованного фонда денежных средств российского государства, федеральный бюджет утверждается как закон, однако при этом не перестает **быть** финансовым планом. Доходы и расходы должны быть сбалансированы, как того требует финансовое планирование, т.е. доходы должны равняться расходам. Такие бюджеты называются бездефицитными бюджетами. Бюджеты, у которых доходы больше, чем расходы, называются профицитными бюджетами; профицит — это часть денежных средств, составляющая превышение доходов над расходами. Бюджеты, у которых расходная часть превышает доходы, называются дефицитными бюджетами.

БК РФ впервые в российской истории бюджетно-правового регулирования четко установил пределы дефицитов бюджетов различных уровней бюджетной системы и источники финансирования дефицитов.

Согласно ст. 92 БК РФ размер дефицита федерального бюджета в соответствующем законе о федеральном бюджете не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга РФ в соответствующем финансовом году.

Дефицит федерального бюджета может финансироваться за счет внутренних и внешних источников (ст. 94 БК РФ). Внутренними источниками финансирования бюджетного дефицита являются:

- кредиты, полученные РФ от кредитных организаций в российской валюте;
- государственные займы, осуществляемые путем **выпуска** ценных бумаг от имени РФ;
- **бюджетные** ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности;
- сумма превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам;
- изменение остатков средств по учету средств федерального бюджета.

К внешним источникам финансирования бюджетного дефицита относятся:

- государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;
- кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, **представленные** в иностранной валюте, привлеченные Россией.

Размер дефицита бюджета субъекта РФ, утвержденный законом этого субъекта о бюджете на соответствующий год, не может превышать **15%** объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального **бюджета**. Однако, если в законе предусмотрены размеры поступлений от продажи имущества, **то** предельный размер дефицита субъекта РФ может превысить ограничения (15%), но не более чем на величину поступлений от продажи имущества. В ст. 95 БК РФ установлены только внутренние источники финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в следующих формах:

- государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта РФ;
- бюджетные ссуды и бюджетные кредиты полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

- кредиты, полученные от кредитных организаций;
- поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъекта РФ;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ.

Размер дефицита местного бюджета, утвержденный нормативным актом (решением) представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год, не может превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и из бюджета субъекта РФ. В случае утверждения нормативным актом о бюджете на соответствующий год размера поступлений от продажи имущества, предельный размер дефицита местного бюджета может превышать ограничение (10%), но не более чем на величину поступлений от продажи имущества.

Источниками финансирования дефицита местного бюджета являются внутренние источники в следующих формах:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;
- кредиты, полученные от кредитных организаций;
- бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- поступления от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- изменения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

В ст. 93 БК РФ содержится общий запрет на финансирование дефицита бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ за счет кредитов Банка России, а также приобретенных Банком России долговых обязательств РФ, субъектов РФ и муниципальных образований при их первичном размещении.

§ 5. Правовой режим межбюджетных отношений

Понятие «межбюджетные отношения» впервые появилось именно в БК РФ (гл. 16 ст. 129—142). В ст. 129 БК РФ они определены как отношения, возникающие между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Развитие межбюджетных отношений связано с развитием бюджетного федерализма в России, базирующегося на ст. 71, 72, 73 Конституции РФ. Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999—2001 гг. была одобрена в 1998 г.¹ и реализуется до настоящего времени. Этапным моментом реформирования явилось принятие Бюджетного кодекса РФ.

Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

- распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;
- разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по **уровням** бюджетной системы РФ;
- равенство бюджетных прав субъектов РФ, равенство бюджетных прав муниципальных образований;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований;
- равенство всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

Принципы межбюджетных отношений объединяют все, уровни бюджетной системы и в то же время лежат в основе разграничения доходов и расходов между ними.

Что касается *принципа распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы*, то согласно ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы базируется на:

- основе минимальных государственных социальных стандартов;
- нормативах финансовых затрат на оказание государственных услуг;
- единых методологических основах расчёта минимальной бюджетной обеспеченности.

Бюджетный кодекс РФ, впервые применяя такие понятия как «минимальные государственные социальные стандарты», «минимальная бюджетная обеспеченность», устанавливает (ст. 6), что

¹ См.: «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах». Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 // Российская газета. 1998. 17 нояб.; Закон РФ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3492.

под «минимальными государственными социальными стандартами понимаются государственные услуги, предоставляемые гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, гарантируемых государством на **определённом** минимально **допустимом** уровне на всей территории Российской Федерации». «Минимальная бюджетная обеспеченность — это минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующего бюджета». Однако до настоящего времени закон о государственных минимальных стандартах еще не принят. Поэтому до его принятия порядок предоставления и расчета конкретных размеров финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности определяется законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год¹. Иными словами, пока расходы федерального бюджета в части финансовой помощи определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Распределение расходов по определенным уровням бюджетной системы осуществляется также через передачу расходов из одного уровня бюджетной системы в другой. Так, согласно ст. 130 БК РФ отдельные виды расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, а также из последних в местные бюджеты только путем включения соответствующих норм в закон о федеральном бюджете или соответственно в закон субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год и одновременно в бюджет РФ.

Большая часть межбюджетных отношений связана с реализацией *принципа равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований*. Фактически к этому же сводится реализация принципа выравнивания уровней минимальной бюджетной **обеспеченности**. Принцип равенства предполагает, что все субъекты РФ и муниципальные образования обладают **равными** юридическими возможностями при формировании своих бюджетов. Однако фактически их возможности могут быть разными и

¹ Федеральный закон «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 2 июля 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3492.

зависят от социально-экономических, географических, климатических особенностей российского государства и т.д.

Особое значение для развития межбюджетных отношений имеет *принцип разграничения доходов между уровнями бюджетной системы*. В мировой практике используются различные способы разграничения доходов внутри бюджетной системы; в частности, к ним относятся:

1) разграничение конкретных доходов и налогов по уровням бюджетной системы;

2) распределение (**квотирование**) поступлений от налогов путем закрепления за каждым уровнем бюджетной системы конкретной доли налога в пределах единой ставки или процентных отчислений от налога;

3) установление территориальных надбавок к федеральным налогам.

Все эти способы используются в межбюджетных отношениях и связаны с налоговой системой России.

Впервые в 1991 г. Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», налоги были закреплены за определенными бюджетными уровнями: федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами. Отсюда и названия: федеральные налоги, налоги субъектов РФ и местные налоги.

К федеральным налогам, в частности, были отнесены налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, налог на прибыль др.; в бюджеты субъектов РФ поступали налог на имущество организаций, лесной доход и др.; в местные бюджеты — налог на имущество физических лиц, земельный налог и т.д.

В 1998 г. была принята первая часть Налогового кодекса РФ, в котором устанавливалась новая система налогов (ст. 13, 14, 15), так же, как и в Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», «привязанная» к уровням бюджетной системы. Новая система налогов была введена в действие с принятием **второй** части Налогового кодекса РФ с 1 января 2001 г. К сожалению не все налоги, перечисленные в ст. 13, 14, 15 НК РФ, действуют, поскольку пока они законодательно **не** установлены. К таким налогам относятся: налог на доходы от капитала, который не поступает пока в федеральный бюджет, налог на недвижимость, не поступающий в региональные бюджеты, и др.

Закрепление доходов за уровнями бюджетной системы положительно влияет на развитие межбюджетных отношений, ибо наделяет бюджеты собственными **доходами**, которые гарантируют бюджетную самостоятельность регионам и муниципальным обра-

зованиям. Вероятно в будущем собственные доходы станут основной, а может быть и единственным способом формирования доходной части любого бюджета. В настоящее время в доходной части бюджетов любого уровня бюджетной системы значительное место занимают дополнительные доходы или финансовая помощь из вышестоящих бюджетов.

Передача доходов из бюджета одного уровня бюджетной системы РФ бюджету другого уровня производится в соответствии с БК РФ. Собственные доходы федерального бюджета могут передаваться бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам по нормативам, установленным законом о федеральном бюджете на срок не менее трех лет и Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Срок действия нормативов может быть сокращен только в случае внесения **изменений** в налоговое законодательство РФ (ст. 52 БК РФ). Аналогичным образом собственные доходы бюджетов субъектов РФ от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами РФ федеральных налогов и сборов могут быть переданы **местным** бюджетам на постоянной основе полностью или частично в процентной доле, утверждаемой законодательными (представительными) органами субъектов РФ на срок не менее трех лет.

Доходы, которые передаются из вышестоящего бюджета бюджетной системы в нижестоящий на вышеперечисленных условиях, **называются регулирующими доходами**. Процесс такой **передачи** средств в бюджетном законодательстве получил название «бюджетное регулирование».

Перечень регулирующих доходов и процентные отчисления от них в нижестоящие бюджеты установлены в том законе о бюджете, **из** которого доходы передаются. К ним, как правило, относят наиболее стабильные доходы, например, НДС, акцизы, налог на доходы физических лиц и др. Например, доходы НДС в 2000 г. на товары (работы и услуги), производимые на территории РФ, зачислялись в бюджеты субъектов РФ в размере 15%, а 85% доходов зачислялись в федеральный бюджет. Акцизы на этиловый спирт из пищевого сырья, водку и ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы, производимые на территории РФ, зачисляются в бюджеты субъектов РФ в размере 50%. Акцизы на остальные товары, производимые на территории РФ, полностью поступают в бюджеты субъектов РФ. Что касается налогов на доходы **физических** лиц, то в 2000 г. в субъекты РФ они поступали в размере 84%, в 2001 — 99%.

Бюджетное регулирование внутри бюджетной системы РФ связано и с долговременным квотированием (разделением) либо ставки налога, либо дохода, поступающего за налоговый период. Например, ставка налога на прибыль (24%) с 1995 г. разделена между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ. В настоящее время 7,5% ставки налога закреплено за федеральным бюджетом, а до 14,5% ставки налога поступает в бюджеты субъектов РФ, 2% зачисляется в местные бюджеты. В налоговом законодательстве имеют место случаи, когда квоты на доходы устанавливаются в процентном соотношении. Например, доходы от единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности поступают в размере 25% общей суммы единого налога в федеральный бюджет; 50% — в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты¹. Доходы от налога с продаж зачисляются в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты в размере соответственно 40% и 60% и направляются на социальные нужды малообеспеченных групп населения².

Одним из вариантов бюджетного регулирования является установление территориальных надбавок к федеральным налогам. В таком порядке перечисляется, например, налог на игорный бизнес. В Федеральном законе «О налоге на игорный бизнес»³ установлены минимальные ставки налога с каждого объекта игорного бизнеса, к которым относятся игровой стол, игровой автомат, касса тотализатора, касса букмекерской конторы. Доход от налога по федеральной ставке поступает в федеральный бюджет. Субъекты РФ в соответствии с федеральным законом имеют право принимать аналогичные законы и устанавливать ставки с объектов игорного бизнеса более высокие, чем федеральные. Все доходы, превышающие доходы, установленные в федеральном законе, поступают в бюджеты субъектов РФ.

Субъекты Федерации, получив квоты от федеральных налогов и доходов, могут передать часть их в муниципальные бюджеты либо устанавливают в своих законах о бюджете перечень своих регулирующих доходов, от которых производятся отчисления в муниципальные (местные) бюджеты. В практике совершенствования межбюджетных отношений целесообразно использовать как собственные (закрепленные), так и регулирующие доходы, так как механизм разграничения доходов по звеньям бюджетной сис-

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3826.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3828.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3820; Российская газета. 2001. 15 февр.

темы создает условия для обеспечения финансовой самостоятельности любого органа государственной власти, гарантирует осуществление целенаправленной **политики** на каждом уровне.

Кроме перераспределения налогов и доходов из вышестоящего бюджета законодательством предусмотрены формы финансовой помощи нижестоящим бюджетам, **которые** предоставляются на определенных условиях (ст. 133—142 БК РФ).

Оказание финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ может быть осуществлено в следующих формах (ст. 133 БК РФ):

- предоставление дотаций на выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- предоставление субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов;
- предоставление бюджетных кредитов;
- предоставление бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

В ст. 139 БК РФ определены формы выделения финансовой помощи из бюджета субъекта РФ местному бюджету. Они могут быть весьма разнообразны: субвенции, бюджетные ссуды, средства из фондов финансовой поддержки муниципальных образований, которые создаются в бюджете субъекта РФ, и др.

Кроме того, финансовая помощь в самых различных формах может выделяться из федерального бюджета непосредственно местным бюджетам (ст. 141 БК РФ).

Дотация — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для **покрытия** текущих расходов. Например, в 2001 г. дотация была предоставлена бюджету города-курорта Сочи (ст. 54 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год»).

Субвенции — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. Например, ст. 37 Федерального закона «О федеральном **бюджете** на 2001 год» установила выделение субвенций на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Субсидии — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых

расходов. Например, тем же Федеральным законом утверждены суммы субсидий на государственную **финансовую** поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства. Правительство РФ вправе выделять в 2001 г. субвенции и субсидии организациям любой **организационно-правовой** формы и формы собственности и определять порядок их предоставления (ст. 113 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год»).

Согласно ст. 136 БК РФ субвенции и **субсидии** предоставляются субъектам РФ на финансирование расходов, имеющих целевой характер, а именно:

- расходов по федеральным целевым программам;
- капитальных расходов;
- расходов, передаваемых из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- иных целевых расходов.

При этом, порядок предоставления и расчет субвенций и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации определяются либо специальным федеральным законом, либо федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В настоящее время специального закона о порядке предоставления субвенций и субсидий из федерального бюджета не существует. Поэтому порядок их предоставления регулируется только федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Бюджетный кредит — форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2001 год» (ст. 58.) Правительство РФ предоставило **бюджетные кредиты** на:

- осуществление инвестиционных проектов в угольной отрасли на конкурсной основе на срок до трех лет в сумме, не превышающей 3 млрд руб., с уплатой процентов за пользование бюджетным кредитом в размере **12%** годовых;
- выполнение высокоэффективных научно-технических работ, имеющих коммерческую значимость, на срок до двух

лет в пределах 1% ассигнований, предусмотренных на разработку перспективных технологий приоритетных направлений научно-технического прогресса, с уплатой процентов за пользование бюджетным кредитом в размере 12% годовых;

— приобретение дорожной техники и другого имущества, необходимого для функционирования федеральных дорог, на срок до четырех лет в сумме до 500 млн руб. с уплатой процентов за пользование бюджетным кредитом в размере 12% годовых.

Использование не по целевому назначению бюджетных кредитов, выданных российским юридическим лицам, влечет наложение штрафа в размере двойной ставки рефинансирования (учетной ставки) ЦБ РФ, действующей на период использования **средств** не по целевому назначению. Периодом нецелевого использования средств бюджетного кредита признается срок с даты отвлечения средств на цели, не предусмотренные условиями предоставления бюджетного кредита, до момента их возврата в федеральный бюджет или направления использования по целевому назначению.

Бюджетная ссуда — бюджетные средства, предоставленные другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года. Например, Правительство РФ в 2001 г. вправе в случае необходимости в пределах финансового года предоставлять из федерального бюджета беспроцентные бюджетные ссуды бюджетам субъектов Российской Федерации на покрытие **временных** кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов РФ (временные кассовые разрывы — это несоответствие сроков производства расходов со сроками поступления доходов по бюджету).

В ст. 137 БК РФ определены требования к предоставлению бюджетных ссуд субъектам РФ из федерального бюджета. Они следующие: а) цели предоставления, условия оплаты и порядок возврата целевых бюджетных ссуд определяются ежегодным федеральным законом о бюджете; б) непогашенная к концу года бюджетная ссуда погашается за счет финансовой помощи или за счет регулирующих доходов, получаемых бюджетом субъекта РФ в очередном финансовом году.

В рамках реализации Концепции реформирования межбюджетных **отношений** на 1999—2001 гг. в ежегодно принимаемых федеральных законах о федеральном бюджете на очередной финансовый год устанавливается несколько финансовых фондов, непосредственно определяющих межбюджетные отношения. В

числе этих фондов: Фонд финансовой поддержки **регионов**, Фонд компенсации, Фонд регионального развития, Фонд развития региональных финансов.

Важнейшую роль в межбюджетных отношениях играет *Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР)*, который был создан в соответствии с Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношений с бюджетами субъектов РФ в 1994 году». Этим же указом была введена система бюджетных трансфертов. Понятие «бюджетные трансферты» означает перевод средств в любой форме в нижестоящие бюджеты в виде нормативно-долевых дотаций, рассчитываемых на основе формул, согласованных с субъектами Федерации.

Трансфертная форма перераспределения средств между бюджетами компенсировала различия в стартовых условиях социально-экономического развития регионов, **различные** уровни затрат в социальной сфере и обеспечила большую прозрачность в межбюджетных отношениях. При утверждении размеров нормативов (долей, процентов) для регионов в ФФПР используются не прогнозируемые данные, а фактические результаты базового года, учитываются предстоящие изменения налогового и бюджетного законодательства, а также потери, вызванные решениями вышестоящих органов бюджетной системы. Рассматривая в целом систему бюджетных **трансфертов** как положительное явление, следует признать, что основная ее цель — выравнивание социально-экономического развития территорий — не всегда выполнялась, поскольку финансовая помощь направлялась, в основном, на финансирование текущих расходов региональных бюджетов и не была связана с эффективным использованием целевой **направленностью** трансфертов. В 2001 г. была изменена методика распределения трансфертов и процедура определения основных параметров, используемых в расчетах (формулах), что отражало изменения, происходящие в экономике России. В основе новой методики — оценка реальной бюджетной обеспеченности региона на основе объективных расходных потребностей (индексы бюджетных расходов) и налоговых ресурсов (индексы налогового потенциала). Трансферты ФФПР распределяются таким образом, чтобы повысить бюджетную обеспеченность регионов с удельными (в расчете на душу населения) налоговыми ресурсами, гарантировав наименее развитым территориям минимальный уровень бюджетной обеспеченности. Одна из новаций реформирования межбюджетных отношений — отказ от использования при оценке

бюджетной обеспеченности данных о фактических расходах и доходах регионов. Все расчеты ведутся на основе данных федеральных министерств и ведомств (прежде всего Госкомстата России), характеризующих экономику, население, географические условия регионов. Эта концепция нашла свое выражение в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2001 год». В соответствии со ст. 37 этого закона из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ выделяются в качестве трансфертов дотации субъектам РФ на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Кроме того, в 2001 г. некоторым субъектам РФ выделяются из этого фонда субсидии на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов и т.д. для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства. Равным образом, территориям Дальнего Востока и Архангельской области из этого фонда выделяются субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию.

В настоящее время ФФПР остается ведущим в межбюджетных отношениях как по объему ресурсов, так и в формировании и развитии методологической базы.

Фонд компенсации связан с выделением из федерального бюджета дополнительных средств для социальной защиты населения регионов, право на которые они получили в связи с принятием некоторых федеративных законов и программ. Например, сегодня выделение субвенций из этого фонда производится на реализацию Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 г., Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24 ноября 1995 г., Федерального закона «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 г.). Одновременно должны быть **расширены** полномочия субъектов РФ по определению уровня и формы социальной поддержки **населения** таким образом, чтобы региональные власти имели возможность сбалансировать объем своих обязательств с предоставляемым из Фонда компенсаций.

Фонд регионального развития был создан в федеральном бюджете на 2001 г. для финансирования федеральных программ развития регионов. Основная цель этого фонда заключается в предоставлении на конкурсной основе инвестиционных субсидий на развитие региональной производственной и социальной инфраструктуры. Одновременно с этим он должен объединить существующие региональные и федеральные **инвестиционные** программы. Кроме того из средств Фонда оказывается

дополнительная финансовая помощь высокодотационным субъектам РФ.

Фонд развития региональных финансов предусмотрен в составе расходов федерального бюджета в **2000—2001 гг.**, формируется за счет внешнего займа. В **2001 г.** эта сумма была эквивалентна 20 млн долл. США. Фонд предназначен для поддержки реформ на региональном уровне. Доступ к его средствам будут иметь ежегодно **5—10** регионов, прошедшие конкурсный отбор и реализующие программы бюджетных реформ. В **2001 г.** планируется завершить отбор регионов для первого транша и объявить тендер для второго транша планируемого внешнего займа. Предварительный отбор прошли г. Санкт-Петербург, Белгородская, Волгоградская, Самарская, Челябинская области, Хабаровский край, **Чувашская Республика**¹.

Контрольные вопросы и задания

1. Из каких элементов складывается бюджетное устройство РФ?
2. Что такое консолидированный бюджет?
3. Перечислите принципы бюджетной системы РФ.
4. Дайте характеристику понятиям «дефицит бюджета», «профицит бюджета», «сбалансированность бюджета».
5. Что такое межбюджетные отношения?

¹ См.: Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. **2001. 17** февр.

Глава 9

БЮДЖЕТНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

§ 1. Понятие бюджетной компетенции

В России как федеративном государстве с наличием местного самоуправления бюджетное право формируется и реализуется, главным образом, с участием таких субъектов права как Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования¹.

Характеристикой правосубъектности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований является их бюджетная компетенция. Иначе говоря, основная функция бюджетной компетенции вышеназванных субъектов — характеристика их право- и дееспособности в сфере бюджета. В этом смысле для Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований бюджетная компетенция имеет столь же важное значение как, например, для налогоплательщика — физического лица характеристики его налоговой правосубъектности — права и обязанности, а также возраст наступления налоговой дееспособности (16 лет), закрепленные в НК РФ.

Понятие «компетенция» применимо не только к общественно-территориальным образованиям как субъектам права, но, в первую очередь, к государственным органам и органам местного самоуправления. Под компетенцией государственного органа понимают круг осуществляемых им управленческих функций (предмет ведения) и объем необходимых для их реализации правомочий (обязанностей и прав). Таким образом, *бюджетная компетенция Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований складывается из двух составляющих: а) предметов ведения, т.е. круга управленческих функций, осуществляемых этими субъектами в области бюджета, и б) бюджетных правомочий (обязанностей и прав) этих субъектов.*

Права и обязанности, составляющие компетенцию органа, в том числе бюджетную, традиционно определяются в науке как полномочия соответствующих субъектов. Для государственного органа все права, вытекающие из его задач и функций, не есть права в классическом понимании, т.е. такие, которые он может использовать или не использовать исключительно по собственному свободному усмотрению, а «служение государству», т.е. в широком плане — выполнение своих обязанностей перед ним¹.

О компетенции Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований можно судить только на основе анализа законодательства. Речь идет прежде всего о Конституции РФ, устанавливающей, что в ведении РФ находится федеральный бюджет (п. «з» ст. 71). Кроме того, бюджетную компетенцию устанавливает Бюджетный кодекс РФ; Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»; законодательные акты субъектов РФ, регулирующие бюджетные отношения; постановления представительных органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные отношения, и др.

Специальную регламентацию бюджетная компетенция Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований получила в БК РФ, в главе второй которого определены предметы ведения вышеназванных субъектов в области бюджета. Конкретные же полномочия данных субъектов не выделены в отдельную главу, а содержатся в различных главах БК РФ. Например, в ст. 7 БК РФ установлено, что к ведению РФ в области регулирования бюджетных отношений относятся «разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов от **федеральных** налогов и сборов, иных доходов федерального бюджета между бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации». Конкретизация этого предмета ведения РФ осуществляется через правомочия (обязанности и права) РФ, которые зафиксированы, в частности, в ст. 52 БК РФ, предусматривающей, что «собственные доходы федерального бюджета могут передаваться бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам по нормативам, устанавливаемым федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год...». Равным образом, в рамках вышеуказанного предмета ведения Российская Федерация имеет право оказывать финансо-

вую помощь из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в формах, указанных в ст. 133 БК РФ, а именно: в форме предоставления дотаций, **субвенций**; бюджетных кредитов, бюджетных ссуд.

Бюджетная компетенция РФ, ее субъектов и муниципальных образований, являясь характеристикой право- и дееспособности этих субъектов, приходится одновременно на долю представляющих их органов. Это обусловлено тем, что ни Российская Федерация, ни субъекты РФ, ни муниципальные образования не могут самостоятельно (как явления) реализовать свою дееспособность без помощи конкретного органа. В связи с этим, бюджетная компетенция Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в части бюджетных правомочий (прав и обязанностей) фактически принадлежит органам (государственным и муниципальным), представляющим РФ, субъекты РФ и муниципальные **образования** в конкретных правоотношениях и, таким образом, реализующим их бюджетную компетенцию¹.

К числу органов, на долю которых приходится бюджетная дееспособность Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных **образований** и которые, таким образом, реализуют бюджетную компетенцию этих субъектов, относятся:

- представительные органы государственной власти и местного самоуправления, рассматривающие, утверждающие бюджеты, а также отчеты об их исполнении;
- исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие учет доходов и расходов бюджетов.

Бюджетной компетенцией обладают не только общественно-территориальные образования как субъекты **бюджетного** права, но и органы государственной власти и **местного** самоуправления как самостоятельные субъекты бюджетного права, а также Банк России. В этом случае правоспособность и дееспособность субъекта бюджетного права приходится на долю **одного** лица — того органа, который наделен бюджетной **компетенцией**.

К сожалению, БК РФ не делает различий между общественно-территориальными образованиями (Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями) как субъектами бюджетного права и прочими субъектами **бюджетного**

¹ Аналогичное явление имеет место в административном праве (см: Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М., 1999. С. 44).

права. В БК РФ компетенция Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований раскрывается через полномочия органов, на долю которых приходится дееспособность этих субъектов. Поэтому **на** основе анализа одного лишь БК РФ невозможно четко разграничить компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления как самостоятельных субъектов бюджетного права и компетенцию общественно-территориальных образований как субъектов бюджетного права. Для этого необходимо привлечение дополнительной научной информации.

§ 2. Бюджетная компетенция Российской Федерации

Компетенция Российской Федерации в области бюджета в значительной мере определена наличием у нее суверенитета, в том числе финансового, который, согласно Конституции РФ, распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4, ч. 2 ст. 67). Финансовый суверенитет РФ выражается, в частности, в ее исключительных правах в области финансов, которые не могут принадлежать организациям, физическим лицам и т.д.

Компетенция РФ в **области бюджета** весьма широка. В БК РФ она определяется через предметы ведения РФ в области бюджета, которые затем конкретизируются в бюджетных полномочиях органов государственной власти, выступающих от лица РФ.

Предметы ведения Российской Федерации в области бюджета определены в ст. 7 БК РФ. Однако надо иметь в виду, что законодатель подошел в ст. 7 БК РФ к определению предметов ведения Российской Федерации в области бюджета весьма широко. В ряде случаев он включил в эти предметы ведения функции, которые составляют предметы ведения не самой Российской Федерации, а уполномоченных ею органов. В других случаях он отнес к бюджетной компетенции РФ предметы ведения, которые в строго научном понимании составляют компетенцию РФ в области государственного долга и государственных внебюджетных фондов.

С учетом вышеотмеченного, а также выработанного в науке понятия бюджетного права к предметам ведения Российской Федерации в области бюджета следует отнести следующие управленческие функции, закрепленные в ст. 7 БК РФ:

— установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ;

— разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов от федеральных налогов и сборов, иных доходов федерального бюджета между бюджетами различных уровней бюджетной системы РФ;

— разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;

— определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

— определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;

— установление порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждения и исполнения федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составления отчетности об исполнении и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета;

— рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета;

— установление порядка формирования доходов **федерального бюджета**;

— установление порядка и условий предоставления **финансовой помощи** и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;

— предоставление **финансовой помощи** и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;

— установление общих принципов и условий предоставления бюджетных кредитов;

— утверждение бюджетной классификации РФ;

— установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;

— установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение **бюджетного законодательства РФ**.

Предметы ведения РФ в сфере бюджета раскрываются (конкретизируются) через бюджетные полномочия тех органов, которые непосредственно реализуют бюджетную компетенцию РФ. К

числу этих органов относятся Государственная Дума РФ, а также Федеральное казначейство.

Бюджетные полномочия **органов**, выступающих от лица РФ, закреплены в Конституции РФ, а также в БК РФ.

Прежде всего, Государственная Дума, выступая от лица РФ, имеет полномочия принимать федеральные законы (ст. 76, 105 Конституции РФ), в том числе в сфере бюджета. Этим самым она реализует многие предметы ведения РФ, закрепленные в ст. 7 БК РФ. Полномочие **Государственной** Думы принимать бюджетные законы, в частности, обеспечивает:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ;
- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;
- определение **основ, составления** и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждения отчетов об **их** исполнении и осуществления контроля за их исполнением;
- определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;
- установление порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждения и исполнения федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составления отчетности об исполнении и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета;
- установление порядка формирования доходов федерального бюджета;
- установление порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета **бюджетам** субъектов РФ и местным бюджетам;
- установление общих принципов и условий **предоставления** бюджетных кредитов;
- утверждение бюджетной классификации РФ;
- установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;
- установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

Свидетельством реализации Государственной Думой выше-названных полномочий в сфере бюджета является принятие

БК РФ, Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г., с изменениями¹. Данные законы в полной мере обеспечили реализацию предметов ведения РФ в сфере бюджета.

Кроме того, исходя из ст. 106 Конституции РФ, а также ст. 153 БК РФ Государственная Дума выступает от лица РФ, имея полномочие рассматривать и утверждать (принимать) федеральный бюджет, а также отчет о его исполнении. Как отмечалось, в праве РФ на рассмотрение и утверждение бюджета находит выражение ее государственный суверенитет.

В процессе рассмотрения и утверждения федерального бюджета Государственная Дума имеет полномочия:

а) передавать собственные доходы федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам по нормативам (ст. 52 БК РФ);

б) передавать из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ отдельные виды расходов путем включения соответствующих норм в федеральный закон о федеральном бюджете с одновременным внесением изменений в БК РФ (п. 1 ст. 130 БК РФ);

в) оказывать финансовую помощь из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (ст. 133 БК РФ);

г) формировать в федеральном бюджете целевые бюджетные фонды (ст. 17 БК РФ).

Можно выделить и другие функции Государственной Думы, которые она осуществляет в ходе реализации основного полномочия — рассматривать и утверждать федеральный бюджет.

Наконец, в ходе бюджетного процесса, а точнее — исполнения федерального бюджета Федеральное казначейство имеет полномочия от имени РФ вести учет доходов и расходов бюджета (ст. 240, 262 БК РФ). Данное полномочие Федерального казначейства является одной из составляющих бюджетной компетенции именно Российской Федерации, поскольку оно непосредственно обеспечивает суверенное право РФ на собственный бюджет (ч. «з» ст. 71 Конституции РФ), а также право на получение бюджетных доходов и их использование².

¹ СЗРФ. 1996. №34. Ст. 4030; 1998. № 10. Ст. 1144; №13. Ст. 1462.

² См.: Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 124 (автор главы — Н.И. Химичева).

§ 3. Бюджетная компетенция субъектов РФ

Субъекты РФ, выступая в качестве субъектов бюджетного права, так же как и Российская Федерация, выступающая в этом качестве, реализуют суверенитет государства.

Бюджетная компетенция субъектов РФ определена в БК РФ через предметы ведения субъектов РФ в области бюджета, которые затем конкретизируются в бюджетных полномочиях органов государственной власти, выступающих от лица субъектов РФ.

Предметы ведения субъектов РФ в области бюджета определены в ст. 8 БК РФ. Однако, как и в случае с предметами ведения РФ в области бюджета, они определены весьма широко. В ряде случаев законодатель включил в предметы ведения субъектов РФ те функции, которые составляют предметы ведения не самих субъектов РФ в области бюджета, а уполномоченных им органов. В других случаях законодатель отнес предметы ведения, в строго научном понимании составляющих компетенцию субъектов РФ в области государственного долга, к бюджетной компетенции Российской Федерации.

С учетом вышеотмеченного, а также выработанного в науке понятия бюджетного права к предметам ведения субъектов РФ в области бюджета следует отнести следующие управленческие функции, закрепленные в ст. 8 БК РФ:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов субъектов РФ, утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ;
- рассмотрение и утверждение проектов бюджетов субъектов РФ;
- распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов РФ между бюджетами субъекта РФ и местными бюджетами;
- определение порядка направления в бюджет субъекта РФ доходов от использования собственности субъекта РФ, доходов от налогов и сборов субъекта РФ, иных доходов бюджета субъекта РФ;
- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами в соответствии с законодательством РФ;
- установление совместно с органами государственной власти РФ порядка и условий предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов РФ;

— определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;

— предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;

— установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов.

Предметы ведения субъектов РФ в сфере бюджета раскрываются (конкретизируются) через бюджетные полномочия тех органов, которые непосредственно реализуют бюджетную компетенцию субъектов РФ.

К числу этих органов относятся законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также органы исполнительной власти субъектов РФ, ведущие учет доходов и расходов бюджетов субъектов РФ.

Бюджетные полномочия органов, выступающих от лица субъектов РФ, закреплены в Конституции РФ, БК РФ, а также в конституциях и уставах субъектов РФ и специальных бюджетных законах, принятых в субъектах РФ.

Прежде всего, **законодательные** (представительные) органы власти субъектов РФ, выступая от лица субъектов РФ, имеют полномочия принимать законы субъектов РФ, в том числе в сфере бюджета (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). Этим самым законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ реализуют следующие предметы ведения, закрепленные в ст. 8 БК РФ:

— установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов субъектов РФ, утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ;

— определение порядка направления в бюджет субъекта РФ доходов от использования собственности субъекта РФ, доходов от налогов и сборов субъекта РФ, иных доходов бюджета субъекта РФ;

— разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами в соответствии с **законодательством** РФ;

— установление совместно с органами государственной власти РФ порядка и условий предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов РФ;

— определение порядка и условий предоставления **финансовой помощи и бюджетных ссуд** из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;

— установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов.

Кроме того, исходя из ст. 135 БК РФ, а также законодательных актов субъектов РФ в сфере бюджета законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, выступая от лица субъекта РФ, полномочны рассматривать и утверждать бюджет субъекта РФ, а также отчет о его исполнении. В данном случае законодательные (представительные) органы власти субъекта РФ выступают именно от лица субъекта РФ, поскольку в праве на рассмотрение и утверждение бюджета находит выражение государственный суверенитет.

В процессе рассмотрения и утверждения бюджета субъекта РФ **законодательный** (представительный) орган власти имеет полномочия:

а) передавать из бюджета субъекта РФ местным бюджетам отдельные виды расходов бюджетов субъектов Федерации, предусмотренные п. 1 ст. 86 БК РФ, путем включения соответствующих норм в закон субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год (ст. 139 БК РФ);

б) оказывать финансовую помощь из бюджета субъекта РФ местному бюджету, а также предоставлять ему бюджетные ссуды;

в) передавать местному бюджету на постоянной основе полностью или частично доходы бюджетов субъектов РФ (ст. 58 БК РФ);

г) формировать в бюджете субъекта РФ целевые бюджетные фонды (ст. 17 БК РФ);

д) включать в бюджет субъекта РФ доходы, переданные из федерального бюджета (ст. 52 БК РФ);

е) включать в бюджет субъекта РФ отдельные виды расходов, переданные из **федерального** бюджета (п. 1 ст. 130 БК РФ);

ж) включать в бюджет субъекта РФ финансовую помощь из федерального бюджета (ст. 133 БК РФ).

Наконец, в ходе бюджетного процесса, а точнее — исполнения бюджета субъекта РФ орган, исполняющий бюджет субъекта РФ, имеет полномочия от имени субъекта РФ вести учет доходов и расходов бюджета (ст. 240 БК РФ). Данное полномочие органа, исполняющего бюджет субъекта РФ (финансовый орган субъекта РФ или Федеральное казначейство на основе договора с субъектом РФ), является одной из составляющих бюджетной компетенции субъекта РФ, так как оно непосредственно обеспечивает суверенное право РФ на **собственный** бюджет (п. «з» ст. 71 Конституции РФ), а также право на получение бюджетных доходов и расходов.

§ 4. Компетенция муниципального образования в области бюджета

Бюджетная компетенция муниципального образования характеризует муниципальное образование как субъект бюджетного права.

Бюджетная компетенция муниципального образования в БК РФ определена через предметы ведения муниципального образования в области бюджета, которые затем конкретизируются в бюджетных полномочиях органов местного самоуправления, выступающих от лица муниципального образования.

Предметы ведения муниципального образования в области бюджета определены в ст. 9 БК РФ¹. Однако надо иметь в виду, что законодатель подошел к определению предметов ведения муниципального образования весьма широко, отнеся в ряде случаев к бюджетной компетенции муниципальных образований те предметы ведения, которые с научной точки зрения составляют компетенцию муниципального образования в области муниципально-го долга.

С учетом всего отмеченного к предметам ведения муниципальных образований в области бюджета следует отнести:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;
- рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение местных бюджетов, утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;
- определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов.

¹ В абз. 1 ст. 9 БК РФ речь идет не о предметах ведения муниципального образования, а о предметах ведения органов местного самоуправления в сфере бюджета. Данную формулировку вряд ли можно признать правильной, ибо субъектом бюджетного права в большинстве случаев является само муниципальное образование, т.е. население определенной территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление (п. 1 ст. 130 БК РФ).

Предметы ведения муниципальных образований в сфере бюджета раскрываются (конкретизируются) через бюджетные полномочия тех органов, которые непосредственно реализуют бюджетную компетенцию муниципального образования. К числу этих органов относятся: представительные органы власти муниципального образования, а **также** исполнительные органы власти, ведущие учет доходов и расходов местного бюджета.

Бюджетные полномочия вышеназванных органов установлены в ст. 132 Конституции РФ, Бюджетном кодексе РФ, Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», а также в нормативных правовых актах представительных органов местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты (решения), в том числе в сфере бюджета (ст. 130 Конституции РФ). Благодаря этому они **обеспечивают** следующие предметы ведения муниципального образования:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;
- определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов.

В частности, во исполнение вышеназванных полномочий многие представительные органы местного самоуправления приняли нормативные акты о бюджетном процессе.

Кроме **того**, в соответствии со ст. 132 Конституции РФ, а также ст. 153 БК РФ представительные органы местного самоуправления имеют полномочия от лица муниципального образования рассматривать и утверждать местные бюджеты, а также рассматривать и утверждать отчеты об их **исполнении**.

В процессе рассмотрения и утверждения местного бюджета представительные органы местного самоуправления имеют полномочия:

- а) формировать в местном бюджете **целевые** бюджетные фонды (ст. 17 БК РФ);
- б) передавать доходы местного бюджета бюджетам других уровней бюджетной системы по ставках (нормативам), определяв-

мым правовыми актами органов местного самоуправления (ст. 63 БК РФ);

в) включать в местный бюджет доходы, переданные из бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета (ст. 52, 58 БК РФ);

г) включать в местный бюджет финансовую помощь и бюджетные ссуды, полученные из бюджета субъекта РФ;

д) включать в местный бюджет расходы, переданные из бюджета субъекта РФ.

Можно выделить и другие полномочия представительных органов местного самоуправления, которые они осуществляют в ходе реализации основного полномочия рассматривать и утверждать местный бюджет.

Наконец, муниципальное образование имеет право на собственный бюджет, равно как и право на получение бюджетных доходов и их использование (ст. 132 Конституции РФ), ст. 10 БК РФ.

Исходя из этого, по аналогии с бюджетной компетенцией Российской Федерации и бюджетной компетенцией субъектов РФ, полномочие на учет доходов и расходов бюджета (ст. 240 БК РФ), которое реализуется от имени муниципального образования, принадлежит финансовым органам местного самоуправления.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте предметы ведения Российской Федерации, закрепленные в БК РФ.

2. Какие управленческие функции субъектов РФ закреплены в БК РФ?

3. Каким образом реализуется компетенция Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в бюджетной области?

Глава 10 БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

§ 1. Понятие бюджетного процесса и основные полномочия его участников

Бюджетный процесс — составная часть бюджетного права, а точнее — один из правовых институтов, входящих в подотрасль «бюджетное право». Бюджетный процесс как правовой механизм направлен на принятие реального бюджета, законов (решений) о бюджете и государственных внебюджетных фондов, а также на эффективное их исполнение.

В настоящее время основным правовым актом, регулирующим бюджетный процесс, является Бюджетный кодекс РФ (ст. 151—280). Однако, учитывая федеративное устройство России, бюджетный процесс существует как на уровне федерации, так и на уровне субъектов РФ. Кроме того, бюджетный процесс имеет место на уровне муниципальных образований. В связи с этим правовым источником бюджетного процесса является не только БК РФ, но также законы субъектов РФ о бюджетном процессе и постановления представительных органов местного самоуправления.

Понятие бюджетного процесса в РФ дано в ст. 6 БК РФ. Здесь он определен как *регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджета, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением*. Данное понятие бюджетного процесса *страдает* рядом недостатков. Главный из них состоит в том, что это понятие не охватывает всего содержания бюджетного процесса, а лишь его часть. В связи с этим представляется более полезным исходить из научного понятия бюджетного процесса, устоявшегося в финансово-правовой и экономической науке на протяжении многих

лет¹. Учитывая, что сегодня (с учетом ст. 6 БК РФ) бюджетный процесс обеспечивает не только формирование и реализацию бюджета, но и государственных внебюджетных фондов, правильно будет сказать, что бюджетный процесс — это установленный правовыми нормами порядок составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов и государственных внебюджетных фондов, исполнения этих бюджетов, а также составления, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении².

Из данного понятия следует, что бюджетный процесс — это сложный правовой механизм, в котором выделяются следующие стадии:

- составление проектов бюджетов и государственных внебюджетных фондов,
- рассмотрение и утверждение проектов бюджетов и государственных внебюджетных фондов,
- исполнение бюджетов и государственных внебюджетных фондов,
- составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

При этом на всех стадиях бюджетного процесса имеет место государственный финансовый контроль.

Характерной особенностью бюджетного процесса является его непрерывность во времени. В целом, бюджетный процесс по бюджету и государственным внебюджетным фондам на предстоящий финансовый год начинается не позднее десяти месяцев до начала очередного финансового года (ст. 184 БК РФ), а заканчивается — к концу года, следующего за годом исполнения бюджетов. В частности, в соответствии со ст. 275, 279 БК РФ бюджетный процесс по федеральному бюджету заканчивается в последних числах ноября месяца, следующего за годом исполнения ежегодного феде-

¹ В финансово-правовой науке под бюджетным процессом традиционно понимается установленный правовыми нормами порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджета, его исполнения, а также составления, рассмотрения и утверждения отчета о его исполнении. См.: Советское финансовое право / Под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1982. С. 131 (автор главы — В.В. Бесчеревных); Советское финансовое право / Под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М., 1987. С. 155 (автор главы — О.Н. Горбунова); Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 137.

² Современное содержание бюджетного процесса приводит к выводу, что бюджетное право как подотрасль финансового права и финансово-правовой институт государственных внебюджетных фондов пересекаются через бюджетный процесс. Подробнее о финансово-правовом институте государственных внебюджетных фондов см. в гл. 11.

рального бюджета. Таким образом, весь цикл бюджетного процесса длится более **двух** лет. При этом, непрерывность бюджетного процесса выражается в том, что бюджетный процесс по бюджету и государственным внебюджетным фондам на новый финансовый год начинается тогда, когда еще не закончен бюджетный процесс по бюджету и государственным внебюджетным фондам на текущий финансовый год.

В бюджетном процессе принимает участие значительный круг субъектов.

В соответствии со ст. 152 БК РФ *участниками бюджетного процесса* являются: 1) Президент РФ; 2) органы законодательной (представительной) власти; 3) органы исполнительной власти; 4) органы денежно-кредитного регулирования; 5) органы государственного и муниципального финансового контроля; 6) государственные внебюджетные фонды; 7) главные **распорядители** и распорядители бюджетных средств; 8) бюджетные учреждения; 9) государственные и муниципальные унитарные предприятия; 10) другие получатели бюджетных средств, кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета. Законодательством РФ и субъектов РФ бюджетные полномочия могут быть возложены и на иные органы.

Полномочия Президента РФ в бюджетном процессе вытекают из Конституции РФ, согласно положениям которой Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, включая финансово-экономическую политику, обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства и, соответственно, с бюджетным посланием, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и уполномочен использовать в этих целях согласительные процедуры, в том числе в бюджетном процессе.

Бюджетные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления сводятся в основном к рассмотрению и утверждению соответствующих бюджетов **и** бюджетов внебюджетных фондов, а также отчетов об их исполнении. Кроме **того**, они осуществляют парламентский контроль на различных стадиях бюджетного процесса (ст. 153 БК РФ).

Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления в свою очередь осуществляют составление проекта бюджета, внесение его с необходимыми документами и материалами

на утверждение законодательного (представительного) органа, исполнение бюджета, включая сбор доходов бюджета, управление государственным или муниципальным долгом, ведомственный контроль за исполнением бюджета, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов. Аналогичные полномочия органы **исполнительной** власти осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам (ст. 154 БК РФ).

Органом денежно-кредитного регулирования, обладающим бюджетными полномочиями, является Банк России, который совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики, обслуживает счета бюджетов, осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ. К работе с бюджетными средствами могут также привлекаться иные кредитные организации для осуществления операций по предоставлению бюджетных средств на возвратной основе, а также в целом для обслуживания бюджетных счетов, если на соответствующей территории Банк России не может выполнить эту функцию (ст. 155—156 БК РФ).

Органы государственного и муниципального финансового контроля осуществляют в ходе бюджетного процесса финансовый **контроль** за исполнением бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов бюджетов, федеральных и региональных целевых программ, нормативных правовых актов в области бюджета (ст. 157 БК РФ). К числу этих органов относятся: Счетная палата РФ, счетные палаты в субъектах РФ и другие органы.

Главным распорядителем средств бюджета как участником бюджетного процесса является орган государственной власти РФ, субъекта РФ, орган местного самоуправления, определенные ведомственной классификацией расходов бюджета и имеющие право распределять средства соответствующего бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств.

Перечень главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств определяется органом исполнительной власти соответствующего уровня в зависимости от структуры органов власти и способов организации финансовых потоков (ст. 25 БК РФ).

Главными распорядителями средств федерального бюджета являются, как правило, министерства и ведомства, а средств бюджетов субъектов РФ — министерства, управления и отделы ис-

полнительных органов власти субъектов РФ. Например, Министерство внутренних дел РФ является главным распорядителем средств федерального бюджета, а управление здравоохранения администрации субъекта РФ — главным распорядителем соответствующих средств областного бюджета. На уровне муниципальных образований главным распорядителем средств по муниципальному образованию может и не быть. Однако в крупных городах в качестве главного распорядителя средств городского бюджета выступает глава исполнительного органа местного самоуправления.

Бюджетное законодательство определяет понятие «главный распорядитель бюджетных средств» в первую очередь по *наличию учетно-распределительной функции*, в соответствии с которой главный распорядитель бюджетных средств утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений, составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета. Главный распорядитель бюджетных средств имеет при этом право на основании мотивированного представления бюджетного учреждения вносить изменения в утвержденную смету доходов и расходов бюджетного учреждения в части распределения средств между ее статьями (ст. 158 БК РФ).

Важное место отводится главному распорядителю бюджетных средств в *заемно-инвестиционном процессе*. Он может быть уполномочен представлять сторону государства, субъекта РФ или органа местного самоуправления в договорах о предоставлении бюджетных средств на возвратной основе, государственных или муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций. С другой стороны, главный распорядитель бюджетных средств определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат (ст. 158 БК РФ).

Не менее значимы *контрольные полномочия* главного распорядителя бюджетных средств. Он осуществляет контроль получателей бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их **возврата**, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг.

Главный распорядитель бюджетных средств осуществляет также контроль за использованием бюджетных средств распоря-

дителями бюджетных средств, бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, которым передана на праве хозяйственного ведения или в оперативное управление собственность соответственно Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований. Непосредственное проведение контроля за использованием бюджетных средств унитарными предприятиями осуществляется по инициативе главного распорядителя бюджетных средств органами государственного финансового контроля (ст. 160 БК РФ).

Главный распорядитель бюджетных средств готовит и представляет органу, **ответственному** за контроль исполнения соответствующего бюджета, сводный отчет об исполнении бюджета по выделенным средствам, сводную смету доходов и расходов, а также отчет о выполнении задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг.

Главный распорядитель средств федерального бюджета в пределах своей компетенции осуществляет *представительство государства в судебных органах*. Он уполномочен выступать в суде от имени российской казны по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) соответствующих должностных лиц и органов, по ведомственной принадлежности, а также по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности. Выплата средств по исполнительным листам производится за счет федеральной казны из средств федерального бюджета, выделенных федеральным органам исполнительной власти как главным распорядителям средств федерального бюджета (п. 10 ст. 158 БК РФ).

Распорядители бюджетных средств как участники бюджетного процесса — это органы государственной власти и местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. Права распорядителей бюджетных средств определены в ст. 159 и 160 БК РФ и почти аналогичны правам главных распорядителей бюджетных средств. Однако распорядители бюджетных средств реализуют эти права в бюджетном процессе непосредственно относительно получателей бюджетных средств.

Непосредственное расходование бюджетных средств осуществляется *получателями бюджетных средств*, которыми являются бюджетные учреждения или иные организации, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджет-

ной росписью на соответствующий год (ст. 162 БК РФ). К числу получателей бюджетных средств относятся школы, больницы, **поликлиники и т.д.**

Получатели бюджетных средств имеют право на своевременное получение и использование бюджетных средств в соответствии с утвержденной бюджетной росписью, право на своевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств, а также на компенсацию в размере недофинансирования. В свою очередь получатели бюджетных средств обязаны своевременно подавать бюджетные заявки или иные документы, подтверждающие право **на** получение бюджетных средств; эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением; своевременно и в полном объеме возвращать бюджетные средства, предоставленные на возвратной основе; своевременно и в полном объеме вносить плату за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе; своевременно представлять отчет и иные сведения об использовании бюджетных средств (ст. 163 БК РФ).

В бюджетном процессе главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств и получатель бюджетных средств взаимосвязаны. Сначала главный распорядитель средств по соответствующему бюджету распределяет их по подведомственным распорядителям бюджетных средств, а последние, в свою очередь, по получателям бюджетных средств. Например, Министерство внутренних дел РФ является главным распорядителем средств федерального бюджета, его управления в субъектах РФ — распорядителями бюджетных средств, а районные отделения — бюджетополучателями. Аналогичным образом существует взаимосвязь вышеназванных участников бюджетного процесса на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Например, отраслевое, областное управление является главным распорядителем соответствующих средств областного бюджета, его районные отделы — распорядителями бюджетных средств, а бюджетные учреждения (поликлиники, больницы, школы и т.п.) — получателями бюджетных средств. В муниципальных образованиях эта схема может быть двухступенчатой (распорядитель — бюджетополучатель), как в большинстве сельских районов. Однако в крупных городах она, как правило, сохраняет три уровня, где главными распорядителями являются глава исполнительного органа местного самоуправления и главы административно-территориальных единиц (городских районов), распорядителями средств городского бюджета — как правило, отраслевые управле-

ния и отделы, а бюджетополучателями — конкретные бюджетные учреждения и иные организации по периодически утверждаемому перечню.

Помимо названных участников бюджетного процесса к их числу относятся и некоторые другие, перечисленные в ст. 152 БК РФ. Это государственные и муниципальные унитарные предприятия, имеющие право на получение бюджетных ассигнований, иные органы, на которые законодательством РФ и субъектами РФ возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия. Но их роль в бюджетном процессе весьма фрагментарна.

§ 2. Правовые требования к составлению проектов бюджетов

Составление проекта бюджета — первая стадия в бюджетном процессе. Ее целью является подготовка реального, экономически обоснованного проекта бюджета. Правовые основы составления проектов бюджетов определены в ст. 169—184 БК РФ. При этом, в ст. 184 БК РФ особо выделен порядок составления проекта федерального бюджета. В законах субъектов РФ, а также в постановлениях представительных органов местного самоуправления, посвященных бюджетному процессу, могут содержаться нормы, регулирующие порядок составления региональных и местных бюджетов.

В Российской Федерации *составление проектов бюджетов входит в компетенцию исполнительных органов власти и местного самоуправления*. Непосредственное составление проектов бюджетов на федеральном уровне осуществляет Министерство финансов РФ, а на региональном и местном **уровнях** — финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Составление проектов бюджетов различных уровней бюджетов системы РФ осуществляется не синхронно, а сдвинуто во времени. Составление проекта федерального бюджета начинается не позднее чем за десять месяцев до начала очередного финансового года (ст. 184 БК РФ). В субъектах РФ и в муниципальных образованиях процесс составления проектов бюджетов сдвинут во времени на **два—три** месяца вперед, так как бюджеты этих уровней зависят от показателей федерального бюджета в плане формирования их доходной части. Дополнительного времени требует и взаимоувязка бюджетов субъектов РФ с бюджетами входящих в них муниципальных образований. Еще

больше процедурных сложностей можно наблюдать в так называемых сложных субъектах РФ, где на территории одного субъекта РФ находится один или несколько других (Тюменская область — Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа; Пермская область — Коми-Пермяцкий АО и т.п.).

Составление бюджетов всех уровней бюджетной системы основывается, прежде всего, на политических и сугубо экономических документах. К политическим документам в бюджетном процессе относится *Бюджетное послание Президента РФ*. В нем определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год. Оно направляется Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году¹.

К сугубо экономическим документам, принимаемым во внимание на стадии составления проектов бюджетов, относятся: *прогноз социально-экономического развития, сводный финансовый баланс территории, а также план развития государственного или муниципального секторов экономики* (п. 3 ст. 172 БК РФ). *Прогноз социально-экономического развития территории* (Российской Федерации в целом, каждого субъекта РФ, муниципальных образований) — это базовый экономический документ, содержащий информацию о **направлениях** развития экономики и социальной **сферы** в регионе. Проект бюджета на планируемый финансовый год должен в денежной форме обеспечить реализацию показателей, зафиксированных в этом документе. Производность проекта бюджета от прогноза **социально-экономического** развития территории подтверждается тем, что изменение показателей последнего влечет изменение основных характеристик проекта бюджета (ст. 173 БК РФ). *Баланс финансовых ресурсов* как бюджетообразующий документ представляет собой баланс всех доходов и расходов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Баланс составляется в соответствии с прогнозом социально-экономического развития территории (ст. 175 БК РФ). *План развития государственного или муниципального сектора экономики* также является основополагающим для проектировки бюджета документом. Это связано с тем, что в названный сектор экономики выделяется значительная доля бюджетных ресурсов в форме бюд-

¹ См., например: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2002 год» // Российская газета. 2001. 24 апр.

жетных кредитов, ассигнований на выплату заработной платы и т.д. Кроме того, финансовые ресурсы государственных и муниципальных предприятий могут являться источником неналоговых доходов бюджетов. Правовые требования к составлению плана развития государственного или муниципального сектора экономики определены в ст. 178 БК РФ.

Помимо вышеперечисленных политических и экономических документов в процессе составления проектов бюджетов используются сведения, которые в большей части финансовые органы одного уровня бюджетной системы получают от финансовых органов другого уровня бюджетной системы. К числу таких сведений относятся: а) нормативы отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов других уровней бюджетной системы РФ; б) предполагаемые объемы финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы; в) виды и объемы расходов, передаваемые с одного уровня бюджетной системы РФ на другой.

Важно подчеркнуть, что финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований не могут окончательно спроектировать свои бюджеты до тех пор, пока не получат вышеуказанные сведения соответственно от Министерства финансов РФ или финансовых органов субъектов РФ.

Вместе с тем, в процессе составления проектов бюджетов используются и другие сведения: а) действующее налоговое законодательство; б) нормативы финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг; в) нормативы минимальной бюджетной обеспеченности¹.

Составление проекта бюджета на каждом уровне бюджетной системы предполагает и составление *проекта закона (решения) о бюджете*. В ст. 181 БК РФ определены требования к проекту закона (решения) о бюджете. В юридическом аспекте это есть требования законодательной техники, которые должны быть соблюдены при составлении проекта закона (решения) о бюджете.

Законодательно установлен состав показателей, представляемых для рассмотрения и утверждения в проекте закона (решения) о бюджете. Так, в проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым отно-

¹ Понятие минимальной бюджетной обеспеченности и норматива финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг дано в ст. 6 и 177 БК РФ. Однако на сегодняшний день эти нормативы не утверждены.

сятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета и дефицит бюджета, нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, в проекте закона (решения) о бюджете должны быть установлены расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации; общий объем капитальных и текущих расходов бюджета; расходы и доходы целевых бюджетных фондов; объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, предоставляемой в форме дотаций, субвенций и субсидий, по бюджетам, получающим указанную финансовую помощь; распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета; а также иные показатели, определенные БК РФ, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

Проект бюджета составляется строго в соответствии с *бюджетной классификацией*, которая обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной **системы**¹.

Органы, составляющие бюджет, вместе с проектом бюджета и проектом закона (решения) о бюджете подготавливают еще целый ряд дополнительных материалов, предусмотренных ст. 182 БК РФ, а также законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

На федеральном уровне стадия составления проекта бюджета характеризуется тем, что здесь проект федерального бюджета составляется совместно с **проектами** бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год. Точнее, на федеральном уровне правлениями Пенсионного фонда РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Фонда социального страхования РФ составляются проекты бюджетов этих внебюджетных фондов и представляются Правительству РФ для последующего внесения в Государственную Думу РФ (ст. 145 БК РФ). Одновременно Правительство РФ утверждает проект федерального закона о федеральном бюд-

¹ Правовую характеристику бюджетной классификации см. в § 3 данной главы.

жете для внесения его в Государственную Думу (п. 9 ст. 184 БК РФ).

На уровне субъектов РФ правления территориальных фондов обязательного медицинского страхования составляют проекты бюджетов этих фондов для последующего их внесения в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ.

§ 3. Бюджетная классификация

Составление и исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией.

Бюджетная классификация — это группировка доходов и расходов бюджетов, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов.

Бюджетная классификация необходима для того, чтобы обеспечить сопоставимость показателей бюджетов всех уровней. Иначе говоря, — для того, чтобы в бюджетах разного уровня бюджетной системы можно было легко найти расходы, выделяемые на одни и те же цели, или доходы, поступающие из одного и того же источника.

Бюджетная классификация имеет очень важное значение в бюджетном процессе, а точнее — на стадии составления и исполнения бюджетов. Именно на этих стадиях бюджетного процесса возникает необходимость сопоставления показателей различных доходов и расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ; бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

В силу значимости бюджетной классификации для бюджетного процесса ее понятие и состав определены в БК РФ (ст. 18—27) и конкретизированы в Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. с изменениями и дополнениями¹.

*Бюджетная классификация включает*¹.

- классификацию доходов бюджетов РФ;
- функциональную классификацию расходов бюджетов РФ;
- экономическую классификацию расходов бюджетов РФ;
- **классификацию** источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ;

¹ СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1194; № 13. Ст. 1462; 1999. № 34. Ст. 4030; 2000. № 32. Ст. 3338.

- классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- классификацию видов государственных внутренних долгов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;
- классификацию видов государственного внешнего долга РФ и государственных внешних активов РФ;
- ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Из всех вышеперечисленных видов бюджетной **классификации** РФ едиными для бюджетов всех уровней бюджетной системы являются: а) классификация доходов бюджетов РФ; б) функциональная классификация расходов бюджетов РФ; в) экономическая классификация расходов бюджетов РФ; г) классификация источников финансирования дефицитов бюджетов РФ. Эти классификации утверждаются федеральным законом.

Классификация доходов бюджетов Российской Федерации основана на подразделении конкретных видов доходов по источникам и способам их получения (ст. 20 БК РФ). Например, такие доходы бюджета, как налоги на имущество, подразделяются по источникам их получения на налог на имущество **физических** лиц и налог на имущество предприятий, а по способам их получения — на налог на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения, налог на операции с ценными бумагами. В данном случае источником получения дохода в бюджет является имущество физических **лиц** и предприятий, а способами получения — операции с ценными бумагами и сделки по переходу имущества в **порядке** наследования или дарения.

Расходы бюджетов всех уровней бюджетной системы прежде всего классифицируются функционально, ведомственно и экономически.

Функциональная классификация расходов бюджетов является группировкой расходов по основным функциям государства. Например, выделяются расходы на национальную оборону, международную деятельность, правоохранительную деятельность и т.д. Функциональная классификация имеет несколько уровней: разделы, подразделы, статьи, а также виды **расходов** бюджета.

Ведомственная классификация расходов бюджета является **группировкой** расходов, отражающей распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств бюджетов. Она утверждается по каждому бюджету.

Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета **утверждается** федеральным законом (ст. 24 БК РФ). В соответствии с Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации» главными распорядителями расходов федерального бюджета, в частности, являются: Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство энергетики РФ, Министерство путей сообщения РФ и др.

Расходы федерального бюджета по главным распорядителям средств федерального бюджета утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год (ст. 24 БК РФ). В частности, на 2001 г. они утверждены в Приложении № 1 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 год», которое называется «**Ведомственная** структура расходов федерального бюджета на 2001 год»¹.

Перечень главных распорядителей средств бюджетов субъектов РФ, распорядителей средств местных бюджетов утверждается соответственно органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления (ст. 25 БК РФ).

Экономическая классификация расходов бюджетов Российской Федерации является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы по их экономическому содержанию (ст. 22 БК РФ). Экономическая классификация предполагает подразделение всех расходов на текущие и капитальные. В рамках этих групп расходов выделяются различные подгруппы расходов: закупки товаров и оплата услуг, субвенции, субсидии, трансферты и т.д. В конечном итоге, в экономической классификации все расходы дробятся по элементам затрат, т.е. направляются на оплату труда, на капитальный ремонт, на командировки и т.д.

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов РФ является группировкой заемных средств, привлекаемых Российской Федерацией, субъектами РФ и органами местного самоуправления для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов (ст. 23 БК РФ).

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ и органы местного самоуправления могут детализировать объекты бюджетной классификации Российской Федерации, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации РФ.

§ 4. Правовой режим рассмотрения и утверждения проектов бюджетов

Рассмотрение и утверждение бюджетов начинается с момента внесения проекта закона (решения) о бюджете на рассмотрение законодательного (представительного) органа (ст. 185—214 БК РФ).

Орган исполнительной власти, орган местного самоуправления **вносят** проект закона (решения) о бюджете на **очередной** финансовый год на рассмотрение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления в срок, определенный для федерального бюджета — Бюджетным кодексом РФ; для бюджета субъекта РФ — законом данного субъекта; для местного бюджета — правовыми актами органа местного самоуправления. Таким же образом устанавливается порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения.

Бюджетное законодательство требует, чтобы порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения, установленный законом субъекта РФ, правовыми актами органа местного самоуправления, обеспечивал рассмотрение и утверждение указанного проекта закона (решения) до начала очередного финансового года, а также утверждение в процессе рассмотрения этого проекта закона (решения) показателей, установленных в ст. 181 БК РФ. Одновременно с проектом закона о бюджете на очередной финансовый год рассматриваются и утверждаются проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов. При этом **проекты** изменений российского налогового законодательства вносятся субъектом права законодательной инициативы на рассмотрение и утверждение законодательным (представительным) органом до принятия закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год.

Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и сопутствующие ему **документы** и материалы не позднее 26 августа текущего года.

Банк России до 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год. Предварительно указанный проект направляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается внесенным в срок, **если** он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 26 августа текущего года. Одновременно указанный законопроект представляется Президенту РФ.

Государственная Дума рассматривает **проект** федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год *в четырех чтениях*.

Российский парламент рассматривает проект **федерального** закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год *в первом чтении* в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством РФ.

В первом чтении обсуждаются самые основные характеристики этого проекта'.

доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ;

распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;

дефицит федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной финансовый год и источники покрытия дефицита **федерального** бюджета;

общий объем расходов федерального бюджета на очередной финансовый год.

При этом Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и второго профильного комитета, ответственного за рассмотрение предмета первого чтения, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. В случае принятия парламентом указанного законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета. При утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета Дума **не имеет** права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если **на** эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства РФ.

В случае *отклонения в первом чтении* проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Государственная Дума может:

передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы, Совета

Федерации и Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета в соответствии с предложениями и, рекомендациями, изложенными в **заключениях** комитетов, **ответственных**, за рассмотрение предмета первого чтения, и заключении комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета;

вернуть указанный законопроект в Правительство РФ на доработку;

поставить вопрос о **доверии** Правительству РФ.

Федеральные законы *о бюджетах государственных внебюджетных фондов*, о минимальном размере пенсии, о размере тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о минимальном размере оплаты труда должны быть приняты Государственной Думой до рассмотрения во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете.

При рассмотрении Государственной Думой проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год *во втором чтении* происходит конкретизация показателей бюджета, утвержденных в первом чтении. Здесь утверждаются: расходы федерального бюджета **по** разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении; размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Государственная Дума рассматривает во втором чтении указанный законопроект в течение 15 дней со дня его принятия в первом чтении.

Если Государственная Дума во втором чтении отклоняет проект закона о федеральном бюджете, она передает указанный законопроект в согласительную комиссию.

При рассмотрении Государственной Думой проекта закона о федеральном бюджете *в третьем чтении* утверждаются следующие основные показатели бюджета: расходы федерального бюджета **по** подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и главным распорядителям средств **федерального** бюджета; распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ основные показатели государственного оборонного заказа; расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых и **прочих** программ; перечень законодательных актов (статей, пунктов, подпунктов, абзацев), действие которых отменяется или приостанавливается на очередной

финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

В четвертом чтении проект закона о федеральном бюджете голосуется в целом. Внесение в него поправок не допускается.

Принятый Государственной Думой закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии с п. «а» ст. 106 Конституции РФ. Совет Федерации рассматривает закон о федеральном бюджете в течение 14 дней со дня его представления **Государственной** Думой, причем голосование проводится на предмет его **одобрения** в целом. Одобренный Советом Федерации закон о федеральном бюджете в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

В случае отклонения закона о федеральном бюджете Советом Федерации указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. По результатам ее работы Государственная Дума повторно рассматривает закон о **федеральном** бюджете в одном чтении. Принятый Государственной Думой в результате повторного рассмотрения закон о федеральном бюджете снова в том же порядке передается в Совет Федерации.

В случае отклонения Президентом РФ закона о **федеральном** бюджете указанный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. При этом в состав согласительной комиссии включается представитель Президента РФ.

Законодательство допускает возможность возникновения такой **ситуации**, когда закон о бюджете не вступает в силу с начала финансового года. Это может быть: а) в случае непринятия Государственной Думой **проекта** закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год до 15 декабря текущего года; б) в случае невступления в силу закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год по другим причинам до 1 января очередного года. В такой ситуации Государственная Дума может принять федеральный закон о финансировании расходов из федерального бюджета в первом квартале очередного финансового года и федеральные органы исполнительной власти производят расходование средств федерального бюджета в соответствии с указанным федеральным законом. Если такой закон не принят, вво-

дится режим временного управления бюджетом (ст. 190 БК РФ), который предусматривает, что орган, исполняющий этот бюджет, правомочен:

осуществлять расходование бюджетных средств на цели, определенные законодательством, но не более 1/4 ассигнований предыдущего года в расчете на квартал (не более 1/12 — в расчете на месяц) по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов РФ;

не финансировать расходы, не предусмотренные проектом закона (**решения**) о бюджете на очередной финансовый год.

При этом бюджетное регулирование осуществляется в размерах и порядке, которые определены законом (решением) о бюджете на предыдущий финансовый год. Порядок распределения средств на оказание финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ сохраняется в виде, определенном законом (решением) о бюджете на предыдущий финансовый год.

В субъектах РФ и муниципальных образованиях проект бюджета рассматривается и утверждается законодательным (представительным) органом, как правило, в трех или даже в двух чтениях.

§ 5. Правовой режим исполнения бюджетов

Исполнить бюджет — значит своевременно получить все запланированные по бюджету доходы и вовремя произвести все запланированные по бюджету **расходы**¹.

В России установлено *казначейское исполнение бюджетов*. Это означает, что на органы **исполнительной** власти возлагаются организация исполнения и **исполнение** бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Они являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений. Федеральный бюджет исполняется Федеральным казначейством. Осуществление бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов осуществляется, как правило, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований. Однако исполнение и этих бюджетов может осуществляться через Федеральное казначейство на основании заключенных соглашений (ст. 168 БК РФ). Исполнение бюджетов

¹ См.: *Пискотин М.Л.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 288.

государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством (ст. 148 БК РФ).

Бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ исполняются на основе **принципа единства кассы**. Принцип единства кассы предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению федерального бюджета, осуществляемых за пределами РФ. Единый счет федерального бюджета (единый счет Федерального казначейства) *находится в ЦБ РФ*. Соответственно, имеются единые счета бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований.

Все доходы, расходы бюджета, а также операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, подлежат бюджетному учету, основывающемуся на едином плане счетов. Единый план счетов бюджетного учёта устанавливается Правительством РФ.

Исполнение всех бюджетов осуществляется по доходам и по расходам.

Исполнение бюджетов *по доходам* предусматривает:

- а) перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;
- б) распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;
- в) возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;
- г) учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета (ст. 218 БК РФ).

Исполнение бюджетов *по расходам* представляет собой технически достаточно сложный процесс. Он состоит из двух процедур: процедуры санкционирования и процедуры финансирования.

Смысл процедуры *санкционирования* при исполнении бюджетов заключается в том, чтобы исключить принятие к финансированию расходов, не утвержденных законом (решением) о соответствующем бюджете (ст. 247 БК РФ). Процедура санкционирования начинается с составления и утверждения бюджетной росписи. Бюджетная роспись составляется главным распорядителем бюджетных средств на основе утвержденного бюджета по распорядителям и получателям бюджетных средств. Она предусматривает выделение бюджетных средств названным субъектам на каждый квартал в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов¹. На основе бюджетной росписи,

¹ О бюджетной классификации см. § 3 данной главы.

составленной каждым главным распорядителем по соответствующему бюджету, составляется сводная бюджетная роспись (органом, составляющим проект бюджета), которая направляется в орган, **исполняющий** бюджет. Последний доводит показатели сводной бюджетной росписи до распорядителей и получателей бюджетных средств в форме уведомления о бюджетных ассигнованиях¹. Уведомление о бюджетных ассигнованиях представляет собой информативный документ, на основе которого каждое бюджетное **учреждение** обязано составить и представить на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств смету доходов и расходов по установленной форме.

На основе сводной бюджетной росписи орган, исполняющий бюджет, берет на себя бюджетное обязательство. *Бюджетное обязательство* — это признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока в соответствии с законом о бюджете и сводной бюджетной росписью.

Формой бюджетного обязательства является такой документ, как *лимит бюджетных обязательств*². Он доводится до распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца. Лимит бюджетных обязательств указывает на объем бюджетных обязательств, которые берет на себя орган, исполняющий бюджет.

... **На** основе лимитов бюджетных обязательств получатели бюджетных средств имеют *право принятия денежных обязательств* путем составления платежных и иных документов, необходимых для совершения расходов. Эти документы направляются в орган, исполняющий бюджет. Он их проверяет на предмет соответствия требованиям бюджетного законодательства, доведенным лимитам бюджетных обязательств и т.д. Тем самым орган, исполняющий бюджет, подтверждает денежное обязательство. В случаях, установленных п. 4 ст. 226 БК РФ, этот орган может отказаться подтвердить денежное обязательство. На этом процедура санкционирования бюджетных расходов заканчивается.

¹ Форма уведомления о бюджетных ассигнованиях утверждается приказом Минфина России. Например, форма уведомления на 2000 г. дана в приказе Минфина России от 19 июня 2000 г. № 55н.

² Форма лимита бюджетного обязательства утверждается приказом Минфина России. Например, форма лимита на 2000 г. дана в приказе Минфина России от 19 июня 2000 г. № 55н.

Процедура финансирования в ходе исполнения бюджета заключается в непосредственном расходовании денежных средств. Расходование бюджетных средств осуществляется путем списания денежных средств с единого счета бюджета в **размере** подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц. Объем расходуемых бюджетных средств должен соответствовать объему подтвержденных денежных **обязательств**.

Процедура *финансирования* расходов бюджета включает в себя последовательно совершаемые действия:

- разрешение на осуществление платежа,
- осуществление платежа (ст. 252 БК РФ).

Разрешение на осуществление платежа представляет собой разрешительную надпись органа, исполняющего бюджет, на платежных документах получателя бюджетных средств. На основе этой разрешительной надписи производится платеж из соответствующего бюджета в пользу получателя бюджетных средств.

В процессе исполнения бюджетов возможно сокращение расходов бюджета. Установлено *два правовых режима сокращения расходов бюджета* (ст. 229 и 230 БК РФ). *Первый режим* предусматривает сокращение расходов бюджета менее чем на 10%. Он может быть введен Правительством РФ, органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления в случае, если доходная база бюджета и т.д. снижается так, что **это** приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов менее чем на 10% годовых назначений. *Второй режим* предусматривает сокращение расходов более чем на 10%. Он имеет место, если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходных источников и т.д., что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов более чем на 10% годовых назначений. В этом случае орган исполнительной власти представляет законодательному (представительному) органу проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете. Законодательный (представительный) орган рассматривает законопроект в порядке, предусмотренном для соответствующего бюджета. Если проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете не принимается в течение 15 дней со дня его внесения на рассмотрение законодательного (представительного) органа, орган исполнительной власти имеет право на пропорциональное сокращение расходов бюджета впредь **до** принятия законодательного решения по данному вопросу при условии, что зако-

ном (решением) о бюджете субъекта РФ, местном бюджете не предусмотрено иное.

В качестве одной из оперативных мер по защите бюджетных средств при исполнении бюджета используется *блокировка расходов бюджета* (ст. 231 БК РФ). Имеется в виду сокращение лимитов бюджетных обязательств либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств при наступлении определенных условий. Блокировка расходов бюджета осуществляется по решению руководителя финансового органа на любом этапе исполнения бюджета.

Использование доходов, фактически полученных при исполнении бюджета *сверх утвержденных законом (решением) о бюджете*, также регулируется бюджетным законодательством. Доходы, фактически полученные при исполнении бюджета сверх утвержденных законом (решением) о бюджете, направляются органом, исполняющим бюджет, на уменьшение размера дефицита бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства бюджета, без внесения изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете. При этом уполномоченный исполнительный орган подготавливает и утверждает дополнительную бюджетную роспись. Доходы, фактически полученные бюджетными учреждениями от платных услуг и иной предпринимательской деятельности при исполнении бюджета сверх утвержденных законом (решением) о бюджете и сверх сметы доходов и расходов, направляются на финансирование расходов данных бюджетных учреждений.

В ходе исполнения бюджета в случае установления встречных обязательств между бюджетом и получателем бюджетных средств возможно *проведение зачета денежных средств* (исключительно при условии наличия задолженности получателя бюджетных средств по платежам в бюджет). Порядок проведения зачета денежных средств определяется Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления.

В ходе исполнения закона (решения) о бюджете может возникнуть необходимость внесения в него изменений. БК РФ регулирует этот вопрос относительно закона о федеральном бюджете (ст. 212—214 БК РФ). Он устанавливает, что проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете разрабатывает и представляет в Государственную Думу Правительство РФ. При этом предложения о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете могут вносить и иные субъекты права законодательной инициативы.

В том случае, если ожидается снижение поступлений в федеральный бюджет и это может привести к изменению финансирования более чем на 10% годовых назначений, Правительство РФ должно внести на рассмотрение Государственной Думы законопроект о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете. Этот законопроект рассматривается Государственной Думой в трех **чтениях** в течение 15 дней. Если законопроект в указанный срок не принимается, Правительство РФ имеет право на пропорциональное сокращение расходов федерального бюджета впредь до принятия закона по данному вопросу. В других случаях проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете рассматриваются в порядке, определенном Регламентом Государственной Думы, при соблюдении некоторых дополнительных процедур.

Финансовый год завершается 31 декабря. Лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие 31 декабря. Принятие денежных обязательств после 25 декабря не допускается. Подтверждение денежных обязательств должно быть завершено органом, исполняющим бюджет, 28 декабря. До 31 декабря включительно орган, исполняющий бюджет, обязан оплатить принятые и подтвержденные денежные обязательства. Счета, используемые для исполнения бюджета завершаемого года, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря.

§ 6. Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета

Подготовка отчета об исполнении бюджета, его рассмотрение и утверждение — это заключительный этап бюджетного процесса.

Отчет об исполнении бюджета готовит орган, исполняющий бюджет, на основании отчетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. Так, в соответствии со ст. 274 БК РФ в конце каждого финансового года Министр финансов издает распоряжение о закрытии года и подготовке отчета об исполнении федерального бюджета в целом и бюджета каждого государственного внебюджетного фонда в отдельности. На основании распоряжения Министра финансов все получатели средств из федерального бюджета готовят годовые отчеты по доходам и расходам. Главные распорядители бюджетных средств сводят и обоб-

шают отчеты подведомственных им бюджетных учреждений. Министерство финансов РФ, как главный распорядитель бюджетных средств, по указанным расходам готовит сводный отчет о расходах федерального бюджета, осуществленных путем предоставления субвенций, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд и т.д.

Ежегодно не позднее 1 июня текущего года Правительство РФ представляет в Государственную Думу и Счетную палату РФ отчет об исполнении **федерального** бюджета за отчетный финансовый год в форме федерального закона. Отчет об исполнении федерального бюджета должен быть составлен в соответствии со структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на отчетный год.

Отчет об исполнении федерального бюджета подвергается внешней проверке. Счетная палата РФ проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год и готовит заключение, используя материалы и результаты проведенных в течение года контрольных мероприятий. Конкретное содержание и форма заключения Счетной палаты определяются постановлениями Государственной Думы и Совета Федерации.

Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета в течение 1,5 месяца после получения заключения Счетной палаты.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении **федерального** бюджета и заключения Счетной палаты Государственная Дума принимает решение об утверждении отчета об исполнении **федерального** бюджета или об отклонении отчета об исполнении **федерального** бюджета.

В субъектах РФ единственной особенностью этой стадии бюджетного процесса является иной принцип определения сроков представления отчета об исполнении бюджета законодательному органу. В зависимости от региона отчет об исполнении бюджета направляется в законодательный орган не позднее, чем через десять дней — две недели после представления сведений об исполнении бюджета в Министерство финансов РФ. Такой же принцип как правило действует и на уровне муниципального образования.

Отчеты об исполнении бюджетов Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования составляются правлениями этих фондов и представляются Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию в виде федерального закона.

Отчет об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования составляется правлением этого фонда и представляется органам исполнительной власти субъекта РФ для внесения на рассмотрение и утверждение законодательному органу власти субъекта РФ в форме закона субъекта РФ (ст. 149 БК РФ).

§ 7. Государственный и муниципальный финансовый контроль, осуществляемый в ходе бюджетного процесса

Контроль осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса. Органы финансового контроля в соответствии с БК РФ входят в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, и таким образом являются участниками бюджетного процесса.

Полномочия органов государственного, муниципального финансового контроля определяются БК РФ, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», законами субъектов РФ о контрольных органах, правовыми актами представительных органов местного самоуправления, а также нормативными правовыми актами органов исполнительной власти относительно органов государственного или муниципального финансового контроля соответствующих органов исполнительной власти. В БК РФ вопросам государственного и муниципального финансового контроля посвящен раздел IX.

Организация финансового контроля исходит из конституционных принципов разделения властей и бюджетного федерализма. Субъекты РФ наделены правом создавать собственные органы финансового контроля. Органы местного самоуправления также самостоятельно определяют формы и организацию контроля за финансовыми ресурсами, находящимися в их распоряжении.

Органы государственного и муниципального финансового контроля, созданные соответственно законодательными (представительными) органами РФ и субъектов РФ, представительными органами местного самоуправления, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства РФ, субъектов РФ, актов органов местного самоуправления.

Законодательные (представительные) органы осуществляют следующие формы финансового контроля:

предварительный контроль — в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;

текущий контроль — в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

последующий контроль — в ходе рассмотрения и утверждения отчетов **об исполнении бюджетов.**

Контроль законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления предусматривает их право на получение от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления необходимых сопроводительных материалов **при** утверждении бюджета, оперативной информации в ходе его исполнения; а также право на утверждение или неутверждение отчета об исполнении бюджета. Они также уполномочены образовывать специализированные контрольные органы (Счетная палата РФ, контрольные палаты, другие органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и органов местного самоуправления) для проведения внешнего аудита бюджетов и выносить оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Органы исполнительной власти и местного самоуправления обязаны предоставлять всю информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным (представительным) органам, представительным органам местного самоуправления в пределах их компетенции по бюджетным вопросам, установленной российским законодательством.

В последние годы в России складывается система органов внешнего (независимого) государственного финансового контроля, представленного счетными, контрольно-счетными палатами.

Счетная палата РФ является конституционным органом (ч. 5 ст. 101 Конституции РФ) и образуется в первую очередь для контроля за исполнением федерального бюджета. Вместе с тем, в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» она также уполномочена контролировать внебюджетные фонды, финансовую эффективность использования государственной собственности, заемные средства, обращение государственных финансов в финансово-кредитных учреждениях.

Счетная палата использует все формы контроля — предварительный, текущий и **последующий**, и все методы контроля — от ревизии до экономического анализа.

Аналогичные органы — палаты, комитеты, комиссии, созданы в большинстве субъектов РФ и в некоторых крупных муниципальных образованиях (например, в городах Тюмени, Екатеринбурге, Волгограде). При неоднородности организационно-правовых форм они имеют идентичные задачи и близкие по объему функции и **полномочия**.

Органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, исполняется Министерством финансов РФ, Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований, главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств. **Формы и порядок осуществления финансового контроля органами исполнительной власти, органами местного самоуправления устанавливаются** Бюджетным кодексом, **иными** актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами России, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Министерство финансов РФ осуществляет внутренний контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств. В установленных законодательством случаях Минфин России может осуществлять контроль за исполнением бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Минфин России также организует финансовый контроль и проверки юридических лиц — получателей гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций. Для координации и непосредственного проведения контрольной работы в рамках Министерства финансов РФ образован Департамент государственного контроля и аудита, имеющий в субъектах РФ территориальные отделения — контрольно-ревизионные управления.

Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников

бюджетного процесса по исполняемым бюджетам и бюджетам государственных внебюджетных фондов, взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе осуществления указанного контроля и координирует их работу.

Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения их целевого использования и своевременного возврата, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами. Главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий и бюджетных учреждений.

При самостоятельном исполнении бюджетов финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса. В случае передачи исполнения бюджета органам Федерального казначейства финансовые органы осуществляют финансовый контроль за **соблюдением** главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств условий выделения, распределения, получения, целевого использования и возврата бюджетных кредитов, бюджетных ссуд, **бюджетных** инвестиций, государственных и муниципальных гарантий.

При рассмотрении отчета об исполнении бюджета в органе исполнительной власти субъекта РФ или органе местного самоуправления может быть назначена внутренняя проверка указанного отчета. Внутренняя проверка отчета об исполнении бюджета осуществляется органами Министерства финансов РФ в соответствии с заключенными соглашениями между органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и Министерством финансов РФ.

До начала рассмотрения отчета об исполнении бюджета представительным органом **проводится** внешняя проверка указанного отчета. Внешняя проверка отчета об исполнении бюджета осуществляется **соответствующими** контрольными органами представительных органов. **Представительный** орган принимает решение по отчету об исполнении бюджета после **получения** результатов проверки указанного отчета, проведенной соответствующими контрольными органами. Представительный орган имеет право обратиться в органы прокуратуры для проверки обстоя-

тельств несоответствия исполнения бюджета принятому закону (решению) о бюджете и привлечения к ответственности виновных **должностных лиц**.

Необходимо отметить, что в ряде регионов отсутствуют как контрольно-счетные органы, так и территориальные контрольно-**ревизионные** управления Министерства финансов РФ. В целом следует иметь в виду, что правовая база контроля в бюджетном процессе еще весьма несовершенна и находится в процессе разработки и унификации.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое бюджетный процесс?
2. Какие органы составляют и исполняют бюджеты?
3. Кто такие главные распорядители и распорядители бюджетных средств?
4. Каковы полномочия Министерства финансов РФ в бюджетном процессе?
5. Какие органы рассматривают и утверждают **бюджеты**?
6. Какую роль в бюджетном процессе имеет бюджетное послание Президента РФ?
7. Каким требованиям должен удовлетворять проект закона о бюджете?
8. Какие органы составляют проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов?
9. Что такое бюджетная классификация и какова ее роль в бюджетном процессе?
10. Охарактеризуйте функциональную, ведомственную и экономическую классификацию расходов бюджетов.
11. Каков предмет каждого чтения на стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета?
12. В **чем** состоит режим временного управления бюджетом?
13. Что включает в себя процедура санкционирования при исполнении бюджета?
14. Процедура финансирования при исполнении бюджета.
15. Чем отличается уведомление о бюджетных ассигнованиях от лимита бюджетных обязательств?
16. В каких случаях возможно сокращение расходов бюджета?
17. В какой форме утверждается отчет об исполнении бюджета?
18. Какие органы осуществляют государственный и муниципальный контроль в ходе бюджетного процесса?

Глава 11

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЦЕЛЕВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (МЕСТНЫХ) ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ

§ 1. Понятие, классификация и основы правового регулирования целевых государственных и муниципальных фондов

Целевые государственные и муниципальные (местные) фонды денежных средств появились в финансовой системе России недавно. Первоначально они создавались преимущественно как **государственные** внебюджетные фонды. Создание внебюджетных фондов в России относится к 1990 г. Как внебюджетный в числе первых был создан в России Пенсионный фонд РФ, затем стали появляться и другие.

С помощью внебюджетных фондов государство стремится более эффективно и целесообразно использовать свои финансовые ресурсы. Через государственный бюджет, как показала практика прошлых лет, не всегда удавалось достаточно последовательно проводить в жизнь те или иные социальные и экономические программы. Это связано с тем, что в государственном бюджете доходы не **закреплены** за конкретными видами расходов, поэтому расходы на конкретные программы, как правило, оказываются урезанными.

Вместе с тем, с 1994 г. в федеральном бюджете, а затем и в бюджетах субъектов РФ стали формироваться целевые бюджетные фонды¹.

К числу целевых государственных фондов относятся и **создающиеся** иногда отраслевые денежные фонды. Эти фонды, как правило, не носят название «внебюджетные», средства на их образование нередко поступают, помимо других источников, из федерального бюджета.

Наконец, существует целый ряд целевых государственных фондов, которые создаются Правительством РФ в виде государст-

венных учреждений или государственных некоммерческих организаций.

Целевые государственные и муниципальные фонды денежных средств — достаточно динамичное явление в финансовой системе РФ. Это обусловлено тем, что они создаются для реализации более или менее долгосрочных целей. В связи с достижением этих целей они расформируются, поэтому в финансовой системе постоянно идет процесс создания новых и расформирования «отработанных» целевых фондов. Кроме того, в финансовой системе РФ происходит и консолидация ряда внебюджетных фондов в бюджетную систему. С 1995 по 2001 г. согласно законам о федеральном бюджете целый ряд фондов, которые являлись внебюджетными, ежегодно консолидировались (включались) в федеральный бюджет¹.

Итак, на сегодняшний день определены четыре вида государственных и местных целевых фондов: государственные внебюджетные фонды; целевые бюджетные фонды; государственные целевые фонды Правительства РФ и Президента РФ; государственные отраслевые денежные фонды.

Целевые государственные и муниципальные (местные) фонды денежных средств характеризуют следующие отличительные особенности:

- фонды создаются компетентными органами со строго определенной целью, используются сугубо по целевому назначению;
- правовой статус целевого фонда определяется положением о фонде, которое утверждается компетентным органом государственной власти или местного самоуправления.

Государственные и муниципальные (местные) денежные фонды могут быть классифицированы по различным основаниям:

- а) по целевому назначению,
- б) по способу образования,
- в) по уровню управления фондом,
- г) по юридической природе.

В зависимости от целевого назначения целевые фонды делятся на экономические и социальные. К числу последних относятся Пенсионный фонд РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Фонд социального

¹ См., например: ст. 7 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» (СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 2.).

страхования РФ. Остальные целевые фонды следует отнести к экономическим.

По способу образования целевые государственные и муниципальные фонды денежных средств подразделяются на а) бюджетные, которые образуются в составе бюджетов и вместе с бюджетом, и б) внебюджетные, которые образуются отдельно от него. В 2001 г. вместе с федеральным бюджетом был образован **бюджетный фонд** Министерства РФ по атомной энергии.

В зависимости от уровня управления целевые фонды подразделяются на федеральные, региональные (**субъектов Федерации**) и **муниципальные**. К числу федеральных относятся: все целевые фонды Правительства РФ, отраслевые денежные фонды (федеральных органов исполнительной власти). Многие государственные внебюджетные фонды являются только федеральными. Региональные и муниципальные фонды создаются соответствующими органами на уровне субъектов РФ или муниципальных образований¹. В частности, к их числу **относятся: территориальные** фонды обязательного медицинского страхования, территориальные дорожные фонды, экологические фонды и др.

С точки зрения юридической природы целевые фонды подразделяются на две группы: 1) фонды, которые создаются в соответствии с федеральными законами, указами Президента РФ, но по решениям компетентных органов; 2) фонды, которые создаются в силу требований федеральных законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. В первую группу включаются самые различные фонды, создаваемые субъектами РФ и муниципальными образованиями в соответствии с их **конституциями** и уставами, а также внебюджетные фонды развития жилищного строительства, которые согласно Указу Президента РФ «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы» от 24 декабря 1993 г. могут создаваться на региональном и муниципальном уровнях. Во вторую группу включаются: Пенсионный фонд РФ, Государственный фонд занятости населения РФ, Фонд социального страхования РФ, дорожные фонды в РФ и др.

Правовой режим целевых государственных и муниципальных фондов денежных средств определяется как законами, так и

¹ Согласно ст. 3 БК РФ в бюджетной системе РФ не образуются муниципальные (местные) внебюджетные фонды. Однако в науке нет однозначного мнения по этому вопросу (см.: *Бялкина Т.* Что не запрещено, то разрешено // Муниципальная власть. 2001. № 1).

иными нормативными актами. В их числе федеральные законы «О дорожных фондах в РФ», «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», о федеральном бюджете на конкретный год, о бюджетах субъектов РФ на конкретный год, постановления Правительства РФ и др.

Правовое регулирование ряда государственных внебюджетных фондов дано и в БК РФ (ст. 143—150). В нем определяются доходы, расходы, а также процесс формирования и исполнения Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного **медицинского** страхования.

Наконец, в ближайшие годы во исполнение ст. 143 БК РФ должен быть принят федеральный закон, который определит правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов.

§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов

Целевые бюджетные фонды — это, согласно ст. 17 БК РФ, фонды денежных средств, образуемые в соответствии с законодательством РФ в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемые по отдельной смете.

Целевые бюджетные фонды **создаются** в бюджетах разных уровней для направленного финансирования наиболее приоритетных отраслей народного хозяйства, государственных программ или конкретных регионов. На федеральном уровне они создаются в силу федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год, а на региональном уровне — в силу законов о бюджетах субъектов РФ. Не исключена возможность создания аналогичных фондов на уровне муниципальных образований на основании нормативных актов органов местного самоуправления.

Особенностью целевых бюджетных фондов является то, что они, как и бюджет, действуют в течение одного года, после чего создаются вновь или прекращают свое существование.

Источниками формирования целевых бюджетных фондов являются (ст. 17 БК РФ): а) доходы целевого назначения; б) целевые отчисления от конкретных видов доходов или иных поступлений. Кроме того, в соответствии со ст. 54 БК РФ доходы целевых бюджетных фондов федерального бюджета могут являться доходами и **региональных целевых** бюджетных фондов, поскольку распре-

деляются между федеральными целевыми бюджетными фондами и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Характерной чертой целевых бюджетных фондов является то, что они должны использоваться исключительно на те цели, для которых созданы, а также по отдельной смете (ст.17 БК РФ).

Начало образованию бюджетных фондов на федеральном уровне было положено Законом РФ «О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год». В соответствии с **этим** законом был образован целевой фонд социальной поддержки северян. Однако достаточно стабильную систему, обновляющуюся из года в год вместе с федеральным бюджетом, целевые бюджетные фонды образовали начиная с 1995 г. Это связано с тем, что начиная с 1995 г. и вплоть до 2001 г. в федеральный бюджет ежегодно консолидировалось большинство **фондов**, которые до 1995 г. являлись внебюджетными. Так, в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1995 год»¹ в федеральный бюджет были консолидированы: **Федеральный** дорожный фонд РФ, **Федеральный** экологический фонд РФ, **Фонд** социального развития департамента налоговой полиции РФ, **Централизованный** фонд социального развития Государственной налоговой службы РФ, **Фонд** развития таможенной системы РФ, **Государственный** фонд борьбы с преступностью.

Начиная с 2001 г. число целевых фондов в федеральном бюджете сократилось. В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2001 год»² с 1 января 2001 г. упразднены: **Федеральный** дорожный **фонд**, **Федеральный** экологический фонд, **Федеральный** фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы, **Фонд** управления, изучения, сохранения и воспроизводства **водных** биологических ресурсов, **Федеральный** фонд Министерства РФ по **налогам** и сборам и **Федеральной** службы налоговой полиции РФ, **Федеральный** фонд восстановления и охраны водных объектов, **Государственный** фонд борьбы с преступностью, **Фонд** контрольно-ревизионных органов Министерства финансов РФ, **Фонд** по охране озера Байкал, **Фонд** содействия военной реформе. В качестве целевого бюджетного фонда в федеральном бюджете на

¹ СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1213.

² СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 2.

2001 г. сохранился лишь фонд Министерства по атомной энергии (ст. 8 Закона).

Сокращение целевых фондов в федеральном бюджете было осуществлено в соответствии с бюджетной политикой на 2001 г., провозглашенной в Бюджетном послании Президента РФ на 2001 г. В нем отмечалось, что многочисленные федеральные и региональные целевые фонды являются свидетельством неэффективности бюджетной системы, источником **нецелевого** использования средств и коррупции. Кроме того, на сокращение целевых доходов ориентирует и ст. 35 БК РФ, которая установила, что доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов.

Правовой режим целевых бюджетных фондов на федеральном уровне определяется ст. 17 и 54 БК РФ, ежегодными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год, а также Положениями о бюджетных фондах, утверждаемыми Правительством РФ.

Правовой режим целевого бюджетного фонда Министерства по атомной энергии, созданного в федеральном бюджете в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2001 год», определен постановлением Правительства РФ от 23 сентября 1999 г. с изменениями от 28 июля 2000 г. «О **порядке формирования, зачисления и расходования** средств, поступающих в целевой бюджетный фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии»¹. В этом постановлении определен состав доходов и расходов данного фонда, а также порядок их выделения из фонда.

Данный фонд создан в рамках федерального бюджета для получения и целевого использования валютной выручки за поставленный в США низкообогащенный уран в рамках выполнения **обязательств РФ** в области разоружения и контроля над вооружениями.

В соответствии с Положением о формировании, зачислении и расходовании средств, поступающих в целевой бюджетный фонд Минатома России, валютная выручка, поступающая из США за низкообогащенный уран, конвертируется в рубли и зачисляется на счет Главного управления федерального казначейства Минфи-

¹ СЗРФ. 1999. № 41. Ст. 4917.

на РФ на балансовом счете «Доходы федерального бюджета» с **указанием** кода классификации доходов бюджета «Целевой бюджетный фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии».

Расходование средств фонда осуществляется в соответствии с положением, утвержденным Минатомом России и согласованным с Минфином России и Минпромнауки России. Направлениями расходования средств этого фонда являются: а) осуществление компенсации расходов предприятиям и организациям, в том числе внешнеторговым, участвующим в выполнении обязательств РФ в области разоружения и контроля над вооружениями; б) финансовое обеспечение мероприятий по повышению ядерной и радиационной безопасности, экологических программ и поддержки фундаментальной и прикладной науки, а также других расходов, связанных с **реструктуризацией** и конверсией предприятий и организаций ядерного комплекса.

В бюджетах субъектов РФ в качестве целевых выделяются самые различные фонды. К примеру, в законе г. Москвы «О бюджете г. Москвы на 2001 год» образованы:

- а) территориальный дорожный фонд;
- б) территориальный экологический фонд;
- в) целевые бюджетные фонды развития территорий административных округов и районов;
- г) целевой бюджетный жилищно-инвестиционный фонд;
- д) целевой бюджетный фонд пожарной безопасности Москвы;
- е) целевой бюджетный фонд безопасности дорожного движения;
- ж) целевой бюджетный фонд борьбы с преступностью;
- з) целевой бюджетный фонд рекламы и городской информации.

К целевым бюджетным фондам близки бюджетные фонды, формируемые в составе расходов бюджетов согласно ст. 81 и 82 БК РФ (резервные фонды, резервный фонд Президента РФ), а также Фонд регионального развития и Фонд **компенсации**, образованные согласно ст. 44 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год»¹. К этой группе фондов примыкает и Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, сформированный в федеральном бюджете на 2001 г. Однако данные фонды не являются целевыми, ибо они образуются не в соответствии с требованием

ст. 17 БК РФ, т.е. не за счет доходов целевого назначения, отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений. Исключением в данном случае можно считать Фонд развития региональных финансов, сформированный согласно ст. 44 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год», поскольку в 2001 г. источником его образования является кредит Международного банка реконструкции и развития (ст. 48). Иначе говоря, он создан за счет определенных поступлений, что соответствует требованиям ст. 17 БК РФ.

§ 3. Правовой режим государственных и муниципальных внебюджетных фондов

Внебюджетные фонды денежных средств являются разновидностью целевых государственных и муниципальных фондов денежных средств.

Они создаются на федеральном, региональном (субъектов РФ) и муниципальном уровнях как в силу **самых** законов РФ и постановлений Правительства РФ, так и в соответствии с законами РФ, указами Президента РФ, но по решению компетентных органов. Внебюджетные фонды по целевому назначению подразделяются на социальные и экономические.

К числу *социальных фондов* относятся: Пенсионный фонд РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования РФ. Эти фонды называются внебюджетными социальными фондами, поскольку созданы в целях **эффективной** реализации социальных задач, а именно: финансирования выплаты пенсий, пособий, материальной помощи, медицинского обслуживания и т.д. Определение этих фондов дано в ст. 13 БК РФ: «Государственный внебюджетный фонд — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь».

Основам правового регулирования социальных внебюджетных фондов, **образуемых** вне федерального бюджета, уделено специальное внимание в БК РФ (ст. 143—150). Средства внебюджетных фондов находятся в федеральной собственности. Они не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной сис-

темы РФ и изъятию не подлежат. Кроме социальных существуют *экономические государственные внебюджетные фонды*. К числу последних следует относить фонд развития исполнительного производства, созданный во исполнение Федерального закона «Об исполнительном производстве» от 21 июля 1997 г.¹, внебюджетные фонды развития жилищного строительства, которые создаются на уровне субъектов РФ и **муниципальных образований**, и т.д.

Формирование и использование средств государственных и муниципальных внебюджетных фондов осуществляется на основе ежегодно принимаемых бюджетов или смет доходов и расходов. В частности, на основе бюджетов функционируют все социальные государственные внебюджетные фонды, а **на** основе сметы доходов и расходов — внебюджетный фонд развития исполнительного производства.

В настоящее время правовое регулирование государственных внебюджетных фондов стало весьма обширным. Оно дано как в **БК РФ** (ст. 143—150), где определяется процесс формирования и исполнения социальных **государственных** внебюджетных фондов, так и в целом ряде законов. Среди них: Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных **заболеваний**» от 24 июля 1998 г., Федеральный закон «Об исполнительном производстве» от 21 июля 1997 г., Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 28 июня 1991 г. и т.д. Кроме того, режим государственных и муниципальных внебюджетных фондов определен целым рядом указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Заметное место занимают и законы субъектов РФ, а также постановления органов местного самоуправления. В связи с этим, в современных условиях справедливо говорить о возникновении *финансово-правового института государственных и муниципальных внебюджетных фондов*, который представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу формирования и исполнения бюджетов или смет доходов и расходов государственных и муниципальных внебюджетных фондов.

Этот институт включает в себя нормы, регулирующие:

- а) состав доходов и расходов внебюджетных фондов;
- б) порядок зачисления доходов внебюджетных фондов;

в) порядок составления, рассмотрения, утверждения проектов бюджетов государственных и муниципальных внебюджетных фондов, а также исполнение их бюджетов и подготовку, рассмотрение и утверждение отчетов об их исполнении.

Финансово-правовой институт государственных и муниципальных внебюджетных фондов пересекается с бюджетным правом как подотраслью финансового права по линии бюджетного процесса. Это следует из того, что современное понимание бюджетного процесса как составной части бюджетного права включает в себя и процессуальное обеспечение бюджетов государственных **внебюджетных** фондов (ст. 6 БК РФ)¹.

Пенсионный фонд РФ создан в соответствии со ст. 8 Закона РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации». Его правовой режим определен Положением о Пенсионном фонде РФ, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г.²

Пенсионный фонд РФ образован в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РФ. Денежные средства фонда являются государственной собственностью, не входят в состав бюджетов и изъятию **не** подлежат.

Источниками формирования Пенсионного фонда РФ являются **единый**, социальный налог; ассигнования из федерального бюджета, выделяемые на выплату пенсий и пособий и приравненных к ним выплат военнослужащим и их семьям, а также на выплату пенсий, пособий и компенсаций гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы; средства, возмещаемые Пенсионному фонду РФ Государственным фондом занятости населения РФ в связи с назначением досрочных пенсий безработным; средства, взыскиваемые с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных требований; добровольные взносы и др.

Средства Пенсионного фонда РФ расходуются на выплату государственных пенсий, выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет, оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам, финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Пенсионного фонда и его органов, на другие мероприятия.

¹ См. гл. 10 настоящего учебника.

² ВВС. 1992. № 5. Ст. 180; 1992. № 24. Ст. 1287; 1993. № 8. Ст. 293; САПП. 1993. № 52. Ст. 5086; СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 2188.

Руководство Пенсионным фондом РФ осуществляется правлением Пенсионного фонда и исполнительной дирекцией. В районах и городах действуют уполномоченные Пенсионного фонда РФ.

Бюджет Пенсионного фонда РФ и отчет о его исполнении ежегодно рассматривается и принимается Государственной Думой РФ.

Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ созданы во исполнение Закона РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»¹. Правовой режим этих фондов определен Уставом федерального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г.², а также Положением о территориальном фонде обязательного медицинского страхования, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования на 1993 год» от 24 февраля 1993 г.³

Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования созданы для **реализации** государственной политики в области обязательного медицинского страхования.

Финансовые средства фондов находятся в государственной собственности РФ, не входят в состав бюджетов и изъятию не подлежат.

Основными источниками образования Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования являются:

- единый социальный налог;
- бюджетные ассигнования;
- доходы от использования временно свободных финансовых средств и нормированного страхового запаса;
- добровольные взносы и иные поступления.

При этом Устав федерального фонда и Положение о территориальных фондах обязательного медицинского страхования дают конкретный перечень источников для каждого вида фондов.

Основными направлениями расходования средств из фондов обязательного медицинского страхования **являются**: финансиро-

¹ САП. 1993. № 9. Ст. 3630.

² СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.

³ ВВС. 1993. № 17. Ст. 591; СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3147.

вание обязательного медицинского страхования, проводимого страховыми медицинскими организациями, предоставление кредитов страховщикам, организация подготовки специалистов для системы обязательного медицинского страхования, другие мероприятия.

Бюджет федерального фонда обязательного медицинского страхования и отчет о его исполнении ежегодно рассматриваются и принимаются Государственной Думой. Равным образом бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования и отчет о его исполнении утверждается ежегодно соответствующим представительным (законодательным) органом власти субъекта РФ.

Фонд социального страхования РФ является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ. Его правовой режим определен постановлением Правительства РФ «О фонде социального страхования Российской Федерации» от 12 февраля 1994 г. с последующими изменениями¹.

Фонд социального страхования РФ объединяет центральный аппарат, региональные отделения, центральные отраслевые отделения, а также филиалы отделений фонда.

Денежные средства Фонда социального страхования РФ являются государственной собственностью, не входят в состав бюджетов и изъятию не подлежат.

Бюджет Фонда социального страхования РФ и отчет о его исполнении рассматриваются Государственной Думой.

Источниками образования фонда социального страхования РФ являются:

- единый социальный налог;
- страховые взносы по установленным тарифам согласно закону на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- доходы от инвестирования части временно свободных средств фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады;
- ассигнования из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах;

¹ САПП. 1994. № 8. Ст. 599; СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 3131; 1996. № 9. Ст. 809; № 6. Ст. 1908; 1997. № 1. Ст. 174; № 48. Ст. 5555.

— добровольные взносы граждан и юридических лиц, прочие **доходы**.

Направлениями расходов фонда являются:

а) выплаты пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка до достижения им **возраста** полутора лет, пособий на погребение;

б) оплата путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, а также на лечение, питание;

в) частичное содержание находящихся на балансе страховых санаториев-профилакториев;

г) частичная оплата путевок в детские загородные оздоровительные лагеря;

д) частичное содержание детско-юношеских спортивных школ и др.

Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г.¹ предусмотрено участие в этих отношениях Фонда социального страхования РФ в качестве страховщика. Средствами для осуществления данного вида социального страхования определены обязательные страховые **взносы** работодателей по установленному тарифу и др.

В 1998 г. во исполнение Федерального закона «Об исполнительном производстве» создан *внебюджетный фонд развития исполнительного производства*. Он предназначен для финансирования мероприятий, связанных с развитием исполнительного **производства**. Правовой режим этого фонда определяется Положением о внебюджетном фонде развития исполнительного производства, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 июня 1998 г.²

Средства фонда являются федеральной собственностью, находящейся в оперативном управлении Министерства юстиции РФ. Источниками образования фонда развития исполнительного производства РФ являются:

- 70% сумм исполнительских сборов;
- суммы возмещения расходов по проведению исполнительных действий; доходы от хранения временно свободных денежных средств, размещенных в кредитных организациях;
- иные поступления.

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803.

² СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3181; 1999. № 8. Ст. 3678; 2000. № 9. Ст. 3988.

Эти средства направляются на:

а) совершение ряда исполнительных действий, а именно: перевозку, хранение и реализацию имущества должника; оплату работы переводчиков, специалистов и других лиц, привлеченных к совершению исполнительных действий; розыск должника;

б) выплату вознаграждений судебным приставам-исполнителям в соответствии со ст. 89 Федерального закона «Об исполнительном производстве»;

в) иные цели, связанные с развитием исполнительного производства.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год»¹ средства исполнительского сбора в этом году зачисляются в размере 70% — на счета Министерства юстиции РФ по учету средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, а в объеме 30% поступлений — в доходы федерального бюджета.

Иные внебюджетные фонды могут быть созданы на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. В соответствии со ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **представительные** органы местного самоуправления вправе образовывать целевые внебюджетные фонды в порядке и на условиях, установленных законодательством РФ².

Согласно Указу Президента РФ «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы» от 24 декабря 1993 г. на уровне субъектов РФ и муниципальных образований могут быть созданы *внебюджетные фонды развития жилищного строительства*. Фонды создаются по решениям представительных органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Примерный порядок формирования этих фондов определен Правительством РФ в постановлении «Об утверждении примерного порядка формирования и использования региональных и местных внебюджетных фондов развития жилищного строительства» от 15 июня 1994 г.³

Фонды образуются в целях создания условий для привлечения внебюджетных источников финансирования в жилищную сферу,

¹ СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 2.

² Однако согласно ст. 3 БК РФ местные внебюджетные фонды не включены в бюджетную систему РФ.

³ СЗ РФ. 1994. №8. Ст. 869.

для аккумуляции добровольных взносов предприятий и организаций в жилищное **строительство**, для поддержки участия граждан в финансировании строительства для приобретения жилья и т.д.

Основными источниками формирования фондов являются: добровольные взносы юридических и физических лиц, целевые кредиты, дивиденды от операций с ценными бумагами, приобретенными на временно свободные средства фондов, плата за услуги, оказываемые службами фондов, и т.д. Средства фондов направляются на строительство жилья, строительство и ремонт объектов жилищно-коммунального хозяйства, строительство объектов социальной инфраструктуры и т.д.

§ 4. Правовой режим целевых фондов Правительства Российской Федерации

Разновидностью целевых государственных фондов денежных средств являются *целевые фонды Правительства РФ*. Они подразделяются на два вида:

- а) фонды, создаваемые Правительством РФ во исполнение ежегодно принимаемых законов о федеральном бюджете;
- б) фонды, создаваемые Правительством РФ в силу федеральных законов, указов Президента РФ, а также по собственному усмотрению.

Целевые фонды Правительства РФ относятся к экономической группе, поскольку создаются для решения экономических задач. Характерной чертой этих фондов является то, что основным источником (а иногда и единственным) их формирования выступают бюджетные ассигнования.

В федеральном бюджете на 2001 г. не предусмотрено создание каких-либо целевых фондов Правительства РФ. Однако к числу таковых в прошлые годы относились Государственный фонд конверсии и Фонд льготного кредитования агропромышленного комплекса. Они создавались в соответствии со ст. 66 и 68 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год».

К числу целевых фондов Правительства РФ, создаваемых им в силу федеральных законов, указов Президента РФ и по собственному усмотрению, относятся, в частности: Фонд содействия развитию малых **форм** предприятий в научно-технической сфере, Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства, Российский фонд фундаментальных исследований и др.

Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере создан в соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 февраля 1994 г., которым утверждено Положение об этом фонде¹.

Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере является государственной некоммерческой организацией и образован для развития малого предпринимательства в научно-технической сфере (создание малых наукоемких фирм — инкубаторов бизнеса, инновационных, инжиниринговых центров и др.), а также поощрения конкуренции в научно-технической сфере путем оказания финансовой **поддержки высокоэффективным** наукоемким проектам, разрабатываемым малыми предприятиями.

Источниками формирования средств фонда являются бюджетные ассигнования в размере 1,5% средств, предусмотренных ежегодно в федеральном бюджете на финансирование науки, добровольные взносы юридических и физических лиц и др. Бюджетные средства поступают в фонд через Министерство промышленности, науки и технологий РФ (Минпромнауки России).

Средства фонда используются на предоставление финансовой помощи для реализации проектов малого инвестиционного предпринимательства, на долевое участие фонда в создании хозяйствующих субъектов, на финансирование подготовки и повышение квалификации кадров для малого предпринимательства, на финансирование научных исследований и т.д. Деятельность фонда прекращается по решению Правительства РФ.

Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства создан во исполнение Федерального закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации». Его правовой режим определен Уставом федерального фонда поддержки малого предпринимательства, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 апреля 1996 г.²

Фонд является государственной некоммерческой организацией, созданной для финансового обеспечения Федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства, участия в финансировании региональных программ, а также проектов, направленных на поддержку малого предпринимательства.

¹ САПП. 1994. № 6. Ст. 447; СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 198; № 51. Ст. 5065; 1998. № 14. Ст. 1603; Российская газета. 2000. 2 нояб.

² СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1901.

Источниками формирования фонда являются:

- бюджетные ассигнования;
- средства, поступающие от приватизации имущества, находящегося в федеральной собственности;
- доходы от собственной деятельности;
- добровольные взносы физических и **юридических** лиц и др.

Средства фонда направляются на: финансирование мероприятий федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства; финансирование долевого участия фонда в создании и деятельности организаций, обеспечивающих развитие инфраструктуры рынка; финансирование **проведения** научных исследований, связанных с деятельностью фонда; предоставление субъектам малого предпринимательства льготных кредитов и др.

Российский фонд фундаментальных исследований создан Указом Президента РФ «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации» от 27 апреля 1992 г. Его правовое положение определено Уставом Российского фонда фундаментальных исследований, утвержденным постановлением Правительства РФ от 3 марта 2001 г.¹ Он является государственной некоммерческой организацией в форме федерального учреждения, находящегося в ведении Правительства РФ.

Средства этого фонда формируются за счет федерального бюджета, добровольных взносов и пожертвований организаций и граждан, в том числе иностранных юридических и физических лиц, а также средств иных источников, не запрещенных законом. Средства фонда используются на финансирование научных проектов и иных мероприятий, отобранных на конкурсах, проводимых Фондом, приобретение и распространение научной информации в целях поддержки фундаментальных научных исследований, проведение экспертиз и т.д. Фонд представляет средства на безвозвратной основе.

§ 5. Правовой режим государственных отраслевых денежных фондов

К числу целевых государственных фондов денежных средств следует отнести и отраслевые денежные фонды, число которых в настоящее время растет.

Целевые государственные фонды денежных средств находятся в распоряжении министерств, ведомств, а иногда и органов исполнительной власти субъектов РФ, и используются, как правило, на конкретные цели в рамках той или иной отрасли или того или иного вида деятельности.

Все более широкое развитие в последние годы государственных отраслевых денежных фондов обусловлено потребностью осуществления **расходов**, которые не могут быть произведены самостоятельно тем или иным предприятием.

Государственные отраслевые денежные фонды являются централизованными в рамках отрасли фондами, так как формируются за счет внутренних резервов организаций, входящих в ту или иную отрасль народного хозяйства.

Образование государственных отраслевых денежных фондов осуществляется во исполнение тех или иных федеральных законов, указов Президента РФ на основе постановлений Правительства РФ. Создаются также межотраслевые фонды.

К числу государственных отраслевых денежных фондов следует, в частности, отнести: централизованные фонды, формирующиеся в соответствии с Федеральным законом «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов», резервный фонд Министерства транспорта РФ и др.

Резервный фонд Министерства транспорта РФ создан по решению Правительства РФ. Его правовой режим определен постановлением Правительства РФ от 21 июля 1997 г., которым утверждён «Порядок образования и использования средств резервного фонда Министерства транспорта Российской Федерации для обеспечения безопасного функционирования транспортных систем и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в транспортном комплексе»¹.

Цель создания этого отраслевого денежного фонда — обеспечение безопасного функционирования транспортных систем и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в транспортном комплексе.

Источниками его образования являются:

— добровольные отчисления организаций морского, речного и автомобильного транспорта в размере до 1% доходов;

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3659.

- сборы от лицензирования всех видов деятельности на морском, речном и автомобильном транспорте в размере, установленном вышеназванным Положением;
- отчисления в размере 10% портовых, корабельных и иных сборов на морском и речном транспорте;
- добровольные отчисления страховых компаний, осуществляющих страхование транспорта;
- другие источники.

Средства фонда направляются на финансирование мероприятий по обеспечению систем безопасности на транспорте, целевых инвестиционных проектов, предусмотренных соответствующими федеральными и отраслевыми программами. Ответственность за целевое использование средств возлагается на Министерство транспорта РФ.

В соответствии с Федеральным законом «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов» созданы два вида отраслевых фондов:

а) централизованные фонды для финансирования работ по конверсии оборонных производств на особо радиационно опасных и ядерно опасных производствах и объектах;

б) централизованные фонды для финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектно-изыскательских работ, выполняемых в целях совершенствования технологии и повышения безопасности функционирования особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов.

Положения об этих двух фондах утверждены постановлением Правительства РФ «О формировании и использовании централизованных средств в соответствии с Федеральным законом «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов» от 28 января 1997 г.¹

Вышеназванные фонды образуются в федеральных органах исполнительной власти, в ведении которых находятся особо опасные объекты; у органов исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых расположены специализированные комбинаты «Радон».

Источниками образования этих фондов являются:

- для фонда **конверсии** — 3% от себестоимости реализованной продукции (работ, услуг);

— для фонда **НИОКР** — 1,5% от себестоимости реализованной продукции (**работ, услуг**).

Плательщиками взносов в эти фонды являются организации и воинские части, включенные в специальные перечни.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое целевые государственные и муниципальные (местные) денежные фонды?

2. Для чего государство и муниципальные образования создают целевые фонды?

3. Какими нормативными актами определяется правовой режим целевых государственных и муниципальных фондов? Чем отличаются внебюджетные фонды от целевых бюджетных фондов?

4. Раскройте понятие целевых бюджетных фондов: источники формирования, особенности, цели.

5. Каково значение государственных социальных внебюджетных фондов?

6. Каковы источники образования Пенсионного фонда **РФ**, а также цели использования его средств?

7. Каковы источники образования и направления использования Фонда социального страхования **РФ**?

8. В чем особенность целевых фондов Правительства **РФ**?

9. Что характерно для государственных отраслевых денежных фондов?

Раздел II

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ

Глава 12

ПОНЯТИЕ И ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

§ 1. Понятие финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий

Финансы предприятий являются звеном финансовой системы России. Роль финансов предприятий в жизнедеятельности любого государства очень велика. Они обеспечивают не только материальное производство и социальную сферу самого предприятия, но и используются для образования денежных фондов в других сферах — пенсионном обеспечении, социальном и медицинском страховании, служат источником доходов бюджета и т.д. В связи с этим, финансы предприятий являются исходной основой для всей финансовой системы страны.

Финансы предприятий относятся к децентрализованным финансовым ресурсам, т.е. таким, которые образуются на конкретных предприятиях и используются на производственные и социальные цели этих предприятий.

Финансы предприятий — это **экономические** отношения, связанные с формированием, распределением и использованием денежных доходов и накоплений субъектов хозяйствования на производственное и социальное развитие¹. К денежным доходам и накоплениям относятся: выручка от реализации продук-

¹ См.: Государственные финансы. Киев, 1991. С. 135—136; Теория финансов. Минск, 1998. С. 200.

ции, работ, услуг; валовый и чистый доход предприятия, составной частью которого является прибыль предприятия (рис. 7).

	НДС и акциз	Материальные затраты	Валовый доход							
			Оплата труда	Чистый доход				Прибыль		
				Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды	Налоги в государственный бюджет	Платежи в государственный бюджет	Процент за банковский кредит	Налоги на прибыль	Чистая прибыль	
									Фонд накопления	Фонд потребления

Рис. 7

Специфика финансов предприятия заключается в их распределительном характере, поскольку основная часть финансовых отношений предприятия возникает в результате распределения выручки от реализации продукции, работ, услуг, валового и чистого дохода предприятия. Так, в результате распределения выручки, а затем валового и чистого дохода (не включая прибыль) на предприятии возникают: финансовые отношения с бюджетом по уплате НДС, акцизов, других налогов и неналоговых доходов; финансовые отношения с государственными внебюджетными фондами по уплате страховых тарифов и т.д.; финансовые отношения по поводу отчислений средств в отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды.

В результате распределения прибыли как составной части чистого дохода предприятия возникают: финансовые отношения с бюджетом по уплате налога на прибыль; финансовые отношения по поводу формирования целевых фондов внутрихозяйственного назначения, в том числе фонда развития производства, фонда социального развития и материального поощрения, уставного фонда и т.д.

К числу финансовых следует отнести и некоторые отношения, возникающие в ходе использования денежных накоплений государственных и муниципальных предприятий. Эти отношения в

своей сущности также являются распределительными. Среди них: отношения по уплате в бюджет платежей за превышение предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду; отношения по уплате в бюджет штрафов за нарушения налогового законодательства и др.

Центральное место в системе финансовых отношений предприятия отводится отношениям по формированию и использованию внутрихозяйственных фондов. Это обусловлено тем, что только последние позволяют предприятию в полной мере вести процесс расширенного воспроизводства, удовлетворять свои разнообразные потребности, а в конечном итоге — создавать новую стоимость и распределять ее. Собственно, вся финансовая деятельность предприятия, которая представляет собой организуемый руководителем предприятия процесс формирования, распределения и использования денежных доходов и накоплений предприятия, направлена на формирование и использование целевых внутрихозяйственных фондов.

С учетом отмеченного, в материальном выражении финансы предприятий представляют собой совокупность денежных фондов, т.е. финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении конкретных предприятий. К ним относятся: фонд основных средств, который представляет собой денежное выражение основных фондов предприятия; фонд оборотных средств, который представляет собой денежное выражение стоимости производственных запасов предприятия, готовой продукции на складе, финансовые активы и т.д.; фонд накопления, фонд потребления, валютный, резервный фонды и др.

§ 2. Финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий как объект финансово-правового регулирования

Финансы государственных и муниципальных предприятий как объект финансово-правового регулирования представляют собой отношения (не только денежные), связанные с формированием, распределением и использованием денежных доходов и накоплений этих субъектов. Будучи урегулированы нормами финансового права, они являются правоотношениями.

К числу финансово-правовых отношений, возникающих на государственных и муниципальных унитарных предприятиях, относятся:

а) правоотношения по уплате в бюджет и государственные внебюджетные фонды налогов: НДС, акцизов, налога на прибыль, налога на **землю**, единого социального налога и др.;

б) правоотношения по уплате в бюджет и государственные внебюджетные фонды неналоговых платежей: платы за загрязнение окружающей природной среды, платы за воду, страховых тарифов в Фонд социального страхования РФ на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и др.;

в) правоотношения по поводу получения предприятием бюджетных ассигнований и бюджетных кредитов.

Надо учитывать, что согласно ст. 114, 115 ГК РФ государственные и муниципальные унитарные предприятия подразделяются на предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, и государственные предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия). Исходя из этого, в правовом регулировании финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий имеются различия. Эти различия проявляются в порядке распределения прибыли вышеназванных предприятий и, соответственно, в системе финансово-правовых отношений, возникающих в связи с распределением прибыли.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, согласно п. 2 ст. 295 ГК РФ, а также уставу, утвержденному собственником (государством или муниципальной властью) самостоятельно распоряжаются полученной прибылью¹. Эту прибыль они могут распределять на фонд накопления, фонд потребления и др. Однако, в соответствии с п. 1 ст. 295 ГК РФ «собственник имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия». Этот вопрос оговаривается в уставе предприятия.

Таким образом, на государственном и муниципальном унитарном предприятии, основанном на праве хозяйственного ведения, возникают финансово-правовые отношения по поводу распределения прибыли:

а) между предприятием и всеми другими субъектами, обязанными не препятствовать реализации предприятием своего права на распределение прибыли (абсолютное правоотношение);

¹ См., например: п. 13 Устава федерального государственного унитарного предприятия «Российские технологии» (Российская газета. 1998. 15 июля).

б) по поводу перечисления части прибыли в бюджет в том случае, если в уставе предприятия собственником имущества оговорена такая обязанность.

Государственные предприятия на праве оперативного управления (казенные предприятия) распределяют свою прибыль согласно порядку, установленному собственником их имущества, т.е. государством (ст. 297 ГК РФ). При этом, в соответствии с «Порядком планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных **хозяйств**)», утвержденным постановлением Правительства РФ от 6 октября 1994 г.¹, прибыль казенного предприятия направляется по нормативам, ежегодно устанавливаемым уполномоченным органом на производственные цели и социальное развитие. В качестве **уполномоченного** органа выступают те федеральные органы исполнительной власти, в непосредственном подчинении которых находятся те или иные казенные предприятия.

После распределения **прибыли** казенного предприятия по нормативам, установленным уполномоченным органом, оставшаяся часть прибыли в виде свободного остатка прибыли подлежит изъятию в доход федерального бюджета.

Таким образом, на казенных предприятиях возникают финансово-правовые отношения по поводу распределения прибыли:

а) между уполномоченным государственным органом и казенным предприятием по поводу установления последнему нормативов распределения прибыли;

б) между казенным предприятием и всеми другими субъектами, обязанными не препятствовать реализации казенным предприятием своего права распределения прибыли по нормативам (абсолютное правоотношение);

в) между казенным предприятием и бюджетом в связи с изъятием в бюджет свободного остатка прибыли.

Отношение между уполномоченным государством органом и казенным предприятием по поводу установления последнему нормативов распределения прибыли является финансово-правовым, поскольку оно возникает, во-первых, в ходе финансовой деятельности государства по образованию и использованию децентрализованных денежных фондов, во-вторых, оно регулируется методом властных предписаний. Уполномоченный государством орган **согласно** законодательству дает предприятию властные предписа-

¹ СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2989.

ния, выражающиеся в установлении обязанности для последнего распределять прибыль только таким, а не каким-либо иным образом.

Финансово-правовые нормы, реализация которых порождает правоотношения в сфере финансов государственных и муниципальных унитарных **предприятий**, включены в самые различные финансово-правовые институты. Так, нормы, порождающие правоотношения по уплате предприятиями налогов и сборов в бюджет и государственные внебюджетные фонды, охватываются финансово-правовым институтом налогового права. Нормы, порождающие правоотношения по поводу уплаты в бюджет и государственные внебюджетные фонды неналоговых платежей, изъятия в бюджет свободного остатка прибыли казенного предприятия, а также части прибыли государственных и муниципальных предприятий на праве хозяйственного ведения, охватываются финансово-правовым институтом неналоговых доходов. Нормы, порождающие правоотношения в связи с получением предприятиями бюджетных ассигнований, бюджетных кредитов, охватываются институтом государственных и муниципальных расходов.

Вместе с тем, некоторые правовые нормы порождают финансовые правоотношения в сфере государственных и муниципальных финансов, которые не включаются ни в один из известных финансово-правовых институтов. Среди них нормы, порождающие правоотношения:

а) между уполномоченным государством органом и казенным предприятием по поводу установления последнему нормативов распределения прибыли;

б) между казенным предприятием и всеми другими субъектами, обязанными не препятствовать реализации казенным предприятием своего права распределения прибыли по нормативам;

в) между государственным и муниципальным унитарным предприятием и всеми другими субъектами, обязанными не препятствовать реализации предприятием своего права на распределение прибыли.

Все отмеченное позволяет заключить, что финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий с точки зрения системы права представляют собой *комплексный финансово-правовой институт*, т.е. такой, который, являясь относительно самостоятельным, в то же время входит некоторыми частями в иные финансово-правовые институты. Таким образом, институт финансов государственных и муниципальных унитарных пред-

приятий представляет собой вторичное образование в системе финансового права.

§ 3. Правовые основы планирования финансовых ресурсов предприятия

Все многообразие финансовых отношений государственных и муниципальных предприятий находит свое концентрированное выражение в их финансовых планах.

Целью финансового планирования на государственных и муниципальных унитарных предприятиях является обеспечение финансовыми ресурсами государственных заданий, хозяйственной деятельности, своевременное выполнение своих обязательств перед бюджетом, банками и иными кредиторами. В связи с этим финансовый план предназначен для прогнозирования финансовой перспективы развития предприятия, а также для определения текущих доходов и расходов предприятия.

Финансовый план предприятия взаимосвязан и базируется на ряде финансовых расчетов, составляемых по отдельным направлениям деятельности предприятия: по сбыту продукции, по сырью и материалам, производству, рекламе, капиталовложениям, научным исследованиям и разработкам и т.д.

Финансовый план предприятия составляется финансовой или экономической службой предприятия на один год с разбивкой по кварталам, а также на **3—5** лет (по годам). **Финансовый** план предприятия состоит из следующих разделов:

- доходы и поступления средств;
- расходы и отчисления средств;
- кредитные взаимоотношения;
- взаимоотношения с бюджетом.

В первом разделе планируется прибыль, амортизационные отчисления на восстановление основных фондов, иные доходы. Во втором разделе плана отражается распределение прибыли предприятия, затраты на капитальные вложения и т.д. В разделе «Кредитные взаимоотношения» планируются суммы банковских кредитов, а также расходы на погашение этих ссуд и уплату процентов за пользование ими. В разделе «Взаимоотношения с бюджетом» отражаются суммы по налогам и иным платежам в бюджет, а также суммы бюджетных ассигнований, получаемые предприятием.

Финансовый план предприятия утверждается руководителем предприятия. С юридической точки зрения он является правовой формой финансовой деятельности предприятия, т.е. финансово-правовым актом. Финансовый план имеет не только экономическое, но и юридическое значение для предприятия: он устанавливает конкретное содержание прав и обязанностей предприятия в финансовых отношениях: по распределению прибыли, по получению бюджетных ассигнований и т.д.

В соответствии со ст. 178 БК РФ в ближайшие годы должен быть принят закон о **государственных** и муниципальных унитарных предприятиях, который определит порядок составления, утверждения и **установления** показателей планов финансово-хозяйственной деятельности этих предприятий.

Контрольные вопросы

1. Что такое финансы предприятия?
2. Специфика финансов предприятий как звена финансовой системы РФ.
3. Дайте определение содержания финансовой деятельности предприятия.
4. Каково содержание финансового плана предприятия?

Глава 13

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

§ 1. Выручка и прибыль предприятия

Прибыль является важнейшим показателем хозяйственной деятельности предприятия и источником его финансовых ресурсов. Как известно, прибыль предприятия образуется в результате распределения выручки, полученной им от реализации продукции, работ, услуг, выбывшего имущества. Под выручкой от реализации понимается стоимость реализованной продукции, работ, услуг, различные части которой в процессе распределения выручки принимают форму денежных доходов и накоплений. В связи с этим в экономической теории совершенно верно отмечено, что основным источником финансовых ресурсов предприятия выступает выручка от реализации продукции, работ, услуг, а также выбывшего имущества¹.

Что касается прибыли, то в качестве финансовых ресурсов предприятия используется прибыль, остающаяся у него после уплаты всех налогов. Прибыль, образующаяся у предприятия до уплаты налога на прибыль, называется валовой прибылью.

Порядок определения *валовой прибыли* предприятия до 1 января 2002 г. осуществляется согласно ст. 2 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций»². С 1 января 2002 г. порядок определения прибыли предприятия будет осуществляться с учетом главы 25 НК РФ.

Валовая прибыль предприятия (ВПП) представляет собой сумму прибыли (убытка), складывающуюся из: а) прибыли от реализации продукции (работ, услуг) (ПРП); б) прибыли от реализа-

¹ См.: Финансы. М., 1993. С. 115.

² ВВС. 1992. №11. Ст. 525; СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3304; 1995. № 18. Ст. 1592; №26. Ст. 2402, 2403; №49. Ст. 4695; 1996. № 51. Ст. 5682; 1997. № 3. Ст. 357; №26. Ст. 2953; 1998. №1. Ст. 3819; №7. Ст. 5702; 1999. № 2. Ст. 237; №10. Ст. 1162; №14. Ст. 1660; 2000. №32. Ст. 3341.

ции основных фондов (включая земельные участки), иного имущества предприятия (ПРОФ); в) доходов от внереализационных операций (ДВО), уменьшенных на сумму расходов по этим операциям (РО):

$$\text{ВПП} = \text{ПРП} + \text{ПРОФ} + \text{ДВО} - \text{РО}.$$

Прибыль (убыток) от реализации продукции (работ, услуг) определяется как разница между выручкой от реализации продукции (работ, услуг) без налога на добавленную стоимость и акцизов и затратами на производство и реализацию, включаемыми в себестоимость продукции (работ, услуг). Однако предприятия, осуществляющие внешнеэкономическую деятельность, при определении прибыли исключают из выручки от реализации продукции (работ, услуг) уплаченные экспортные пошлины.

Прибыль (убыток) от реализации основных фондов и иного имущества предприятия определяется как разница между продажной и первоначальной или остаточной стоимостью этих фондов и имущества. Фактически такая формулировка предполагает два способа определения прибыли от реализации **основных** фондов и иного имущества предприятия, т.е. нематериальных активов, малоценных и быстроизнашивающихся предметов, ценных бумаг и т.д.

Первым способом определяется прибыль от реализации основных фондов, нематериальных активов, малоценных и быстроизнашивающихся предметов, стоимость которых погашается путем начисления износа¹. В этом случае прибыль определяется как

¹ *Основные средства* — это материально-вещественные ценности, используемые в качестве средств труда в течение периода, превышающего 12 месяцев, или обычного операционного цикла, если он превышает 12 месяцев. К ним относятся: здания, сооружения, рабчие и силовые машины и оборудование, измерительные и регулирующие приборы и устройства, вычислительная техника, транспортные средства, инструмент, производственный и хозяйственный инвентарь и принадлежности, рабочий и продуктивный скот, многолетние насаждения, внутрихозяйственные дороги, земельные участки, объекты природопользования (вода, недра, другие природные ресурсы) и прочие основные средства.

Нематериальные активы — это права, возникающие: а) из авторских и иных договоров на произведения науки, литературы и искусства; на программы для ЭВМ, базы данных и т.д.; б) из патентов на изобретения, промышленные образцы, товарные знаки; из свидетельств на полезные модели и т.д.; в) из прав на «ноу-хау» и др. Кроме того, к нематериальным активам могут относиться организационные расходы (расходы, связанные с образованием юридического лица, признанные в соответствии с учредительными документами вкладом участников (учредителей) в уставный (складочный) капитал), а также деловая репутация организации.

разница между продажной и остаточной стоимостью этих фондов и имущества. Причем, остаточная стоимость основных фондов и имущества исчисляется исходя из его первоначальной стоимости с учетом начисленной амортизации и индекса инфляции, установленного в соответствии с постановлением Правительства РФ «Об утверждении порядка начисления индекса инфляции, применяемого для индексации стоимости основных фондов и иного имущества предприятия при их реализации **в** целях определения налогооблагаемой прибыли» от 21 марта 1996 г.¹ В соответствии с этим постановлением индекс инфляции ежегодно публикуется Госкомстатом РФ в «Российской газете» 20-го числа следующего за отчетным кварталом месяца.

Вторым способом определяется прибыль (убытки) от реализации ценных бумаг, фьючерсных и опционных контрактов². Она представляет собой разницу между ценой реализации и ценой приобретения (т.е. первоначальной стоимостью) с учетом оплаты услуг по их приобретению и реализации.

В состав доходов (расходов) от внереализационных операций включаются: доходы, полученные от долевого участия в деятельности других предприятий; доходы от сдачи имущества в аренду; доходы (дивиденды, проценты) по акциям, облигациям

Малоценные и быстроизнашивающиеся предметы — часть материально-производственных запасов организации: а) используемая в качестве *средств труда* в течение не более 12 месяцев или обычного операционного цикла, если он превышает 12 месяцев; б) имеющая стоимость на дату приобретения ниже лимита, утвержденного организацией в пределах не более 100-кратного (для бюджетных учреждений — 50-кратного) минимального размера оплаты труда, установленного законодательством независимо от срока их действия, за исключением сельскохозяйственных машин и орудий, **строительного механизированного** инструмента, оружия, рабочего и продуктивного скота, которые относятся к основным средствам независимо от срока их действия. К этой категории также относятся (независимо от их стоимости и срока полезного использования): орудия лова, спецодежда, спецобувь, форменная одежда, молодняк животных, кролики, птица, пушные звери, семьи пчел, бензомоторные пилы и др. (см.: п. 46, 50, 55 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утв. приказом Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34н, а также п. 36 Положения по бухгалтерскому учету «Учет материально-производственных запасов» ПБУ 5/98, утв. приказом Минфина России от 15 июня 1998 г. № 25н).

¹ СЗРФ. 1996. №13. Ст. 1367.

² В отношении фьючерсных и опционных контрактов см.: письмо Госкомитета РФ по антимонопольной политике «О форвардных, фьючерсных и опционных биржевых сделках» от 30 июля 1996 г. № 16-151/АК (Финансовая газета. 1996. № 33) (ныне — Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства — МАП России).

и иным ценным бумагам, принадлежащим предприятию; суммы, **полученные** безвозмездно от других предприятий при отсутствии совместной деятельности, а также другие доходы (расходы) от операций, непосредственно не связанных с производством продукции (работ, услуг) и ее реализацией, включая суммы, полученные и уплаченные в виде санкций и в возмещение убытков.

Наиболее полный перечень внереализационных доходов и расходов дан в разделе втором Положения «О составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли», утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. № 552¹.

Валовая прибыль предприятия, определенная в соответствии с вышеназванными требованиями, используется предприятием как источник его финансовых ресурсов.

Действующим законодательством установлен особый порядок формирования *валютной прибыли предприятия*. Так, в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 г.² все предприятия обязаны 50% валютной выручки от **экспорта** товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности) продавать через уполномоченные банки по рыночному курсу иностранных валют к рублю на внутреннем валютном рынке. Порядок такой продажи урегулирован инструкцией ЦБ РФ «О порядке обязательной продажи предприятиями, объединениями, организациями части валютной выручки через уполномоченные банки и проведения операций на внутреннем валютном рынке Российской Федерации» от 29 июня 1992 г.³ С учетом указанного порядка все предприятия, имеющие валютную выручку от экспорта, обязаны 75% ее продать через уполномоченные банки за рубли, а затем, рассчитав всю выручку от экспорта продукции, определить валовую прибыль согласно ст. 2 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций».

¹ САПП. 1992. №9; СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2686; 1996. №49. Ст. 5557; 1998. № 2. Ст. 260; №22. Ст. 2469; № 37. Ст. 4624, 4634; № 38. Ст. 4810; 1999. № 27. Ст. 3381; 2000. №23. Ст. 2431.

² Ведомости Снд и ВС РФ. 1992. № 45. Ст. 2542; СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 1. № 28. Ст. 3461; 2001. №23. Ст. 2290.

³ Экономика и жизнь. 1992. №28, 29; 1993. №27, 28 и т.д.

§ 2. Правовое регулирование определения себестоимости продукции (работ, услуг)

Себестоимость продукции (работ, услуг) — это выраженные в денежной форме затраты предприятия на производство и реализацию продукции (работ, услуг).

Необходимость единообразного определения себестоимости продукции (работ, услуг) на предприятиях различных форм собственности появилась сравнительно недавно (в 1990 г.) в связи с возникновением принципиально новой налоговой системы, введением налога на прибыль как основного налога с предприятий. Для однозначного определения прибыли как важнейшего источника финансовых ресурсов предприятий и налога на прибыль должны действовать единые для всех предприятий понятия прибыли и себестоимости.

Правовое регулирование затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг) с 1 января 2002 г. будет осуществляться с учетом главы 25 Налогового Кодекса РФ. Однако пока действует Положение о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г., а также отраслевые инструкции по вопросам планирования, учета и калькулирования себестоимости продукции (работ, услуг) **применительно** к специфике соответствующих производств и видов деятельности¹.

Кроме того, существуют особые режимы затрат, включаемых в себестоимость банков и страховых организаций. Они определены в Положении об особенностях определения налогооблагаемой базы для уплаты налога на прибыль страховщиками и в Положении об особенностях определения налогооблагаемой базы для уплаты налога на прибыль банками и другими кредитными учреждениями, утвержденных постановлениями Правительства РФ от 16 мая 1994 г.²

В соответствии с Положением о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестои-

¹ См., например: письмо Госналогслужбы РФ «Об особенностях состава затрат, включаемых в себестоимость геологоразведочных работ» от 5 июля 1993 г.; письмо Госналогслужбы РФ «Об особенностях состава затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг) по издательской деятельности» от 13 мая 1993 г. (ныне — Министерство РФ по налогам и сборам — МНС России).

² СЗ РФ. 1994. № 4. Ст. 367, 368; 1998. № 28. Ст. 3363.

мость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, затраты, образующие себестоимость, группируются в соответствии с их экономическим содержанием следующим образом:

— материальные затраты (за вычетом стоимости **возвратных** отходов);

- затраты на оплату **труда**;
- отчисления на социальные нужды;
- амортизация основных фондов;
- прочие затраты.

Группировка затрат по элементам способствует определению личных расходов предприятия, а также составлению отчетности по формам, устанавливаемым Правительством РФ.

В *материальные затраты* включается стоимость:

— сырья и материалов, которые входят в стоимость вырабатываемой продукции;

— покупных комплектующих изделий и полуфабрикатов;

— природного сырья (отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы; плата за древесину, отпускаемую на корню; плата за воду, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем в пределах установленных лимитов);

— покупного топлива и энергии всех видов, расходуемых на производственные нужды;

— других затрат.

Из материальных затрат предприятия исключается стоимость *возвратных отходов*. Под возвратными отходами производства понимаются остатки сырья, материалов и т.д., образовавшиеся в процессе производства продукции, утратившие полностью или частично потребительские качества исходного ресурса и в силу этого используемые с повышенными затратами (понижением выхода продукции) или совсем не используемые по прямому назначению.

В состав затрат *на оплату труда* включаются:

— выплаты заработной платы за фактически выполненную работу;

— надбавки и доплаты за работу в ночное время, за совмещение профессий, расширение зон обслуживания и т.д.;

— оплата очередных и дополнительных отпусков и т.д.;

— выплаты работникам в связи с сокращением штатов и численности работников;

— оплата учебных отпусков работников, обучающихся в учебных заведениях;

— оплата труда работников, не состоящих в штате предприятия, за выполнение ими работ по договорам гражданско-правового характера;

— другие виды выплат.

В отчисления *на социальные нужды* включаются единый социальный налог в Пенсионный фонд РФ, в Фонд социального страхования РФ, в Государственные фонды занятости и медицинского страхования РФ.

В состав *амортизации основных фондов* включается сумма амортизационных отчислений на полное восстановление основных производственных фондов, исчисленная исходя из их балансовой стоимости и утвержденная в установленном порядке норм, включая и ускоренную амортизацию их активной части, производимую в соответствии с законодательством.

В числе *прочих затрат* в состав себестоимости включаются налоги, сборы, отчисления в специальные отраслевые фонды¹, платежи за предельно допустимые выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, платежи по обязательному страхованию имущества предприятия, вознаграждения за изобретения и рационализаторские предложения, платежи по кредитам в пределах ставок, установленных законодательством, оплата услуг связи, вычислительных центров, банков, плата за аренду в случае аренды отдельных объектов основных производственных фондов и т.д.

Ряд затрат включаются в себестоимость продукции (работ, услуг) только в пределах норм, утвержденных Министерством финансов РФ. К таким затратам относятся: затраты на командировки, представительские расходы, расходы на рекламу, затраты на подготовку и переподготовку кадров на договорной основе с учебными заведениями и некоторые другие².

¹ См., например: постановление Правительства РФ от 21 июля 1997 г., которым определен Порядок образования и использования средств резервного фонда Министерства транспорта РФ для обеспечения безопасного функционирования транспортных систем и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в транспортном комплексе.

² См., например: письмо Минфина России «Нормы и нормативы на представительские расходы, расходы на рекламу и на подготовку и переподготовку кадров на договорной основе с учебными заведениями, регулирующие размер отнесения этих расходов на себестоимость продукции (работ, услуг) и порядок их применения» от 6 октября 1992 г. с *изм.*; письмо Минфина России «О внесении изменений в письмо Министерства финансов РФ от 27 июля 1992 г. № 61 «Об изменении норм возмещения командировочных расходов с учетом изменения индекса цен» от 27 мая 1996 г.

Для страховщиков, а также банков и других кредитных организаций затраты, включаемые в **себестоимость**, конкретизированы. Так, в соответствии с Положением об особенностях определения налогооблагаемой базы для уплаты налога на прибыль страховщиками в состав себестоимости этих субъектов включаются:

- отчисления в резервы **для** финансирования мероприятий по предупреждению несчастных случаев, утраты или повреждения застрахованного имущества;
- комиссионные вознаграждения, уплаченные за оказание услуг страхового агента или страхового брокера;
- возмещения доли страховых выплат по **договорам**, принятым в перестрахование;
- оплата инкассаторских услуг;
- оплата услуг специалистов, привлекаемых для оценки страхового риска и т.д.;
- расходы на аренду основных фондов, **используемых** для осуществления страховой деятельности;
- расходы на изготовление страховых свидетельств, бланков строгой отчетности, квитанций и т.д.;
- расходы на публикацию годового баланса и счета прибыли **и** убытков;
- другие расходы.

В соответствии с Положением об особенностях определения налогооблагаемой базы для уплаты налога на прибыль банками и другими кредитными учреждениями в состав себестоимости этих субъектов включаются:

- начисленные и **уплаченные** проценты по **вкладам** до востребования и срочным вкладам;
- начисленные и уплаченные проценты по долговым обязательствам банка (облигациям, депозитным и сберегательным сертификатам, векселям и др.);
- начисленные и уплаченные проценты по межбанковским кредитам, по отсроченным (пролонгированным) в установленном порядке межбанковским кредитам;
- уплаченные банком комиссионные сборы (плата) за покупку (продажу) иностранной валюты;
- расходы по оплате услуг расчетно-кассовых и вычислительных центров;
- расходы на рекламу;
- другие расходы.

Затраты предприятий на производство продукции (работ, услуг), не включаемые в себестоимость, относятся на финансовые

результаты или прибыль этих предприятий. Это также относится к деятельности страховщиков, банков и других кредитных организаций.

§ 3. Правовые основы использования кредитов, амортизационных отчислений и прочих поступлений государственными и муниципальными унитарными предприятиями

В соответствии с законодательством источником формирования финансовых ресурсов предприятия помимо прибыли являются амортизационные отчисления, бюджетные ассигнования, кредиты банка и прочие поступления, не противоречащие закону.

Немаловажным источником формирования финансовых ресурсов предприятия являются амортизационные отчисления, т.е. средства, которые накапливаются на предприятии в результате переноса стоимости основных фондов по определенным нормам на текущие издержки производства и обращения.

Норма амортизации — это выраженная в процентах доля балансовой стоимости основных фондов, подлежащая включению в текущие издержки в течение отчетного года. Нормы амортизационных отчислений установлены постановлением Совета Министров СССР «О единых нормах амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов народного хозяйства СССР» от 22 октября 1990 г. и различаются по классификационным группам основных средств. **Порядок** начисления **амортизации** на предприятии определен Положением о порядке начисления амортизационных отчислений по основным фондам в народном хозяйстве, утвержденным Госпланом СССР, Минфином СССР, Госбанком СССР, Госкомцен СССР, **Госкомстатом СССР** и Госстроем СССР 29 декабря 1990 г.¹

Амортизационные отчисления как источник финансовых ресурсов предприятия имеют целевое назначение. Они предназначены для полного восстановления **изношенных** основных фондов предприятия. До 1 января 1992 г., т.е. до принятия Минфином России нового плана счетов бухгалтерского учета **финансово-хозяйственной** деятельности предприятия, амортизационные отчисления накапливались на предприятии на специальном счете «Амортизационные отчисления». По новому плану счетов бухгал-

терского учета амортизационный фонд на предприятии не создается¹. Поэтому сегодня амортизационные отчисления на полное восстановление основных фондов накапливаются предприятием на других счетах бухгалтерского учета и как источник финансовых ресурсов поступают на расчетный счет предприятия в составе выручки от реализации продукции, работ и услуг².

Следующим по значимости источником финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий являются *бюджетные кредиты*.

Бюджетный кредит согласно ст. 6 БК РФ — это форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств на возвратной и возмездной основах.

Бюджетные кредиты предоставляются государственным и муниципальным унитарным предприятиям на условиях и в пределах лимитов, которые предусмотрены соответствующими бюджетами. При этом, названным субъектам бюджетные кредиты могут быть предоставлены как процентные, так и беспроцентные (ст. 77 БК РФ).

Бюджетный кредит должен быть возвращен в установленный срок. Получатели бюджетного кредита обязаны предоставлять информацию и отчет об использовании бюджетного кредита в органы, исполняющие бюджет, и контрольные органы соответствующих законодательных (представительных) органов.

До вступления в силу БК РФ одним из источников финансовых ресурсов казенного предприятия являлись бюджетные ассигнования. Они выделялись из федерального бюджета в порядке, предусмотренном п. 13 постановления Правительства РФ «О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)» от 6 октября 1994 г. БК РФ не предусматривает выделение бюджетных ассигнований казенным предприятиям. В связи с этим п. 13 вышеназванного постановления Правительства РФ признан утратившим силу³.

Немаловажным источником финансовых ресурсов предприятия являются *кредиты банков*. Это средства, полученные субъектом на конкретные цели на условиях срочности, возвратности,

¹ См.: Новый план счетов бухгалтерского учета // Финансы. 1992. № 2. С. 3–4.

² См.: Основы методологии учета основных средств // Экономика и жизнь. 1993. № 52.

³ См.: Российская газета. 2001. 27 июня.

платности. Коммерческие банки представляют кредиты на самые различные цели, а именно: для осуществления планов технической реконструкции, расширения производства, поддержания необходимого уровня оборотных средств предприятия и т.д. В связи с этим суммы, полученные предприятием в порядке банковского кредитования, являются целевым источником формирования его финансовых ресурсов.

Получение предприятием кредита в банке оформляется кредитным договором, заключаемым в соответствии с нормами гражданского права. В этом договоре определяются сумма кредита, гарантии предприятия-должника по **возврату** кредита, срок возврата кредита и плата за пользование кредитом (процентная ставка).

Особенностью банковского кредита как источника формирования финансовых ресурсов предприятия является его возвратность и платность, т.е. кредит является таким источником финансов предприятия, который должен быть возвращен, и за пользование им предприятие должно уплатить банковский процент. Финансово-правовой режим уплаты предприятием банковского процента определен в постановлении Верховного Совета РФ «О внесении изменений в постановления Верховного Совета РФ по вопросам **налогообложения**» от 10 июля 1992 г.¹ Согласно этому постановлению платежи предприятий по процентам за кредиты банков в пределах учетной ставки, увеличенной на три пункта, относятся на себестоимость продукции (работ, услуг) предприятия. Расходы по уплате процентов, превышающих этот предел, а также по отсроченным и просроченным ссудам осуществляются за счет **прибыли**, остающейся в распоряжении предприятия. При этом под учетной ставкой ЦБ РФ понимается ставка процента, которую ЦБ РФ взимает по ссудам, предоставляемым коммерческим **банкам**.

Источником формирования финансовых ресурсов государственных и муниципальных унитарных предприятий могут являться и *средства, выделяемые из отраслевых фондов*. Причем, как правило, средства из этих фондов выделяются предприятиям на возвратной основе. Поэтому средства, выделяемые предприятиям из отраслевых и межотраслевых внебюджетных фондов, являются целевым и возвратным источником финансовых⁴ ресурсов **предприятия**.

Источником формирования финансовых ресурсов предприятий могут быть также *деньги, предоставленные на условиях*

займа юридическими и физическими лицами, безвозмездная финансовая помощь, коммерческий кредит, плата за содержание детей в дошкольных учреждениях и т.д.

Предоставление предприятию денежных займов оформляется **договором**, заключаемым в соответствии с нормами гражданского права. Предприятие-заемщик обязуется возвратить **займодавцу** ту же сумму денег или равное количество вещей того же рода и качества. В соответствии с гражданским законодательством договор займа может быть возмездным, т.е. предприятие-заемщик обязано будет не только возвратить сумму займа, но и уплатить **займодавцу** определенный, обусловленный договором займа процент. В связи с этим заем является возвратным и, чаще всего, возмездным источником финансовых ресурсов предприятия. При этом, в случае получения денежных займов, их возврат и уплата по ним процентов предприятием-заемщиком **осуществляется** за счет собственных средств предприятия и не относится на издержки производства и обращения.

Весьма стабильным источником **финансовых** ресурсов предприятия является *коммерческий кредит*. Это средства, образовавшиеся у предприятия на какое-то время в результате предоставления ему отсрочки, рассрочки платежа, получения аванса, предварительной оплаты по гражданско-правовым договорам от других **предприятий**. Коммерческий кредит возникает у предприятия в результате реализации договоров купли-продажи, поставки, подряда и т.д. Например, в том случае если покупатель по договору поставки получает от поставщика отсрочку или рассрочку платежа за поставленный товар, у него возникают на период до полного расчета с поставщиком дополнительные финансовые ресурсы, т.е. он получает от поставщика коммерческий кредит. Аналогичная **ситуация** возникает и тогда, когда поставщик (продавец) еще до реализации своего товара **покупателю** получает от **него** авансовый платеж в размере частичной стоимости товара или предварительную оплату. Коммерческий кредит — это возвратный источник финансовых ресурсов предприятия. Его возврат происходит тогда, когда покупатель полностью оплачивает авансированный товар или когда поставщик (продавец) осуществляет поставку (продажу) авансированного товара.

В том случае если за предприятием закреплены и находятся на его балансе объекты социальной сферы, платежи за использование этих объектов в виде платы за содержание детей в дошкольных учреждениях, за пользование спортивными сооружениями,

оплаты санаторных путевок и др. могут служить источником **его** финансовых ресурсов.

Предприятие может получать безвозмездную финансовую помощь от других предприятий, которая также пополняет его финансы.

§ 4. Правовые требования к распределению и использованию прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий

Важнейшим источником формирования финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий является прибыль. **Именно** в результате распределения прибыли предприятия образуются внутрихозяйственные фонды предприятия, которые используются на самые различные нужды предприятия.

Порядок распределения прибыли на государственных и муниципальных унитарных предприятиях различен.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения распределяют прибыль, исходя из ст. 295 ГК РФ, самостоятельно. Однако собственник (государство или муниципальное образование) имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия.

Законодательством не устанавливается режим распределения **прибыли** государственного или муниципального предприятия на праве хозяйственного ведения. Как правило, в **уставах** вышеназванных предприятий, утвержденных собственником, отмечается, что предприятие самостоятельно распоряжается частью полученной в результате его деятельности прибыли после уплаты налогов и перечисления в соответствующий бюджет доли, устанавливаемой собственником¹.

На практике государственные и муниципальные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения наиболее часто распределяют прибыль на фонд потребления и фонд накопления. Финансовые фонды, по которым распределяется прибыль предприятия, а также нормативы их образования определяются финансовым планом предприятия или распоряжением руководите-

¹ См., например: постановление Правительства РФ «Вопросы федерального государственного унитарного предприятия «Российские технологии» от 26 июля 1998 г. // Российская газета. **1998. 15** июля.

ля предприятия. Фонд накопления используется предприятием на производственные нужды, а фонд потребления — на предоставление работникам предприятия трудовых и социальных льгот, включая материальную помощь. При этом жестких границ между фондами не существует, поэтому предприятие может свободно перераспределять средства фондов и использовать их на первоочередные нужды.

Основные направления использования финансовых фондов предприятия, образованных за счет прибыли, обусловлены действующим законодательством. Так, Положением о составе затрат по производству и **реализации** продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке финансирования результатов, учитываемых при налогообложении прибыли (1992 г.), определены расходы предприятия, относящиеся на себестоимость и на финансовые результаты деятельности предприятия. Следовательно, все остальные расходы предприятия должна осуществляться за счет прибыли или иных источников финансовых ресурсов предприятия. Из содержания вышеназванного Положения следует, что из прибыли производятся:

- выплата материальной помощи, надбавок к пенсиям;
- выплата единовременных пособий уходящим на пенсию ветеранам труда;
- оплата проезда к месту работы транспортом общего пользования за исключением сумм, подлежащих отнесению на себестоимость продукции;
- оплата путевок на лечение и отдых (п. 7);
- платежи за превышение предельно допустимых норм выбросов загрязняющих веществ в природную среду (п. 2 «з»);
- представительские расходы при превышении установленных законодательством норм;
- расходы, связанные с содержанием учебных заведений (п. 2 «и»);
- плата за воду, забираемую промышленными предприятиями сверх установленных пределов (п. 2 «б»);
- затраты на проведение модернизации оборудования, а также реконструкции объектов основных фондов (п. 2 «д»);
- затраты по капитальным вложениям, не относимые к освоению новых производств (п. 2 «в»);
- отчисления в негосударственные пенсионные фонды, на добровольное медицинское страхование (п. 2 «р»); и др.

Государственные предприятия на праве оперативного управления (казенные предприятия) распределяют полученную ими при-

быль по нормативам, ежегодно устанавливаемым уполномоченным государством органом. В соответствии с п. 14 постановления Правительства РФ «О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)» от 6 октября 1994 г. из этой прибыли формируется фонд для выполнения плана-заказа и плана развития завода, а также фонд социального развития. После формирования названных фондов по нормативам у казенного предприятия образуется свободный остаток прибыли, который подлежит изъятию в доход федерального бюджета.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое валовая прибыль предприятия? Из чего она складывается?
2. Что такое себестоимость продукции?
3. Какие затраты предприятия включаются в себестоимость продукции, работ, услуг?
4. Каковы особенности затрат, включенных в себестоимость услуг банков, страховых организаций?
5. Определите источники образования финансовых ресурсов предприятия.
6. Каков порядок формирования валютной прибыли предприятия?
7. Каков порядок начисления амортизации на предприятии? Что такое норма амортизации?
8. Перечислите все финансовые отношения, **которые** имеют место на государственных и муниципальных унитарных предприятиях.
9. Перечислите финансовые правоотношения, которые **складываются** на казенных предприятиях.
10. Перечислите все финансовые правоотношения, которые складываются на государственных и муниципальных унитарных предприятиях на праве хозяйственного ведения.

Глава 14

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ СТРАХОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие страхования как экономической и правовой категорий

Страховая деятельность обусловлена определенными социально-экономическими потребностями **общества**. Являясь одним из элементов производственных отношений, страхование создает необходимые условия для проведения предупредительных мероприятий по предотвращению отрицательных последствий воздействия стихийных сил природы и других **чрезвычайных событий**. В случае возникновения ущерба от **указанных** обстоятельств, страхование призвано возместить материальные потери, способствуя восстановлению разрушенных, поврежденных производственных сил, компенсируя вред, причиненный в социальной сфере, в том числе и отдельным членам общества.

Страхование является самостоятельным институтом финансовой системы общества, а составляющие его общественные отношения являются предметом правового регулирования **нескольких** отраслей права, в том числе — финансового права.

Страхование может быть **охарактеризовано** как экономическая и правовая категории.

Как *экономическая категория*, **страхование** представляет собой *систему экономических отношений по поводу образования централизованных и децентрализованных денежных и материальных фондов, необходимых для покрытия непредвиденных нужд общества и его членов*. С материальной точки зрения, страхование выступает в виде *созданных денежных или материальных фондов, которые используются для возмещения ущерба, возникшего в результате стихийных бедствий и других непредвиденных обстоятельств*.

Понятие страхования дается в Законе РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 г., с

изменениями от 31 декабря 1997 г.¹, — это *отношения по защите имущественных и личных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов (ст. 2).*

Сущность страхования, как экономической категории, подробно рассмотрена в экономической литературе².

Страхование, как система защиты имущественных **интересов** граждан, организаций и государства, является необходимым элементом социально-экономической системы общества.

Создание страховых фондов имеет целью гарантировать восстановление нарушенных имущественных интересов в случае непредвиденных обстоятельств, а также оказывает положительное воздействие на укрепление финансов государства, его финансовой системы. Это обусловлено тем, что возмещение ущерба осуществляется, главным образом, из страховых фондов, а не за счет бюджетных средств, а также тем, что страхование является одним из наиболее стабильных источников долгосрочных инвестиций.

В научной литературе страхование рассматривается не только как экономическая, но и как *правовая категория*. В этом смысле страхование представляет собой общественные отношения, возникающие при создании и использовании страхового фонда и опосредуемые нормами права³.

В соответствии со ст. 72 (п. «з» ч. 1) Конституции РФ осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидации их последствий находится в совместном ведении РФ и ее субъектов. Страхование, как уже отмечалось, наряду с другими мерами призвано предотвращать и ликвидировать отрицательные последствия чрезвычайных обстоятельств. Данная важная сфера деятельности в России основывается на соответствующей **правовой** базе, которая включает в себя значительное количество различных нормативных актов, в своей совокупности образующих страховое законодательство. Содержащиеся в нем нормы права образуют *комплексный правовой институт — страховое право*. Они регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе создания и использования специальных страховых фондов денежных средств. Разнообразие и сложность названных общественных отношений обусловили не-

¹ ВВС. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 4.

² См.: Страхование дело / Под ред. Л.И. Рейтмана. М., 1992.

³ См.: *Шиминова М.Л.* Основы страхового права России. М., 1993.

обходимость их правового урегулирования нормами различных отраслей права, таких как административное, финансовое, гражданское, социального обеспечения и др.

Источниками страхового права являются нормативно-правовые акты разного уровня и ряда отраслей российского законодательства, что также обусловлено комплексным характером данного института. К важнейшим нормативным актам, регулирующим страхование и являющимся основными в системе страхового законодательства, относятся: ГК РФ (ст. 927—970), Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 31 декабря 1997 г., Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 28 июня 1991 г.¹, Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г.², **Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования»** от 16 июля 1999 г.³ В названных законодательных актах раскрываются такие основные понятия и категории страхования, как страхователь, страховщик, страховой риск, страховой случай, страховая сумма, страховая выплата, страховая премия, страховой взнос, **тариф**, договор страхования и др.

В настоящее время также действует ряд законов, в которых закреплён правовой статус различных категорий граждан, осуществляющих определенные виды профессиональной деятельности. В названных актах содержатся нормы, гарантирующие страховую охрану их жизни и здоровья (**военнослужащие**, сотрудники налоговых, таможенных, правоохранительных органов и др.), например, **Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции»** от 28 марта 1998 г.⁴ Нормы, регулирующие страховые отношения, содержатся и в законах об ипотеке (залоге недвижимости), о лизинге, об охране окружающей среды и других. Отношения по страхованию регулируются и иными законодательными актами, например, Кодексом торгового мореплавания (гл. XII — о страхо-

¹ ВВС. 1991. № 27. Ст. 920.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 1463.

³ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

вании от имущественных потерь); страхование банковских вкладов регулируется ст. 38 и 39 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», в редакции от 3 февраля 1996 г.¹; медицинское страхование регулируется Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»; страхование пенсий регулируется Законом о государственных пенсиях; в целом обязательное социальное страхование осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования» от 16 июля 1999 г.

Источником правового регулирования страхования являются и указы Президента страны: «Об обязательном личном страховании пассажиров» от 7 июля 1992 г. (в редакции от 6 апреля 1994 г.)²; «Об основных направлениях государственной политики в сфере обязательного страхования» от 6 апреля 1994 г.³ и др.

Отношения по **страхованию** регулируются постановлениями Правительства РФ: «Об основных направлениях развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998—2000 годах» от 1 октября 1998 г.⁴; «О мерах по подготовке к переходу на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 29 января 1999 г.⁵ и др.

Помимо названных актов высших органов государственной власти страховая деятельность регламентируется актами Министерства финансов РФ (например, приказом «Об утверждении Правил размещения страховщиками страховых резервов» от 22 февраля 1999 г. № 16н⁶), инструкциями МНС России, нормативными актами ЦБ РФ по регулированию страховой деятельности в сфере валютных отношений; продолжают действовать инструкции Федеральной службы России по надзору за страховой деятельностью (Росстрахнадзора) и др. Порядок страхования отдельных категорий работников регламентируется также нормативными актами отраслевых министерств и **ведомств** (например, приказом Министра внутренних дел «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья в системе МВД России» от 16 декабря

1 СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

2 САПП. 1992. № 2. Ст. 35.

3 САПП. 1994. № 15. Ст. 1174.

4 СЗ РФ. 1998. № 40. Ст. 4968.

5 СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 853.

6 БНА. 1999. № 16.

1998 г. № 825¹; приказом Директора ФСБ России «Об обязательном страховании жизни и здоровья военнослужащих органов федеральной службы безопасности и граждан, призванных на военные **сборы**» от 15 февраля 1999 г. № 57²).

Отношения по страхованию регламентируются также правилами об отдельных видах страхования, подавляющее большинство которых было издано до начала 90-х гг. Министерством финансов СССР. Эти правила могут использоваться для регламентации отношений между участниками страхования и в настоящее время, но только по обоюдному согласию сторон.

Основное место в системе комплексного правового института страхования **отводится** нормам гражданского права. Они регламентируют основания возникновения различных страховых правоотношений, например, между страхователем и страховщиком, их права и обязанности, закрепляют объекты страхования, предусматривают существенные условия договора страхования, его форму, условия освобождения страховщика от обязанности по страховому обязательству и т.д.

Вместе с тем, заметное место в комплексном правовом институте страхования отводится и *нормам финансового права*. Исходя из предмета финансового права, они регулируют отношения по формированию и использованию финансовых ресурсов государственных и муниципальных страховых организаций. К их числу сегодня относятся: Российская государственная страховая компания, Московская государственная страховая компания, Военная страховая компания и др. Муниципальные страховые компании также созданы в ряде регионов. Финансовые ресурсы, аккумулируемые и используемые через финансовые фонды этих организаций, являются государственной или муниципальной собственностью.

Таким образом, *во-первых*, нормы финансового права регулируют отношения, опосредующие формирование финансовых фондов государственных и муниципальных страховых организаций. Формирование этих фондов осуществляется через распределительные (финансовые) отношения, в которые вступает страховая организация. Это отношения по поводу уплаты налогов страховой организацией, сборов, получения средств из фонда социального страхования на выплату пособий по временной нетрудоспособнос-

¹ БНА. 1998. № 7.

² БНА. 1999. № 14.

ти, по беременности и родам и т.д. Только после распределения полученного дохода и параллельно получения средств из фонда социального страхования страховая организация образует свои финансовые фонды. Все вышеназванные отношения регулируются налоговым законодательством, а также правовыми актами о государственных внебюджетных фондах.

Во-вторых, нормами финансового права регулируются и некоторые отношения по использованию финансовых ресурсов государственных и муниципальных страховых организаций. Это, в частности, отношения по уплате в бюджет штрафов за налоговые правонарушения, что осуществляется за счет прибыли страховой организации¹. Финансово-правовой режим регулирования финансов государственных и муниципальных страховых организаций в значительной мере однотипен с **финансово-правовым** режимом финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий.

В-третьих, нормами финансового права регулируются **отношения** между государством, его уполномоченными органами и негосударственными страховыми организациями. Осуществление страхования, как отмечалось, обусловлено определенными **социально-экономическими** потребностями общества. Это ставит перед государством задачи по осуществлению страхования путем образования государственных страховых компаний, а также создания условий для функционирования негосударственного страхования как вида предпринимательской деятельности. Государство заинтересовано в том, чтобы негосударственные страховые компании привлекали средства населения и организаций для образования децентрализованных страховых фондов в целях возмещения возникающего ущерба от непредвиденных обстоятельств за счет названных фондов, а не бюджетных средств. Следовательно, государство решает не только задачу создания страховых резервов, но и вовлечения временно свободных средств населения и организаций в денежное обращение, а также получения новых источников налоговых поступлений в бюджет. Достижение названных задач возможно только путем **осуществления**, в частности: финансового контроля за деятельностью **негосударственных** страховых компаний; их государственной регистрации и лицензирования; запрета осуществлять банковскую, производственную

¹ См. ст. 2 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» // ВВС. 1992. № 11. Ст. 525; СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1660; № 18. Ст. 2221.

и **торговую** виды деятельности; иных методов государственного регулирования. Возникающие при этом отношения являются предметом финансового права. К ним относятся отношения по: установлению нормативов их деятельности; формированию и размещению страховых резервов; осуществлению страхового надзора и др.

Помимо всего отмеченного, комплексный правовой институт страхования включает в себя и финансово-правовые нормы, регулирующие отношения по обязательному страхованию.

§ 2. Виды страхования. Государственное регулирование страховой деятельности

Понятие страхования, как отмечалось ранее, содержится в Законе РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в редакции от 31 декабря 1997 г., в соответствии с которым страхование представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных доходов, формируемых из уплаченных ими страховых взносов (страховых премий). Указанные общественные отношения урегулированы нормами права и приобретают форму правоотношения, субъекты которого обладают юридическими правами и обязанностями.

Страховое правоотношение возникает между страховщиком и страхователем. *Страховщиками* в соответствии с законом могут быть как государственные, так и негосударственные юридические лица, имеющие соответствующую лицензию (разрешение) заниматься страховой деятельностью на территории РФ.

Предметом непосредственной деятельности страховщиков не могут быть производственная, торгово-производственная и банковская деятельность. Юридические и физические лица для страховой защиты своих имущественных интересов могут создать общества взаимного страхования.

Страхователями могут быть юридические и дееспособные физические лица. Страхователь вправе заключить со страховщиком договор о страховании третьих лиц в пользу последних (застрахованных). В страховых правоотношениях может появляться и *выгодоприобретатель*, когда страхователь при заключении договоров страхования назначит физическое или юридическое лицо для получения страховых выплат.

Объектами страхования в соответствии с названным Законом являются *не противоречащие российскому законодательству имущественные интересы*, связанные:

- с жизнью, здоровьем, трудоспособностью и пенсионным обеспечением страхователя или застрахованного лица;
- с владением, пользованием, распоряжением имуществом;
- с возмещением страхователем причиненного им вреда личности или имуществу физического лица, а также вреда, причиненного юридическому лицу.

ГК РФ к перечисленным выше имущественным интересам, подлежащим страхованию, относит и страхование предпринимательского риска. В соответствии со ст. 928 ГК РФ не допускается страхование противоправных интересов, убытков от участия в играх, лотереях и пари, а также расходов, к которым лицо может быть принуждено в целях освобождения заложников.

В России существуют несколько видов страхования. При классификации страхования могут быть использованы разнообразные критерии.

В соответствии с директивой Европейского экономического сообщества (ЕЭС), принятой в 1979 г., и законами о страховых компаниях Сообщества, для всех страховых компаний стран-членов ЕЭС были установлены шесть видов долгосрочного и 17 видов общего страхования¹.

Российским законодательством предусмотрены две формы страхования: *обязательное* (в силу закона) и *добровольное* (в силу соглашения).

Обязательное страхование может осуществляться как за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации (обязательное государственное страхование), так и за счет страхователей.

Добровольное страхование возникает на основании договора имущественного или личного страхования, заключаемого гражданином или юридическим лицом (страхователем) со страховой организацией (страховщиком).

По *объекту страхования* и в соответствии с классификацией видов страховой деятельности оно делится на:

- *имущественное страхование*, в котором объектом страховых отношений **выступает** имущественный интерес, связанный с

¹ См.: Шахов ВЛ. Введение в страхование М., 1992.

владением, использованием и распоряжением имуществом (ст. 4 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации»);

- *личное страхование* (жизнь, здоровье, трудоспособность);
- *страхование ответственности и страхование предпринимательского риска*.

Проведение политики страхования возложено, в первую очередь, на Департамент страхового надзора Министерства финансов РФ, действующего совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Департамент страхового надзора Министерства финансов РФ наделен следующими полномочиями:

- выдает **страховщикам** лицензии на осуществление страховой деятельности;
- ведет единый Государственный реестр страховщиков, объединений страховщиков и реестр страховых брокеров;
- осуществляет контроль за обоснованностью страховых тарифов и обеспеченностью **платежеспособности** страховщиков;
- устанавливает правила формирования и размещения страховых резервов;
- разрабатывает нормативные акты и методические документы по вопросам страхования;
- обобщает практику страховой деятельности.

Важнейшим проявлением государственного регулирования страховой деятельности является ее лицензирование, осуществляемое на основе и в соответствии с Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», а также подзаконными актами.

Под *страховой деятельностью*, на осуществление которой необходимо получение лицензии, понимается *деятельность страховых организаций и обществ взаимного страхования (страховщиков), связанная с формированием специальных денежных фондов (страховых резервов) за счет уплачиваемых страхователями страховых взносов (премий) для выплат по договорам страхования*.

Деятельность, связанная с оценкой страховых рисков, определением размера ущерба, размера страховых выплат, **иная** консультационная и исследовательская деятельность в области страхования, не требует получения лицензии.

Выдаваемая на осуществление страховой деятельности лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на проведение названной деятельности на территории страны при

соблюдении им условий и требований, оговоренных при выдаче лицензии.

Лицензия на проведение страховой деятельности не имеет ограничений по сроку действия, если это специально не предусмотрено при ее выдаче. Лицензии выдаются на **проведение** добровольного и обязательного:

1) личного страхования, включающего страхование жизни, страхование от **несчастных** случаев и болезней, медицинское страхование;

2) **имущественного** страхования, включающего страхование средств наземного транспорта, страхование средств воздушного транспорта, страхование средств водного транспорта, страхование грузов, страхование иных видов имущества, кроме перечисленных;

3) **страхования** ответственности, включающего страхование ответственности заемщиков за непогашение **кредитов**, страхование ответственности владельцев автотранспортных средств, страхование иных видов ответственности;

4) перестрахования, если предметом деятельности страховщика является исключительно перестрахование по видам страховой деятельности.

Лицензирование обязательного страхования проводится в соответствии с российскими законами.

Помимо лицензирования Министерство финансов РФ утверждает *Правила размещения страховщиками страховых резервов*¹. Под размещением страховых резервов понимаются активы, принимаемые **в** покрытие (обеспечение) страховых резервов. Активы, принимаемые в покрытие страховых резервов, должны удовлетворять условиям диверсификации², возвратности, прибыльности и ликвидности. В покрытие страховых резервов принимаются следующие виды активов:

1) государственные ценные бумаги РФ, субъектов РФ и муниципальные ценные бумаги;

2) векселя банков;

3) **акции**, облигации, жилищные сертификаты, не перечисленные в предыдущих пунктах;

¹ БНА. 1999. № 16.

² Распределение денежных ресурсов между различными объектами вложений с целью снижения риска возможных потерь капитала или доходов от него (от лат. **diversus** — разный и **facere** — делать).

4) банковские вклады (депозиты), в том числе удостоверенные депозитными сертификатами, в банках-резидентах;
5) инвестиционные паи паевых инвестиционных фондов;
6) доли в уставном капитале обществ с ограниченной ответственностью и вклады в складочный капитал товариществ на вере;
7) недвижимое имущество, расположенное на территории РФ;
8) доля перестраховщиков в страховых резервах;
9) премии по рискам, принятым в перестрахование;
10) дебиторская задолженность страхователей, перестраховщиков, перестрахователей, страховщиков и страховых посредников;

11) денежная наличность в рублях;

12) денежные средства или иностранная валюта на счетах в банках-резидентах;

13) слитки золота и серебра, находящиеся на территории РФ.

Неисполнение страховщиком требований Правил является основанием для применения к нему санкций, предусмотренных Положением о порядке дачи предписания, ограничения, приостановления и отзыва лицензии на осуществление страховой деятельности, утвержденным приказом Росстрахнадзора от 19 июня 1995 г.

После регистрации и выдачи лицензии на проведение страховой деятельности государство в лице уполномоченных органов осуществляет постоянный надзор за деятельностью страховщиков. Департамент страхового надзора Министерства финансов РФ имеет право:

— получать от страховщиков установленную отчетность о страховой деятельности и информации об их финансовом положении;

— осуществлять проверку соблюдения **страховщиками** страхового законодательства и достоверности представляемой ими отчетности;

— при выявлении нарушений страховщиками страхового законодательства вправе давать предписания по их устранению. В случае невыполнения указанных предписаний Департамент имеет право приостанавливать или ограничивать действие лицензии страховщика впредь до устранения выявленных нарушений либо отозвать лицензию.

Этому же органу принадлежит право на обращение в арбитражный суд с исками о ликвидации страховщиков, неоднократно нарушивших страховое законодательство.

На систему страхования распространяется требование обязательного аудита страховых организаций, которое установлено

Указом Президента РФ «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г. № 2263¹. Лицензии на осуществление страхового аудита выдаются Министерством финансов РФ.

В целях **обеспечения** государственного регулирования страхования в сфере агропромышленного производства Правительством РФ 27 ноября 1998 г. было принято соответствующее постановление, согласно которому при Министерстве финансов РФ образуется государственное учреждение — Федеральное агентство по регулированию страхования в сфере агропромышленного производства².

В соответствии с названным **постановлением** принято решение об образовании *Федерального сельскохозяйственного страхового резерва*. Его средства направляются страховщикам в случае, если имеющихся в их распоряжении средств недостаточно для выплаты страхового возмещения сельскохозяйственным товаропроизводителям за ущерб от стихийных бедствий, а **также** на проведение централизованных предупредительных и иных мероприятий, связанных со страхованием урожая сельскохозяйственных культур.

§ 3. Финансово-правовое регулирование обязательного страхования

Обязательное страхование — одна из форм страхования, при которой страховые отношения возникают в силу закона. Обязательное страхование подразделяется на *государственное*, регулируемое специальным законодательством Российской Федерации, и *социальное*, правовую основу которого образуют, в первую очередь, Федеральные законы «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г.³; «Об основах обязательного социального страхования» от 16 июля 1999 г.⁴ и иные нормативные акты.

Возникающие при обязательном социальном страховании общественные отношения являются одновременно предметом тру-

¹ САП. 1993. № 52. Ст. 5069.

² СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 6052.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. 1463.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

дового права, права социального обеспечения, а также финансового права.

Обязательное страхование подразумевает возложение **обязанности** по страхованию на лиц, указанных в законе (ст. 935 ГК РФ). Этот вид страхования включает страхование: **жизни**, здоровья или имущества других определенных в законе лиц на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу; риска своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц или нарушения договоров с другими лицами. Обязанность страховать свою жизнь или здоровье не может возлагаться на гражданина по закону.

Государство устанавливает обязательную форму страхования **в** том случае, когда защита тех или иных объектов связана с интересами не только отдельных страхователей, но и всего общества. Обязательное страхование проводится на основе соответствующих законодательных актов, в которых предусмотрены: перечень объектов, подлежащих страхованию; объем страховой ответственности; уровень (нормы) страхового обеспечения, основные права и обязанности сторон, участвующих в страховании; порядок установления тарифных ставок страховых платежей и некоторые другие вопросы. Закон определяет круг страховых организаций, которым поручается проведение обязательного страхования.

Принцип обязательности в равной степени распространяется на страхователя и страховщика: первый обязан вносить страховые платежи по действующим ставкам, другой — выплачивать страховое возмещение во всех предусмотренных случаях.

Финансово-правовое регулирование в сфере обязательного страхования обусловлено тем, что: *во-первых*, именно государство в законодательном порядке устанавливает виды, условия обязательного **страхования**; *во-вторых*, определяет бюджетные источники выплат страховых возмещений; *в-третьих*, государство выступает или одной из сторон данных отношений, или осуществляет государственный надзор за выполнением требований закона страховщиком и страхователем; *в-четвертых*, регулирование отношений по обязательному страхованию осуществляется государством с использованием императивного метода, что является характерным для метода финансового права.

Цель финансово-правового регулирования данных отношений заключается в обеспечении, с одной стороны, автономности финансовой системы обязательного социального страхования, а с

*другой стороны, ее включенности в финансовую систему государства, **гарантированности** государством соблюдения прав застрахованных лиц.*

*Субъектами отношений, в частности, по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, и регулируемых нормами финансового права, выступают: **страховщик** — **Фонд социального страхования РФ** и **страхователь** — **юридическое лицо любой организационно-правовой формы** (в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на **территории РФ** и нанимающая российских граждан) либо **физическое лицо**, нанимающее лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию.*

К отношениям по обязательному социальному страхованию, регулируемым финансово-правовыми нормами, относятся следующие.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» в случае нехватки в данной системе средств для социальных выплат Правительство РФ в лице своих органов — Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития и торговли РФ — должно при разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год предусмотреть дотации Фонду социального страхования в **размерах**, позволяющих **обеспечить** необходимые выплаты по обязательному социальному страхованию.

Законодательство предусматривает возможность вложения временно свободных денежных средств обязательного социального страхования Фондом социального страхования РФ только под обязательства Правительства РФ. Согласно п. 3 и 5 ст. 13 названного Федерального закона средства обязательного социального страхования являются федеральной собственностью, страховщики же осуществляют **их** оперативное управление.

За финансово-хозяйственной деятельностью страховщика и осуществлением обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний проводится **государственный контроль** Счетной палатой РФ¹, а в части использования ассигнований из федерального бюджета — федеральным органом исполнительной власти в области финансов — Министерством финансов РФ.

¹ См. ст. 26 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 2 июля 1998 г. (СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 1463).

Предметом финансового права являются также отношения между Фондом социального страхования РФ и страхователями по обеспечению финансовой устойчивости системы обязательного социального страхования, включая отношения по *формированию резервов средств* на осуществление социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; отношения *в процессе аккумуляции платежей*, в том числе капитализации платежей в случае ликвидации страхователя, а также отношения между страховщиком и страхователем по *взиманию пени с последнего за каждый день просрочки уплаты страхового взноса или штрафов*.

Особую группу отношений между Фондом социального страхования РФ и страхователями образуют отношения по *выделению средств из бюджета данного фонда страхователям на страховые выплаты застрахованным*.

Обязательное страхование во всех других случаях осуществляется путем заключения договора страхования лицом, на которое возложена обязанность такого страхования (страхователем), со страховщиком. Этот вид страхования производится за счет страхователя, за исключением обязательного страхования пассажиров, которое в предусмотренных законом случаях может осуществляться и за их счет, а также при обязательном государственном страховании жизни, здоровья и имущества граждан страхование проводится за счет соответствующего бюджета (п. 3 ст. 927 ГК РФ).

Принцип обязательности достаточно широко применяется в имущественном страховании. Так, законодательством предусмотрены случаи обязательного страхования юридическими лицами имущества, находящегося в их хозяйственном ведении или оперативном управлении и являющимся государственной или муниципальной собственностью.

Обязательное государственное личное страхование предусмотрено различными законодательными актами и включает:

— страхование личности работников ядерных установок и иных аналогичных предприятий, а также некоторых других лиц от риска **радиационного** воздействия за счет собственников или владельцев (пользователей) объектов использования атомной энергии (ст. 18 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»¹);

¹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

— обязательное государственное страхование военнослужащих, граждан, **призванных** на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работников налоговых органов и налоговой полиции, судей, всех сотрудников кадрового состава органов внешней разведки и органов государственной безопасности, судебных приставов (Закон РФ «О налоговых органах Российской Федерации»¹; Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»²; Закон РФ «О федеральных органах налоговой полиции»³; Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации»⁴; Федеральный закон «О внешней разведке»⁵; Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции»⁶);

— страхование врачей-психиатров и другого персонала, участвующего в оказании психиатрической помощи (Закон РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан на ее оказание»⁷);

— страхование лиц, пострадавших от чернобыльской катастрофы, а также граждан, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов аварии 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча (Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»⁸);

— страхование должностных лиц таможенных органов (ст. 431 ТК РФ);

— страхование доноров за счет средств службы крови на случай заражения их инфекционными заболеваниями при выполнении донорской функции (Закон РФ «О донорстве крови и ее компонентов»⁹).

1 ВВС. 1991. № 15. Ст. 492; СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

2 ВВС. 1992. № 30. Ст. 1792.

3 ВВС. 1993. № 29. Ст. 1114; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4973.

4 СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

5 СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

6 СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

7 ВВС. 1992. № 33. Ст. 1913.

8 ВВС. 1991. № 21. Ст. 699.

9 ВВС. 1993. № 28. Ст. 1064.

К отношениям, регулируемым нормами финансового права, относятся, *во-первых*, отношения, связанные с лицензированием деятельности страховщика. Страховщиками по обязательному государственному страхованию могут **быть** страховые организации, имеющие лицензию **на** осуществление данного вида страхования. Разрешения (лицензии) выдаются Департаментом страхового надзора Министерства финансов РФ. К страховщикам предъявляются дополнительные требования, связанные с тем, что они должны иметь определенный опыт работы, а также их уставный капитал должен быть сформирован без участия иностранных инвестиций. Страховщики выбираются на конкурсной основе.

Во-вторых, к отношениям, регулируемым нормами финансового права, относятся отношения между страхователями и страховщиками в связи с уплатой страховых **взносов** и осуществлением страховых выплат. Страхователями в данных отношениях являются соответствующие федеральные органы исполнительной власти, например, Минобороны России, МВД России, МЧС России, ФСНП России, ГТК России и др. Застрахованными являются, например, военнослужащие, работники налоговых **органов**, налоговой полиции и др. категории работников.

Основой правоотношений между страхователем и страховщиком является заключение соответствующего договора, что регулируется нормами гражданского права. В то же время, обязательное государственное страхование осуществляется за счет средств, выделяемых страхователям на эти цели из соответствующих бюджетов, следовательно, возникающие при этом отношения можно считать **предметом** финансового права, поскольку **они** возникают в ходе использования государством финансовых ресурсов, т.е. в сфере финансовой деятельности государства, и регулируются, как отмечалось ранее, в императивном порядке.

В-третьих, Счетная палата РФ осуществляет государственный финансовый контроль за законным и целевым расходованием бюджетных средств, в том числе на цели обязательного государственного страхования. Одновременно Департамент страхового надзора Министерства финансов РФ осуществляет надзор за деятельностью страховщиков, имеющих лицензию на проведение данного вида страхования.

Контрольные вопросы и заданий

1. Проанализируйте страхование как экономическую и правовую категории.
2. Какими отраслями права регулируются страховые отношения?
3. Назовите источники страхового права.
4. Каковы основные направления государственного регулирования страховой деятельности?
5. Какие виды страхования осуществляются в России?
6. Какова сущность **обязательного** страхования? Назовите его **виды**.

Р а з д е л III

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОХОДОВ

Любому государству для осуществления своей деятельности и для **выполнения** внутренних и внешних функций необходимы денежные средства, т.е. доходы.

Государственные доходы — это часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность и распоряжение государства с целью создания **финансовой** базы, необходимой для выполнения его задач по осуществлению социально-экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, а также необходимой для функционирования государственных органов¹. В Российской Федерации в связи с существованием местного самоуправления, к государственным доходам примыкают муниципальные доходы.

К государственным и муниципальным доходам в РФ относятся:

1. Доходы бюджета (федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ, доходы муниципальных бюджетов);
2. Доходы государственных и муниципальных внебюджетных фондов;
3. Доходы государственных отраслевых фондов;
4. Доходы отраслевых фондов Правительства РФ;
5. Прочие денежные фонды (государственные и муниципальные).

Центральное место в системе государственных и муниципальных доходов принадлежит *доходам бюджетов*. Согласно ст. 6 БК РФ, доходы бюджета представляют собой денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с российским законодательством в распоряжение органов го-

сударственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Правовой базой доходов бюджетов являются **БК РФ, НК РФ**, ежегодно принимаемые федеральные законы о федеральном бюджете на текущий год, ежегодные законы субъектов РФ о бюджетах на текущий год и решения органов местного самоуправления о бюджете на текущий год. Кроме того, неналоговые доходы **поступают** в бюджеты в силу отношений, регулируемых нормами гражданского права. Поэтому правовой базой доходов бюджета является и гражданское законодательство РФ, в частности ГК РФ.

Доходы федерального бюджета ежегодно утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете, доходы бюджетов субъектов РФ — законами субъектов РФ о бюджете субъектов РФ на текущий год, а муниципальные доходы — постановлениями представительных органов местного самоуправления о ежегодном бюджете муниципального образования.

Весьма важное место в системе государственных доходов отводится доходам *государственных внебюджетных фондов*, которые представляют собой одно из **основных** звеньев финансовой системы государства.

Внебюджетные фонды — это относительно новое для России явление. Они возникли в начале 90-х гг., но уже имеют свою историю. В настоящее время в Российской Федерации существует три **основных** государственных внебюджетных фонда: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования РФ, фонды обязательного медицинского страхования (Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, территориальные фонды обязательного медицинского страхования). Они образуются вне федерального бюджета, управляются органами государственной власти РФ.

Государственные и муниципальные доходы представляют собой единую систему. Согласно российскому бюджетному законодательству, государственные и муниципальные доходы подразделяются на *налоговые доходы* (федеральные, **региональные** и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы) и *неналоговые доходы* (доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной и государственной собственности; от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уго-

ловной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного РФ, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия, доходы в виде финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, за исключением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, и др.). Помимо этого к доходам относятся и *безвозмездные перечисления*, которые физические и юридические лица на добровольной основе передают для зачисления в доходы бюджетов.

Государственные и муниципальные доходы с точки зрения системы финансового права представляют собой один из **его** разделов¹. Он включает в себя налоговое право, являющееся подотраслью финансового права, а также институт неналоговых доходов государства и муниципальных образований.

Глава 15

НАЛОГОВОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Вопрос о налоговом праве **является** в настоящее время дискуссионным. Сегодня высказываются различные точки зрения о месте налогового права в системе российского права и, в частности, финансового права. Существует мнение, что налоговое право представляет собой правовой институт, подотрасль и даже самостоятельную отрасль российского права. Действительно, налоговое право представляет собой неоднородное правовое явление. Наиболее убедительной является точка зрения, **утверждающая**, что налоговое право — это подотрасль финансового права. Налоговое право, выступая в этом качестве, имеет предмет правового регулирования, метод правового регулирования, а также включает в себя определенные правовые институты. Среди них: институт налогового представительства, налогового контроля, федеральных налогов и сборов и др.

Итак, налоговое право — это подотрасль финансового права, регулирующая общественные отношения по установлению, **введению** и взиманию налогов, а также отношения, возникающие в связи с осуществлением налогового контроля, и установлению ответственности за совершение налоговых правонарушений (ст. 2 НК РФ).

§ 1. Понятие налога и сбора в Российской Федерации

Понятие «налог» имеет ключевое значение не только для теории, но и для решения большинства практических проблем в сфере налогообложения.

Налоги и сборы не являются единственным источником доходов бюджетов — они представляют только один из видов внеэкономического государственного принуждения. В соответствии с п. 1 ст. 41 БК РФ, вступившего в силу с 1 января 2000 г., доходы бюджетов образуются за счет налоговых и **неналоговых** видов доходов, а **также** за счет безвозмездных перечислений. К налоговым

доходам, которым принадлежит важнейшая роль в формировании бюджета России, относятся предусмотренные налоговым законодательством федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также соответствующие пени и штрафы.

В ст. 2 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 г., действовавшего до 1 января 1999 г.¹ (до вступления в силу Налогового кодекса РФ), было установлено, что «под налогом, сбором, пошлиной и другим платежом понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами». Иными словами, *налог* определялся как обязательный платеж, взимаемый государством с **юридических** и физических лиц. Данное определение выглядело слишком общим, не раскрывающим существенных правовых признаков налога и не дающим никаких юридических **критериев** для отличия налога от иных обязательных платежей. Кроме того, вариант смешивания этих понятий, выбранный законодателем, был не совсем удачен, так как вносил некоторую путаницу в понятийный аппарат.

Определение налогового платежа содержится в постановлении Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № **16-П**: Налоговый платеж — это основанная на законе денежная форма отчуждения собственности с целью обеспечения расходов публичной власти, осуществляемого, в том числе, на началах обязательности, безвозвратности, индивидуальной безвозмездности².

Вышеуказанные определения налога, позволившие выделить его основные, наиболее существенные признаки, были во многом учтены при разработке Налогового кодекса РФ.

В мировой практике налогообложения выработаны два основных подхода к решению проблемы юридического определения налога:

1) расширительный, когда к понятию налогов относят любые изъятия средств для финансирования публичных расходов. При таком подходе любой обязательный взнос, платеж, **отчисление**, сбор, тариф **подпадают** под понятие налогов. Например, ст. 68 Конституции княжества Лихтенштейн гласит: «Не могут без согласия парламента быть установлены никакие налоги и никакое

¹ ВВС. 1992. № 11. Ст. 527; № 34. Ст. 1976; 1993. № 4. Ст. 118; СЗ РФ. 1994. № 10. Ст. 1108; 1997. № 30. Ст. 3597; 1998. № 31. Ст. 3816, **3827**, 3828; № 43. Ст. 5213; 1999. № 7. Ст. 879; № 25. Ст. 3041; № 28. Ст. 3475.

² СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5339.

другое обложение или обязательство, как бы оно ни называлось»¹;

2) узкий подход позволяет рассматривать налог как одну из разновидностей фискальных платежей, отвечающих определенным требованиям. Выбор соответствующего подхода во многом определяется конкретными особенностями национального законодательства. Так, согласно ст. 22 Конституции Ирландии; местные сборы налогами не считаются².

В соответствии со ст. 8 НК РФ «под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. ...Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в **отношении плательщиков** сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий)».

Из данных определений следует, что в налоговой системе России реализован второй, узкий подход к понятию налога.

Согласно указанному выше определению налога можно выделить следующие признаки налога.

1. Важнейшим юридическим признаком налога является отчуждение части собственности субъектов (денежных средств, принадлежащих им на праве хозяйственного ведения или оперативного управления) в пользу государства (или **муниципальных образований**) в процессе уплаты налога. Иными словами, при уплате налога происходит переход части доходов (имущества) от одних субъектов в собственность государства или муниципального образования.

2. Другим основополагающим признаком налога выступает законность его установления и введения. Данный принцип был назван еще в английском Билле о правах 1689 г.: «...**Взимание** сборов в пользу или в распоряжение Короны, на основании мнимой прерогативы, без согласия Парламента, или за более долгое

¹ Конституции буржуазных государств Европы. М., 1957. С. 598.

² См. там же. С. 431.

время, или иным порядком, чем установлено Парламентом, незаконно»¹. В соответствии со ст. 57 Конституции России каждый обязан платить **законно** установленные налоги и сборы. В этой связи Конституционный Суд РФ в постановлении от 18 февраля 1997 г. № 3-П указал, что федеральные налоги и сборы следует считать «законно **установленными**», если они установлены федеральным законодательным органом, в надлежащей форме, т.е. федеральным законом, в предусмотренном законом порядке и введены в действие в соответствии с действующим законодательством². Поскольку установление налога законом является его обязательным признаком, следовательно, любые обязательные платежи, не предусмотренные законом, не могут считаться налогом.

3. Налог — это обязательный платеж, т.е. в силу закона налогоплательщики при **определенных** условиях (наличие объекта налогообложения и т.д.) обязаны **осуществлять** уплату налогов. Обязанность по уплате налогов является конституционной (ст. 57 Конституции РФ).

Обязательность налога обеспечивается силой государства в лице налоговых, правоохранительных и судебных органов, что свидетельствует о том, что уплата налогов носит не добровольный, а обязательный характер.

4. Внесение налога в бюджет происходит в денежной форме. Уплата налога имуществом действующим законодательством, по общему правилу, не предусмотрена. Денежная форма уплаты налога предопределена самой сутью налога, **который** является, как уже было установлено, платежом (взносом).

5. Существенным признаком налога является индивидуальная безвозмездность его уплаты, которая характеризуется односторонностью, безэквивалентностью и безвозвратностью налогов.

6. Налоги **вносятся** в бюджет или во внебюджетный фонд, которые выступают получателями налогов. Они поступают как непосредственно в федеральный бюджет, так и в бюджеты субъектов РФ, а также в местные бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством России.

7. Налоги — это абстрактные платежи, которые при внесении их в бюджет, как правило, не имеют целевого назначения и предназначены для финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований.

¹ Конституции буржуазных государств Европы. С. 176.

² Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определение. 1997—1998/Отв: ред. Т.Г. Моршаква. М., 2000. С. 46.

Как указывалось выше, под налогом, как правило, понимается систематический платеж, который уплачивается плательщиком без какого-либо встречного удовлетворения. Что касается сборов, то они обычно взимаются государственными и местными органами и учреждениями за предоставление права участия, права пользования чем-либо или за разрешение осуществления той или иной деятельности (лицензионные сборы). Уплата сбора как обязательного платежа (взноса) является одним из условий совершения государственными органами, иными уполномоченными органами и должностными **лицами** тех или иных **юридически значимых действий** в интересах плательщика взноса. **Пошлина** представляет собой плату, взимаемую с организаций и граждан за совершение государственными органами юридически значимых действий или за выдачу документов (рассмотрение заявлений, жалоб, регистрацию актов гражданского состояния **и т.п.**).

Сборы и пошлины предназначены для частичного покрытия затрат государства по осуществлению тех или иных своих функций. Данные платежи не являются ценой услуги или ее элементом, хотя уплачиваются в связи с оказанием услуги. **Как** справедливо отмечает С.Г. Пепеляев, «это денежные повинности, взимаемые в индивидуальном порядке в связи с услугой публично-правового характера»¹. Именно частичная возмездность сборов и **пошлин** и отличает их от налогов.

Второе отличие сборов и **пошлин** от налогов состоит в том, что взимаются они только с тех, кто вступает в отношения с соответствующим органом или учреждением по поводу получения нужных ему услуг. Следовательно, обязательность уплаты пошлин и сборов наступает непосредственно в результате свободного **выбора** плательщика. Обязанность же по уплате налога возникает в любом случае при наличии у налогоплательщика объекта налогообложения.

§ 2. Система налогов и сборов в Российской Федерации. Установление, введение и отмена налогов

Современная налоговая система России сложилась в основном на рубеже **1991—1992** гг., в период кардинальных экономических преобразований и перехода к рыночным отношениям. Отсут-

ствии опыта правового регулирования реальных налоговых отношений, сжатые сроки, отпущенные на разработку законодательства, **экономический** и социальный кризис в стране — все это непосредственно повлияло на становление российской налоговой системы.

Категория «налоговая система» является базовым при определении практически всех аспектов налогообложения конкретного суверенного государства. Однако несмотря на широкое применение этого термина в специальной научной литературе, а также несмотря на закрепление этого понятия в нормативных актах налогового законодательства некоторых стран, понятие «налоговая система» до сих пор не приобрело единого значения.

Так, согласно ст. 2 Закона РФ «Об основах налоговой системы» было установлено, что «совокупность налогов, **сборов**, пошлин и других платежей (далее — налоги), взимаемых в установленном порядке, образует налоговую систему».

Однако следует согласиться с мнением многих ученых и специалистов по налоговому праву¹, что данное определение по смыслу касалось лишь системы налогов, взимаемых в Российской Федерации. Это обусловлено тем, что понятие «система» не может быть определено через какую-либо совокупность.

В НК РФ упоминается лишь система налогов (гл. 2), а также системы налогообложения, являющиеся специальными налоговыми режимами (ст. 18).

Налоговая система — это взаимосвязанная совокупность всех существующих в государстве общественных отношений, складывающихся в сфере налогообложения и имеющих экономический, политический, организационный и правовой **характер**.

Основными элементами налоговой системы любого государства выступают следующие:

- экономические характеристики налоговой системы;
- текущие и перспективные направления налоговой политики;
- система и принципы налогового законодательства;
- система налоговых и иных фискальных органов;
- правовой статус налогоплательщика и иных обязанных лиц;
- условия взаимодействия бюджетных и налоговых систем;
- система налогов;
- порядок распределения налогов по бюджетам;

¹ См., в частности: Основы налогового права / Под ред. С. Пепеляева. М., 1995; Гуреев В. Налоговое право. М., 1995.

- формы и методы налогового контроля;
- порядок и условия налогового производства;
- ответственность субъектов налоговых правоотношений;
- способы защиты прав и интересов налогоплательщиков и т.д.

К экономическим характеристикам налоговой системы в первую очередь относится налоговый гнет.

Другим экономическим показателем служит соотношение налоговых доходов от внутренней и внешней торговли. В высокоразвитых странах, экспортирующих, в основном, готовую продукцию, экспортные пошлины **незначительны**, а основные поступления в бюджет осуществляются за счет налогообложения торговли внутри страны. В менее развитых странах за счет таможенных пошлин на экспортируемое сырье велика доля доходов от внешнеэкономической деятельности. Соотношение налоговых доходов от внутренней и внешней торговли в высокоразвитых европейских странах составляет один к одному¹, для современной России, в экспорте которой преобладает сырье, соотношение гораздо меньше — два к одному².

Следующим критерием, используемым при характеристике налоговой системы, является эффективность. Этот критерий характеризует влияние структуры налоговой системы на экономическое производство. По мнению М. Юмашева, «высокая эффективность может быть достигнута там, где налоговая система как можно меньше вовлечена в систему ценообразования рынков. Это достигается взиманием одинаковой налоговой ставки с дохода различных источников. Налоговая система, эффективно взимающая одинаковую налоговую ставку с дохода различных **источников**, является нейтральной»³.

При рассмотрении вопроса о системе налогов России необходимо обратиться непосредственно к ст. 18 Закона РФ «Об основах налоговой системы» и ст. 12 НК РФ, которые предусматривают следующие виды налогов, взимаемых на территории России:

- а) федеральные налоги и сборы;
- б) региональные налоги и сборы (налоги и сборы субъектов РФ);

¹ См.: Российская газета. 1997. 1 апр.

² См.: Горский И. Налоги в рыночной экономике. М., 1992. С. 33.

³ Юмашев М. Соблюдение **экономических** критериев эффективности налоговой системы Российской Федерации с позиций подоходного налога с физических лиц // Налоговый вестник. 1998. № 2. С. 23.

в) местные налоги.

Данная трехуровневая система присуща практически всем государствам, имеющим федеративное устройство.

В настоящее время в России установлены следующие федеральные налоги:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы;
- 3) налог на доходы банков (с 1 января 1994 г. не взимается);
- 4) налог на доходы от страховой деятельности (с 1 января 1994 г. не взимается);
- 5) налог с биржевой деятельности (биржевой налог) (**не введен**);
- 6) налог на операции с ценными бумагами;
- 7) таможенная пошлина;
- 8) налог на добычу полезных ископаемых;
- 9) платежи за пользование природными ресурсами;
- 10) налог на прибыль организаций;
- 11) подоходный налог с предприятий (**не введен**);
- 12) **налог** на доходы физических лиц;
- 13—16) налоги, служащие источниками образования дорожных фондов:
 - налог на реализацию горюче-смазочных материалов (отменен с 1 января 2001 г.);
 - налог на пользователей автомобильных дорог;
 - налог с владельцев автотранспортных средств;
 - налог на приобретение автотранспортных средств (отменен с 1 января 2001 г.);
- 17) гербовый сбор (**не введен**);
- 18) государственная пошлина;
- 19) налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения;
- 20) сбор за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний;
- 21) налог на покупку иностранных денежных знаков;
- 22) налог на игорный бизнес;
- 23) сбор за пограничное оформление (отменен с 1 января 2001 г.);
- 24) плата за пользование водными объектами;
- 25) сборы за выдачу лицензий;
- 26) налог на отдельные виды транспортных средств (отменен с 1 января 2001 г.).

Из региональных налогов установлены следующие налоги:

- 1) налог на имущество **предприятий**;
 - 2) лесной доход;
 - 3) сбор на нужды образовательных учреждений, взимаемый с юридических лиц;
 - 4) налог с продаж¹;
 - 5) единый налог на вмененный доход.
- К местным налогам относятся:
- 1) налог на имущество физических лиц;
 - 2) земельный налог;
 - 3) регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
 - 4) налог на строительство **объектов** производственного назначения в курортной зоне;
 - 5) курортный сбор;
 - 6) сбор за право торговли;
 - 7—9) целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений, организаций, независимо от их организационно-правовых форм, на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели;
 - 10) налог на рекламу;
 - 11) налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров;
 - 12) сбор с владельцев собак;
 - 13) лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями;
 - 14) лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей;
 - 15) сбор за выдачу ордера на квартиру;
 - 16) сбор за парковку автотранспорта;
 - 17) сбор за право использования местной символики;
 - 18) сбор за участие в бегах на ипподромах;
 - 19) сбор за выигрыш на бегах;
 - 20) сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме;

¹ В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 г. № 2-П положения ч. 1, 2, 3 и 4 п. 3 ст. 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», которыми установлен этот налог, **признаны** не соответствующими Конституции РФ. Эти положения должны **быть** приведены в соответствие с Конституцией РФ не позднее 1 января 2002 г. (Российская газета. 2001. 15 февр.)

- 21) сбор со сделок, совершаемых на биржах, за исключением сделок, предусмотренных законодательными актами о налогообложении операций с ценными бумагами;
- 22) сбор за право проведения кино- и телесъемок;
- 23) сбор за уборку территорий населенных пунктов;
- 24) сбор за открытие игорного бизнеса;
- 25) налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (отменен с 1 января 2001 г.).

В субъектах РФ, которые ввели налог с продаж, многие местные налоги, а также сбор на нужды образовательных учреждений не взимаются (ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. № 150-ФЗ).

Налог — одно из основных проявлений государственного суверенитета страны. Именно возможность обложения налогом является выражением суверенитета и независимости государства наряду с установлением и защитой границ, чеканкой монеты, отправлением правосудия и т.д. Из этого всего следует, что налог устанавливается государством в одностороннем порядке без согласования с каждым отдельным налогоплательщиком.

Следует отметить, что в ст. 3 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 10 октября 1995 г.¹ предусмотрено, что на всероссийский референдум не могут выноситься вопросы введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты, что означает запрет на решение вопросов о налогообложении через механизмы непосредственной демократии. Такое же положение закреплено в конституциях некоторых европейских стран, например, Италии, Португалии.

Взиманию с налогоплательщика любого налогового платежа обязательно предшествуют две последовательные и взаимосвязанные законодательные процедуры — установление налога и его введение, посредством которых обуславливается юридическая возможность обложения лица налогом. Роль и значение данных процедур нельзя недооценивать.

Установление налога — это принятие нормативного акта, посредством которого конкретный налог определяется как таковой

и находит свое место в действующей налоговой системе государства. Это своего рода законодательное провозглашение, юридическое «создание» налога как обязательного платежа. Установление налога непосредственно предусматривает возможность введения налога на соответствующей территории в рамках всей страны либо отдельной территории (для региональных и местных налогов). Установить налог — это не значит назвать его. При установлении налога должны быть определены существенные элементы налогообложения — объект, налоговый период, ставка налога, порядок и сроки уплаты и т.д. (п. 6 ст. 3, ст. 17 НК РФ). Таким образом, налог может считаться законно установленным, только если законом зафиксированы, описаны все существенные элементы налогообложения.

Введение налога — это принятие соответствующего нормативного акта, устанавливающего обязательность уплаты данного налога.

Иными словами, для того чтобы конкретный налоговый платеж мог быть фактически уплачен налогоплательщиком или взыскан с него, сначала его нужно установить (т.е. предусмотреть возможность его взимания и определить элементы налогообложения), а уже затем ввести, т.е. установить обязанность налогоплательщиков уплачивать данный налог.

Наличие двух этих этапов, предшествующих реальному взиманию налога, закреплено в ст. 1 и 2 НК РФ.

Отмена налога есть прекращение взимания налога и исключение его из налоговой системы на основании соответствующего нормативного акта. Отмена налога происходит в результате принятия представительными органами власти закона, прекращающего взимание того или иного налога. Прекращение взимания налога может происходить также в связи с истечением срока действия нормативного акта, которым был введен налог.

§ 3. Налоговое право и налоговое законодательство России

Отношения и социальные связи, возникающие между теми или иными субъектами при установлении, введении и взимании налогов, регулируются правовыми нормами. Совокупность этих норм, находя свое закрепление в нормативных актах различного уровня, взаимодействуя между собой и постоянно развиваясь*, образует *налоговое право*.

В настоящее время вопрос об отраслевой и институциональной принадлежности налогового права остается открытым. Разрешение этой проблемы имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку отнесение той или иной группы норм к определенной отрасли права означает включение их в определенный отраслевой правоприменительный режим.

Учитывая тенденции развития налогового права, необходимо констатировать тот факт, что традиционные взгляды на налоговое право как финансово-правовой институт налогов с юридических и физических лиц на сегодняшний день устарели и не соответствуют современному положению вещей. Налоговое право по своим социальной важности и экономическому значению давно перешагнуло первоначально установленные для него рамки. Так, в настоящий момент налоговое право уже включает в себя общие и особенные институциональные нормы и принципы, систему правового регулирования деятельности налоговых и иных органов, строящую систему законодательных актов по вопросам налогообложения, включая высшую форму кодификации законодательства — Налоговый кодекс РФ. Получает широкое развитие и распространение система налогового контроля, в правоприменительной практике налоговые споры являются одними из самых многочисленных.

Следует признать, что процесс эволюции правовых норм и институтов о налогах привел к выделению в составе финансового права крупной *подотрасли* — налогового права, которая в теории права выступает как сложное объединение норм, институтов и их образований по предметному признаку. Данное положение вполне согласуется с тезисом о том, что появление новой сферы общественных отношений или усиление их значимости неизбежно влечет за собой создание новых структурных частей системы права¹.

Однако необходимо учитывать, что налоговые отношения возникают в процессе перераспределения национального дохода и носят финансовый характер, они возникают исключительно в процессе деятельности государства и муниципальных образований по поводу планомерного формирования денежных фондов в целях реализации его задач. В то же время перераспределительная деятельность государства охватывает более широкий сектор и включает в себя также отношения по распределению и использо-

¹ См.: Общая теория права. Учебник для юридических вузов. М.: Изд-во МГУ им. Н.Э. Баумана, 1996. С. 187.

ванию этих денежных фондов (финансовых ресурсов). В своей же совокупности все **эти** отношения образуют единую систему финансовых **отношений**, которая является предметом регулирования права финансового. На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что отношения в сфере налогообложения — это совокупность отношений, являющихся частью финансовых отношений. Данное положение обусловлено также и тем, что налоговая система не выступает обособленной и независимой частью от всей системы государственно-публичного регулирования, а органически входит в финансово-бюджетную систему страны. Налоговая политика государства является неотъемлемой частью его финансовой политики, которая имеет по отношению к первой определяющее **значение**.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что налоговое право в системе российского права занимает достойное место и по предмету и методу правового регулирования является подотраслью финансового права, обладая при этом большой самостоятельностью и обособленностью.

Налоговое право как подотрасль финансового права характеризуется спецификой сферы правового регулирования и метода правового регулирования. *Предметом* налогового права выступают общественные отношения, носящие многоаспектный и комплексный характер. Это довольно специфическая сфера социальных связей, присутствующих в обществе. Обусловлена она экономическим и публично-правовым содержанием налогов как основного источника образования государственных финансов через изъятие в виде обязательных платежей части общественного продукта, что, собственно, и является предметом правового **регулирования**.

В общем плане можно сказать, что предметом правового регулирования налогового права являются общественные отношения, которые складываются в обществе по поводу налогообложения (*отношения в сфере налогообложения, или налоговые отношения*), т.е. по поводу формирования доходной части бюджетной системы государства, в той части, которая отведена непосредственно налогам и сборам. Это обусловлено тем, что налоги **являются** только одним из источников формирования доходов государства.

Отношения в сфере налогообложения по своему содержанию неоднозначны и при соответствующей правовой регламентации имеют **свою** сложную структуру, поскольку ими охвачены разноаспектные аспекты функционирующей налоговой системы.

Основываясь на анализе ст. 2 НК РФ, можно сделать вывод, что комплекс отношений в сфере налогообложения, являющихся предметом правового регулирования налоговым правом, составляет взаимосвязанную структуру (*структура предмета налогового права*), которая включает в себя отношения трех уровней:

- основные отношения в сфере налогообложения;
- факультативные отношения в сфере налогообложения;
- дополнительные отношения в сфере налогообложения.

Основные отношения в сфере налогообложения представляют собой социальные связи, которые складываются между соответствующими субъектами и носят базовый, системный и всеобъемлющий характер. Это своеобразный стержень всех налоговых отношений, который пронизывает и предопределяет все функционирование налоговой системы в целом. Через эти отношения и выполняется главное экономическое и социальное назначение налогов — формирование государственных финансов.

Основные налоговые отношения, в свою очередь, можно подразделить на три отдельные подгруппы:

- отношения по установлению налогов и сборов на федеральном, региональном и местном уровне;
- отношения по введению налогов и сборов на федеральном, региональном и местном уровне соответственно;
- отношения по взиманию налогов и сборов, которые возникают в процессе налогового производства, т.е. при исчислении и уплате конкретных налогов и сборов (разд. IV НК РФ).

Факультативные отношения в сфере налогообложения представляют собой социальные связи, которые складываются между соответствующими субъектами и носят несистемный и необязательный характер. То есть они обеспечивают (как бы «обслуживают») основные налоговые отношения. Факультативные отношения не являются базовыми при функционировании налоговой системы (т.е. они не выполняют главной фискальной задачи налогов в обществе), но в то же время без этих отношений нормальное функционирование налоговой системы просто невозможно.

В составе факультативных отношений в сфере налогообложения также можно выделить три подгруппы:

- отношения, возникающие при осуществлении налогового контроля, т.е. при проведении налоговых проверок, получении объяснительных, осмотров и т.д. (разд. V НК РФ);

— отношения, возникающие при привлечении соответствующих лиц к ответственности за совершение налоговых правонарушений (разд. VI НК РФ);

— отношения, возникающие в процессе обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц (разд. VII НК РФ).

Дополнительные отношения в сфере налогообложения представляют собой соответственные общественные отношения, которые, являясь предметом правового регулирования других правовых институтов, тем не менее, в какой-то своей определенной части регулируются законодательством о налогах и сборах и, таким образом, входят в предмет налогового права.

Это в первую очередь касается отношений по взиманию таможенных платежей и платежей, взимаемых во внебюджетные фонды.

Таким образом, прослеживаются **несколько** групп отношений, регулируемых налоговым правом. Все эти отношения тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены между собой, что позволяет сделать вывод о том, что *предметом налогового права является группа однородных отношений, возникающих между государством и налогоплательщиками (иными обязанными лицами) в связи с установлением, введением и взиманием налогов, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения, и иных отношений, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.*

Вместе с тем, предмет правового регулирования не может служить единственным критерием определения соответствующего правового образования, поскольку общественные отношения чрезвычайно разнообразны и, кроме того, нередко одни и те же общественные отношения регулируются различными отраслями права (например, конституционным, налоговым, таможенным, административным, уголовным). Поэтому вторым, дополнительным критерием при определении места налогового права в системе права выступает метод правового регулирования. Под методом правового регулирования понимается совокупность и сочетание приемов, способов воздействия права на **общественные отношения**. Предмет правового регулирования отвечает на вопрос: что регулирует право? Метод отвечает на вопрос: как регулирует?

Методом налогового права являются специфические способы, приемы, юридические средства, при помощи которых регулируется поведение участников налоговых и связанных с ними отношений. Анализируя систему воздействия на отношения, регулируемые налоговым правом, можно сделать **вывод** о том, что основной чертой *метода регулирования налоговых отношений выступают государственно-властные (централизованные, императивные) предписания одним участникам налоговых отношений со стороны других, выступающих от имени государства (метод субординации)*.

С учетом вышеизложенного представляется возможным дать определение понятию налогового права.

Налоговое право — система финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с установлением, введением и взиманием налогов путем императивного (с элементами диспозитивности) метода воздействия на соответствующих субъектов.

Норма права не может существовать абстрактно; для того чтобы она стала действовать, выступать регулятором тех или иных общественных отношений, ей необходимо внешнее выражение. Любая правовая норма находит свое выражение в нормативно-правовом акте, под которым понимается акт, устанавливающий нормы права, вводящий их в действие, изменяющий или отменяющий правила общего характера¹. Совокупность указанных актов образует законодательство.

Поскольку правовые нормы, регламентирующие налоговые отношения, не являются исключением, они также находят свое внешнее выражение в нормативных актах — источниках налогового права, совокупность которых составляет налоговое законодательство².

Говоря о понятии налогового законодательства, необходимо учитывать, что наличие большого количества актов, содержащих **те** или иные нормы налогового права, позволяет двояко трактовать понятие «законодательство» в широком и узком смысле слова. В первом случае под налоговым законодательством следует понимать совокупность актов законодательных органов, принимаемых представительными органами власти, а также подзакон-

¹ См.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 115.

² Законодательство (англ. legislation) — внешняя форма выражения объективного права.

ные акты, принимаемые органами исполнительной власти, содержащие те или иные властные предписания участникам налоговых отношений. Во втором случае под налоговым законодательством понимается совокупность нормативных актов, содержащих нормы налогового права, принимаемых исключительно законодательными органами власти.

*Взаимосвязанная совокупность всех нормативных актов различного уровня, принятых представительными органами власти и содержащих **налогово-правовые** нормы, образует систему российского налогового законодательства.*

С учетом ст. 1 и 3 НК РФ в системе налогового законодательства можно выделить две большие группы — акты **законодательства** о налогах и сборах и акты органов исполнительной власти (подзаконные акты).

К первой группе относятся Конституция **РФ**, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов **РФ**. Ко второй группе — указы Президента **РФ**, постановления Правительства **РФ**, постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и другие акты федеральных органов **исполнительной власти**, нормативные акты органов субъектов **РФ**, нормативные акты муниципальных **органов**¹.

Кроме того, к системе налогового законодательства можно отнести также иные нормативные документы, так или иначе регламентирующие налоговые отношения или оказывающие на них определенное влияние. Рассмотрим их подробнее.

Исходя из федеративного устройства Российской Федерации и в соответствии с конституционным принципом разделения властей, можно выделить четыре уровня системы законодательства о налогах и сборах, которые осуществляют основное правовое регулирование отношений в сфере налогообложения в Российской Федерации: Налоговый кодекс **РФ** (акт высшей юридической силы), федеральные законы о налогах и сборах, принятые в соответствии с НК **РФ**, законы и иные нормативные акты законодательных (представительных) органов субъектов Федерации и нормативные акты представительных органов местного самоуправления.

Таким образом, можно говорить, что в настоящее время в России существует многуровневая система нормативного регулирования налоговых отношений.

¹ См.: Комаров С., Малько А. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. М., 1999. С. 313—314.

§ 4. Налоговые правоотношения

Налоговые правоотношения можно определить как урегулированные нормами налогового права общественные отношения, возникающие в связи с установлением, введением и взиманием налогов и сборов.

Налоговым правоотношениям присущи следующие особенности:

1) они возникают в процессе деятельности государства и муниципальных образований по установлению и взиманию налогов;

2) они состоят из двух групп отношений: общих и специальных. Первые возникают между налогоплательщиками и государством (муниципальным образованием) по поводу исполнения налогового обязательства и имеют денежный характер. Вторые возникают в процессе реализации налогового обязательства налогоплательщика перед государством между плательщиком налогов и налоговыми органами, банками и т.д.

Налоговое правоотношение обладает сложной элементной структурой. Принято выделять субъект, объект и содержание налогового правоотношения.

Реальные участники налоговых правоотношений именуются *субъектами налоговых правоотношений*. В правовой науке под субъектами правоотношений понимаются участники общественных отношений, которых юридическая норма наделила правами и обязанностями.

Статьей 9 НК РФ установлен исчерпывающий, не подлежащий расширительному толкованию перечень участников налоговых правоотношений (отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах).

В их число включены:

1) организации и физические лица, являющиеся плательщиками налогов и сборов;

2) организации и физические лица, являющиеся налоговыми агентами;

3) Министерство РФ по налогам и сборам и его подразделения в субъектах РФ;

4) Государственный таможенный комитет РФ и его подразделения;

5) государственные органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления, другие уполномочен-

ные ими органы и должностные лица, осуществляющие в установленном порядке помимо налоговых и таможенных органов прием и взимание налогов и (или) сборов, а также контроль за их уплатой налогоплательщиками и плательщиками сборов (сборщики налогов и сборов);

б) финансовые органы и иные уполномоченные органы — при решении вопросов об отсрочке и о рассрочке уплаты налогов и сборов и других вопросов, предусмотренных НК РФ;

7) органы государственных внебюджетных фондов;

8) органы налоговой полиции — при решении вопросов, отнесенных к их компетенции Налоговым кодексом РФ.

Вместе с тем, фактически в налоговых правоотношениях участвует ряд лиц, по тем или иным причинам не включенных в число участников налоговых правоотношений.

Так, в частности, ст. 9 НК РФ в число участников налоговых правоотношений не включены представительные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (законодательные органы).

Вместе с тем, как следует из ст. 2 НК РФ, законодательством о налогах и сборах регулируются отношения по введению налогов и сборов. К такому регулированию относится разграничение полномочий и регламентация процедуры по введению региональных и местных налогов, разграничение компетенции по регулированию ставок федеральных налогов и т.д. Таким образом, представительные органы государственной власти и местного самоуправления в рамках деятельности по введению налогов, установлению налоговых льгот, регулированию в установленных пределах ставок налогов, обладают определенными правами и обязанностями, которые реализованы в отношениях по введению налогов (неотъемлемой части налоговых правоотношений). В налоговых правоотношениях представительные органы государственной власти и местного самоуправления выступают не только в роли законодателя, регулирующего правоотношения посредством издания норм права, но являются и участниками, наделенными правами и обязанностями.

Вместе с тем, если исходить из того, что нормы законодательства о налогах и сборах в части регулирования компетенции представительных органов по введению налогов и сборов являются производными от норм конституционного и бюджетного законодательства, разграничивающих компетенцию РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в сфере налоговых отношений, следует сделать вывод, что представительные орга-

ны государственной власти и местного самоуправления даже в рамках деятельности по введению налогов в первую очередь являются субъектами **конституционных** и бюджетных правоотношений. Вероятно в силу именно этих причин представительные органы государственной власти и местного самоуправления прямо не указаны в ст. 9 **НК РФ** в качестве участников налоговых правоотношений.

Ко второй группе лиц, обладающих признаками субъектов налоговых правоотношений, но не включенных в перечень участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, относятся банки и органы, осуществляющие регистрирующие функции.

Так ст. 60, 76, 86 **НК РФ** на банки возлагается ряд обязанностей, связанных с перечислением сумм налогов и сборов в бюджеты, с приостановлением операций по счетам налогоплательщика и с учетом налогоплательщиков. Статьями **132—136 НК РФ** установлена ответственность и **порядок** ее применения за нарушение данных обязанностей банков.

Аналогично в соответствии со ст. 85 и **129¹ НК РФ** на органы, выполняющие регистрирующие функции, возлагаются обязанности, связанные с учетом налогоплательщиков, и **предусматривается** ответственность за неисполнение данных обязанностей.

К лицам, обладающим признаками субъектов налоговых правоотношений, но **не** предусмотренных ст. 9 **НК РФ** в качестве участников налоговых правоотношений, относятся участники мероприятий **налогового** контроля. Так в соответствии со ст. 90, **95—98**, 128 и 129 свидетели, эксперты, специалисты, понятые и переводчики наделяются правами и обязанностями и могут быть привлечены к ответственности за невыполнение установленных обязанностей.

Таким образом, с учетом более широкого по сравнению со ст. 9 **НК РФ** толкования понятия субъекта налогового правоотношения перечень субъектов налоговых правоотношений выглядит следующим образом:

1. Субъекты, обладающие частной налоговой правосубъектностью:

— налогоплательщики.

2. Субъекты, обладающие публичной налоговой правосубъектностью:

— налоговые органы (МНС России);

— таможенные органы (ГТК России);

- органы налоговой полиции (ФСНП России);
- финансовые органы (Минфин России, министерства финансов и финансовые управления (департаменты, отделы) **субъектов РФ** и муниципальных образований).

3. *Субъекты, содействующие уплате налога и (или) проведению налогового контроля:*

- налоговые агенты;
- налоговые представители;
- банки;
- сборщики налогов (государственные органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления, осуществляющие контроль за уплатой, прием и взимание налогов помимо налоговых и таможенных органов);

- регистрирующие органы (органы, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органы загс, органы, осуществляющие регистрацию операций с недвижимостью и автотранспортом, нотариусы и т.д.);

- участники мероприятий налогового контроля (свидетели, понятые, эксперты, специалисты и свидетели).

Объект налогового правоотношения — это сам налог, как обязательный взнос в бюджет, поскольку по своей сути и природе он выступает тем материальным благом, предоставлением и использованием которого удовлетворяются интересы правомочной стороны налогового правоотношения — государства.

Юридическим содержанием налоговых правоотношений являются *права и обязанности* их участников. Основным содержанием налогового правоотношения является обязанность налогоплательщика внести в бюджет или внебюджетный государственный фонд денежную сумму **в** соответствии с установленными ставками и в предусмотренные законом сроки, **в** то время как государственные органы имеют право требовать от налогоплательщика исполнения данной публично-правовой обязанности

Фактическим содержанием налогового правоотношения являются сами действия, в которых реализуются права и обязанности.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем заключается отличие налога от сбора?
2. Какими нормативными актами установлена сегодня система налогов и сборов в Российской Федерации?
3. Дайте понятие налогового права России.

4. Чем характеризуется налоговое право как подотрасль финансового права?
5. Что включается в понятие «налоговое законодательство»?
6. Кто является субъектом налоговых правоотношений?
7. Что является объектом налогового правоотношения?

Глава 16

ИСПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАННОСТИ ПО УПЛАТЕ НАЛОГОВ (СБОРОВ) И НАЛОГОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

§ 1. Возникновение и прекращение обязанности по уплате налогов и сборов

1. Обязанность по уплате налога возлагается **на** налогоплательщика с момента возникновения установленных законодательством о налогах и сборах обстоятельств.

Как правило возникновение обязанности по уплате налога связано с появлением у налогоплательщика объекта налогообложения. Именно при наличии объекта налога у **плательщика** возникает обязанность его исчислить и уплатить¹.

Объект налога — это юридические факты, которые обуславливают обязанность налогоплательщика заплатить налог.

В соответствии со ст. 38 НК РФ «объектами налогообложения могут являться имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иное экономическое основание, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога».

В данной статье дано общее определение объекта налогообложения. Важнейшими признаками, характеризующими объект, согласно НК РФ, являются:

- наличие экономического основания;
- наличие стоимостной, количественной или физической характеристики;
- установление обязанности по уплате **налога**.

Таким образом, говорить о наличии у налогоплательщика объекта налогообложения, а следовательно, и обязанности по уплате

¹ Исключением является ситуация, когда расчет налоговой базы производится налоговым органом. Это имеет место, в частности, **при** уплате налога на имущество физических лиц. Согласно п. 4 ст. 57 НК РФ «**обязанность** по уплате налога возникает не ранее даты получения налогового уведомления».

налога можно только при наличии у него предусмотренного НК РФ соответствующего **экономического** основания (доход, прибыль, имущество и т.д.), имеющего необходимую **характеристику** (стоимость, выраженная в рублях, объем добытого сырья, количество лошадиных сил и т.д.), позволяющую произвести его оценку.

Как указывалось выше, согласно ст. 38 НК РФ объектами налогообложения могут являться имущество, прибыль, **доход, стоимость** реализованных товаров, выполненных работ, оказанных услуг.

Необходимо учитывать, что под *имуществом* понимаются виды объектов гражданских прав (за исключением имущественных прав), относящихся к имуществу. В соответствии со ст. 128 ГК РФ, определяющей объекты гражданских прав, имуществом признаются вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество.

Под *товаром* для целей налогообложения понимается *любое имущество, реализуемое либо предназначенное для реализации*.

В п. 4 и 5 ст. 38 НК РФ закреплено понятие работы и услуги для целей налогообложения. *Работой* для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации и (или) физических лиц. *Услугой* для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не **имеют** материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности.

Необходимо учитывать, что данные определения непосредственно не связаны с положениями ГК РФ. Так, согласно ст. 11 НК институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства РФ, используемые в данном Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено **НК РФ**.

НК РФ определяет и понятия, используемые при установлении объекта налогообложения, т.е. экономических категорий, которые непосредственно связаны с объектом налогообложения, а именно:

- реализации товаров, работ, услуг;
- цены товаров и порядка ее определения;
- дохода и принципов его определения;
- дивидендов и процентов.

Оперируя данными категориями, налогоплательщик определяет, является ли та или иная сделка реализацией товаров, уста-

навливают стоимостной объем объекта налогообложения, являются ли результаты его деятельности **объектом** того или иного налога и др. Рассмотрим их подробнее.

Реализация товаров (работ, услуг), В НК РФ впервые закреплено для целей налогообложения понятие реализации, что необходимо для всех налогов, исчисление которых с ней связано, например, налог на добавленную стоимость, налог на пользователей автомобильных дорог и др.

Так, в соответствии со ст. 39 НК РФ под реализацией товаров, работ, услуг понимается передача на возмездной (в исключительных случаях безвозмездной основе):

- права собственности на товары;
- — результатов выполненных работ;
- оказание услуг.

Пункт 3 ст. 39 НК РФ закрепляет перечень действий, которые связаны с изменением режима собственности, но которые *не признаются в целях налогообложения реализацией*, а именно:

1) осуществление операций, связанных с обращением российской или иностранной валюты (за исключением целей нумизматики);

2) передача основных средств, нематериальных активов и (или) иного имущества организации ее правопреемнику (правопреемникам) при реорганизации этой организации;

3) **передача** основных средств, нематериальных активов и (или) иного имущества некоммерческим организациям на осуществление основной уставной деятельности, не связанной с предпринимательской деятельностью;

4) передача имущества, если такая передача носит инвестиционный характер, в частности, вклады в уставный (**складочный**) капитал хозяйственных обществ и товариществ, вклады по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности), паевые взносы в паевые фонды кооперативов;

5) передача имущества в пределах первоначального взноса участнику хозяйственного общества или товарищества (его правопреемнику или наследнику) при выходе (выбытии) из хозяйственного общества или товарищества, а также при распределении имущества ликвидируемого хозяйственного общества или товарищества между его участниками;

6) передача имущества в пределах первоначального взноса участнику договора простого товарищества (договора о совместной деятельности) или его правопреемнику в случае выдела его

доли из имущества, находящегося в общей собственности участников договора, или раздела такого имущества;

7) передача жилых помещений физическим лицам в домах государственного или муниципального жилищного фонда при проведении приватизации;

8) изъятие имущества путем конфискации, наследование имущества, а также обращение в собственность иных лиц бесхозных и брошенных вещей, бесхозных животных, находки, клада в соответствии с нормами ГК РФ;

9) иные операции в случаях, предусмотренных НК РФ.

В соответствии со ст. 40 НК РФ для целей налогообложения принимается *цена товаров (работ, услуг), указанная* сторонами сделки. Пока не доказано обратное, предполагается, что эта цена соответствует уровню рыночных цен.

Вместе с тем необходимо учитывать, что налоговые органы вправе проверять обоснованность применения цен в целях последующего доначисления налогов по спецрасчету, однако только в ограниченных случаях:

1) между взаимозависимыми лицами;

2) по товарообменным (бартерным) операциям;

3) при совершении внешнеторговых сделок;

4) при отклонении более чем на 20 % в сторону повышения или сторону понижения от уровня цен, применяемых налогоплательщиком по идентичным (однородным) товарам (работам, услугам) в пределах непродолжительного периода времени. Осуществлять контроль за ценами в **иных** случаях налоговые органы не имеют права.

В ст. 41 НК РФ впервые в налоговом законодательстве дается общее определение *дохода*, согласно которому *доход — это экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в случае возможности ее оценки и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить*. Таким образом, главный критерий дохода — наличие экономической выгоды.

Понятия *дивидендов и процентов* закреплено в ст. 43 НК РФ. Так, п. 1 данной статьи установлено, что *дивидендом признается доход, полученный акционером (участником) при распределении прибыли, (в том числе в виде процентов по привилегированным акциям). В соответствии с этим не являются дивидендами доходы, полученные от совместной деятельности, прибыль, распределяемая между членами производственного кооператива, и т.д.*

Не признаются дивидендами:

- выплаты при ликвидации организации;
- выплаты в виде передачи акций этой же организации;
- выплаты некоммерческой организации на осуществление ее основной уставной деятельности (не связанной с предпринимательской деятельностью), произведенные **хозяйственными обществами**, уставный капитал которых состоит полностью из вкладов этой **некоммерческой** организации.

Под процентами понимается заранее заявленный доход (в том числе в виде дисконта), полученный по долговому обязательству.

В соответствии с этим определением к процентам относятся проценты по облигациям, векселям, договору займа, депозитным договорам и т.д. В качестве процентов необходимо рассматривать также дисконтный доход, полученный в виде разницы между ценой приобретения и ценой на момент погашения или номинальной ценой.

Объекты налогообложения можно подразделить на:

- 1) права;
- 2) действия (деятельность) и их результаты.

Среди **прав** как объектов налогообложения можно выделить права имущественные и неимущественные.

Имущественные права (права на имущественные объекты):

— право собственности (на землю, автомобили, имущество предприятия);

— право пользования (землей и т.п.).

Неимущественные права (права на неимущественные объекты):

— право пользования (наименованием «Россия», местной символикой);

— право занятия определенным **видом** деятельности (лицензионные сборы).

Действия субъекта:

— вывоз или ввоз на территорию страны (таможенная пошлина);

— реализация товаров (акцизы);

— операции с ценными бумагами и др.

Деятельность субъекта:

— добыча полезных ископаемых (платежи за **право** пользования недрами) и др.

Результаты деятельности:

— прибыль;

— добавленная стоимость;

—доход и др.

Законодательством о налогах и сборах установлен перечень обстоятельств, с появлением которых прекращается обязанность по уплате налога. В соответствии со ст. 44 НК РФ обязанность по уплате налога и (или) сбора прекращается:

1) с уплатой налога и (или) сбора налогоплательщиком или плательщиком сбора;

2) с возникновением обстоятельств, с **которыми** законодательство о налогах и (или) сборах связывает прекращение обязанности по уплате данного налога и сбора;

3) со смертью налогоплательщика или с признанием его умершим в порядке, установленном гражданским законодательством РФ. Задолженность по преимущественным налогам умершего лица либо лица, признанного умершим, погашается в пределах стоимости наследственного имущества;

4) с ликвидацией организации-налогоплательщика после проведения ликвидационной комиссией всех расчетов с бюджетами (внебюджетными фондами).

Необходимо учитывать, что обязанность по уплате налогов прекращается также при уплате налога за налогоплательщика поручителем в порядке ст. 74 НК и при отмене налога.

§ 2. Добровольное и принудительное исполнение обязанности по уплате налога

В соответствии со ст. 45 НК РФ налогоплательщик обязан *самостоятельно* исполнить обязанность по уплате налога или сбора, если иное не установлено законодательством. **Это** означает, **что** какое-либо третье лицо не вправе платить за налогоплательщика его налоги. Каждый должен уплачивать свои налоги самостоятельно (одним из исключений из данного правила является уплата **налога** за налогоплательщика его поручителем в порядке, предусмотренном ст. 74 НК РФ).

В случае невыполнения обязанности **по** уплате налога, сбора к налогоплательщику применяются меры принудительного исполнения, т.е. осуществляется взыскание налога. **Взыскание** налога с организаций производится в бесспорном порядке, с физических лиц — в судебном.

В качестве исключения НК РФ закрепляет три случая, когда взыскание налога с организаций не может осуществляться в бесспорном порядке:

1) если доначисление произошло в результате изменения юридической квалификации сделок, заключенных налогоплательщиком с третьими лицами.;

2) если доначисление произошло в результате изменения **юридической** квалификации статуса и **характера** деятельности налогоплательщика;

3) если решение о бесспорном взыскании налога принято после истечения установленного ст. 46 НК РФ срока его принятия.

В НК РФ установлено, что исполнением обязанности по уплате налога (сбора) является *момент предъявления* в банк поручения на уплату налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика. При этом налог не считается уплаченным, если налогоплательщик отозвал или **банк** возвратил платежное поручение на перечисление налога. Иными словами, по НК РФ моментом исполнения обязанности по уплате налога **является** не момент списания кредитным учреждением платежа с расчетного счета, а момент предъявления в банк поручения на уплату налога (при наличии достаточного денежного остатка).

Обязанность по уплате налога в зависимости от способа уплаты и порядка взимания может быть исполнена иным образом. Так, в случае осуществления зачета переплаты обязанность по уплате **налога** считается **исполненной** после вынесения налоговым органом или судом решения о зачете в порядке ст. 78 НК.

В случае взимания налога **у** источника выплаты **налоговым** агентом обязанность по уплате налога считается выполненной с **момента** удержания налога налоговым агентом.

Статьи 46, 47 и 48 НК РФ устанавливают механизм *принудительного* исполнения налоговых обязанностей.

В соответствии со ст. 46 НК в случае неуплаты или неполной уплаты налога в установленный срок обязанность по уплате налога исполняется принудительно путем обращения взыскания на денежные средства налогоплательщика или налогового агента на счетах **в банках**.

Взыскание налога производится *по решению налогового органа* (далее — решение о взыскании) путем **направления** в банк, в котором открыты счета налогоплательщика или налогового агента, *инкассового поручения* (распоряжения) на списание и перечисление в соответствующие бюджеты (внебюджетные фонды) необходимых денежных средств со счетов налогоплательщика или налогового агента.

Решение о *взыскании* принимается после **истечения** срока, установленного для исполнения обязанности по уплате налога, но

не позднее 60 дней после истечения срока исполнения требования об уплате налога. Решение о взыскании, принятое после истечения указанного срока, считается недействительным и исполнению не подлежит. В этом случае налоговый орган может обратиться в суд с иском о взыскании с налогоплательщика или налогового агента причитающейся к уплате суммы налога. Решение о взыскании доводится до сведения налогоплательщика (налогового агента) в срок не позднее пяти дней после вынесения решения о взыскании необходимых денежных средств.

Взыскание налога с валютных счетов налогоплательщика **или** налогового агента производится в сумме, эквивалентной сумме платежа в рублях по курсу ЦБ РФ на дату продажи валюты. При взыскании средств, находящихся на валютных счетах, руководитель (его заместитель) налогового органа одновременно с инкассовым поручением направляет поручение банку на продажу не позднее следующего дня валюты налогоплательщика или налогового агента. При этом необходимо учитывать, **что** не производится взыскание налога с депозитного счета налогоплательщика или налогового агента, если не истек срок действия депозитного договора. При наличии указанного договора налоговый **орган** вправе дать банку поручение (распоряжение) на перечисление по истечении срока действия депозитного договора денежных средств с депозитного счета на расчетный (текущий) счет налогоплательщика или налогового агента, если к этому времени не будет исполнено направленное в этот банк поручение (распоряжение) налогового органа на перечисление налога.

Инкассовое поручение (распоряжение) налогового органа на перечисление налога исполняется банком не позднее одного операционного дня, следующего за днем получения им указанного поручения (распоряжения), если взыскание налога производится с **рублевых** счетов, и не позднее двух операционных дней, если взыскание налога производится с валютных счетов, поскольку это не нарушает порядка очередности платежей, установленных гражданским законодательством РФ.

Взыскание налога, сбора за счет имущества возможно только после применения взыскания за счет денежных средств в указанном выше порядке (в порядке ст. 46 НК РФ). В соответствии со ст. 47 НК налоговый орган вправе обратиться с взысканием налога за счет имущества, в том числе за счет наличных денежных средств налогоплательщика-организации, налогового агента — организации в пределах сумм, указанных в требовании об уплате налога.

Взыскание налога за счет имущества налогоплательщика-организации или налогового агента — организации производится по решению руководителя (его заместителя) налогового органа путем направления в течение трех дней с момента вынесения такого решения соответствующего постановления судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об исполнительном производстве», с учетом особенностей, предусмотренных настоящей статьей, при этом постановление о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика-организации или налогового агента — организации должно содержать:

- фамилию, имя, отчество должностного лица и наименование налогового органа, выдавшего указанное постановление;
- дату принятия и номер решения руководителя (его заместителя) налогового органа о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика или налогового агента;
- наименование и адрес налогоплательщика-организации или налогового агента — организации, на чье имущество обращается взыскание;
- резолютивную часть решения руководителя (его заместителя) налогового органа о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика-организации или налогового агента — организации;
- дату вступления в силу решения руководителя (его заместителя) налогового органа о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика-организации или налогового агента — организации;
- дату выдачи указанного постановления.

Постановление о взыскании налога подписывается руководителем налогового органа (его заместителем) и заверяется гербовой печатью налогового органа.

Взыскание налога за счет имущества налогоплательщика-организации или налогового агента — организации производится последовательно в отношении:

- наличных денежных средств;
- имущества, не участвующего непосредственно в производстве продукции (товаров), в частности ценных бумаг, валютных ценностей, непромышленных помещений, легкового автотранспорта, предметов дизайна служебных помещений;
- готовой продукции (товаров), а также иных материальных ценностей, не участвующих и (или) не предназначенных для непосредственного участия в производстве;

— сырья и материалов, предназначенных для непосредственного участия в производстве, а также станков, оборудования, зданий, сооружений и других основных средств;

— имущества, переданного по договору во владение, в пользование или распоряжение другим лицам без перехода к ним права собственности на это имущество, если для обеспечения исполнения обязанности по уплате налога **такие** договоры расторгнуты или признаны недействительными в установленном порядке;

— другого имущества.

В случае взыскания налога за счет имущества налогоплательщика-организации или налогового агента — организации обязанность по уплате налога считается исполненной с момента реализации имущества налогоплательщика-организации или налогового агента — организации и погашения задолженности налогоплательщика-организации или налогового агента — организации за счет вырученных сумм.

Порядок взыскания налога, сбора или пени за счет имущества налогоплательщика (плательщика сборов) — физического лица или налогового агента — физического лица установлен ст. 48 НК РФ.

В соответствии с указанной статьей в случае неисполнения налогоплательщиком — физическим лицом или налоговым агентом — физическим лицом в установленный срок обязанности по уплате налога налоговый орган (таможенный орган) вправе обратиться в суд с иском о взыскании налога за счет имущества, в том числе денежных средств на счетах в банке и наличных денежных средств, данного налогоплательщика — физического лица или налогового агента — физического лица в пределах сумм, указанных в требовании об уплате налога.

Исковое заявление о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика — физического лица или налогового агента — физического лица подается в арбитражный суд (в отношении имущества физического лица, зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя) или в суд общей юрисдикции (в отношении имущества **физического** лица, не имеющего статуса индивидуального предпринимателя), при этом необходимо учитывать, что оно может **быть** подано в соответствующий суд налоговым органом в течение шести месяцев после истечения срока исполнения требования об уплате налога.

Рассмотрение **дел** по искам о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика — физического лица или налогового агента — физического лица производится в соответствии с арбитражным

ражным процессуальным законодательством или гражданским процессуальным законодательством РФ.

Взыскание налога за счет имущества налогоплательщика — физического лица или налогового агента — физического лица производится последовательно в **отношении**:

- денежных средств на счетах в банке;
- наличных денежных средств;
- имущества, не участвующего **непосредственно** в производстве продукции (товаров), в частности, ценных бумаг, валютных ценностей, непроизводственных **помещений**, легкового автотранспорта, предметов дизайна служебных помещений;
 - готовой продукции (товаров), а также иных материальных ценностей, не участвующих и (или) не предназначенных **для непосредственного** участия в производстве;
 - сырья и материалов, предназначенных для непосредственного участия в производстве, а также станков, оборудования, зданий, сооружений и других основных средств;
 - имущества, переданного по договору во владение, в пользование или распоряжение другим лицам без перехода к ним права собственности на это имущество, если для обеспечения исполнения обязанности по уплате налога такие договоры расторгнуты или признаны недействительными в установленном порядке;
 - другого имущества, за исключением предназначенного для повседневного личного пользования физическим лицом или членами его семьи, определяемого в соответствии с законодательством **РФ**.

§ 3. Налоговый контроль

Налоговый контроль можно определить как установленную законодательством совокупность приемов и способов деятельности компетентных органов, обеспечивающей соблюдение субъектами налогового права налогового законодательства и правильность исчисления, полноту и своевременность внесения налога в бюджет или внебюджетный фонд.

Главной задачей налогового контроля является обеспечение экономической безопасности государства, поэтому основными методами налогового контроля должны стать прогноз, предупреждение, пресечение и восстановление, и уже затем — применение карательных санкций **для** общей и частной превенции возможных в будущем правонарушений.

Содержание налогового контроля состоит в следующем:

- а) наблюдение за функционированием подконтрольных объектов;
- б) анализ собранной информации, выявление тенденций, причин, разработка прогнозов;
- в) принятие мер по предотвращению нарушений законности и дисциплины, вредных последствий, ущерба, нецелесообразных действий;
- г) учет конкретных **нарушений**, выявление их причин и условий;
- д) пресечение противоправной деятельности с целью недопущения вредных последствий и новых правонарушений;
- е) выявление виновных и привлечение их к ответственности.

Виды налогового контроля определяют в зависимости от сроков (оперативный и периодический) и **источников** (документальный и фактический).

Оперативный контроль представляет собой проверку, которая осуществляется внутри отчетного периода по завершении контролируемой операции в соответствии с ее качественной и количественной характеристикой. Источниками данных для оперативного контроля служат плановая, оперативно-техническая, статистическая и бухгалтерская информация.

Периодический контроль — это проверка за определенный отчетный период по данным планов, смет, норм и нормативов, первичных документов, отчетов, записям в учетных регистрах, отчетности и другим источникам. Задача такой проверки — установить, соблюдаются ли требования налогового законодательства, уплачиваются ли своевременно и в полной мере налоги, а также **вскрыть** нарушения и принять меры к их устранению.

Документальный контроль — это проверка, при которой содержание проверяемого объекта и его соответствие регламентированному значению определяются на основании данных, содержащихся в документах (первичных и сводных).

Фактический контроль — это проверка, при которой количественное и качественное состояние проверяемого объекта устанавливается на основании обследования, осмотра, обмера, пересчета, взвешивания, контрольной закупки, контрольной поставки и т.д.

В зависимости от государственного органа, осуществляющего налоговый контроль, можно выделить следующие виды контроля, а именно:

— **налоговый контроль, осуществляемый непосредственно налоговыми органами** (инспекции МНС России, его управления и др.);

— **налоговый контроль, осуществляемый таможенными органами;**

— **налоговый контроль, осуществляемый органами налоговой полиции.**

Субъектами налогового контроля являются должностные лица налоговых органов, органов внебюджетных фондов, таможенных органов и органов налоговой полиции (в ограниченных законодательством о налогах и сборах случаях).

В соответствии со ст. 82 НК РФ налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных данным Кодексом.

Таким образом, на основании указанной выше нормы, можно говорить, что налоговый контроль осуществляется в следующих основных **формах**:

- в форме налоговых проверок;
- в форме объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов, плательщиков сборов;
- в форме проверки данных учета и отчетности;
- в форме осмотра помещений и территорий, используемых для получения дохода (прибыли);
- в иных формах, предусмотренных налоговым законодательством.

Иными формами налогового контроля являются, например, постановка на учет налогоплательщиков, присвоение им идентификационного номера, контроль за расходами физического лица, встречные проверки, получение информации от других лиц и др. Рассмотрим две основные формы налогового контроля: учет налогоплательщиков и налоговые проверки.

Учет налогоплательщиков. В соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 23 НК РФ налогоплательщики обязаны встать на учет в налоговых органах, если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах.

Непосредственно обязанность по постановке налогоплательщиков на учет предусмотрена ст. 83 НК РФ. Кроме того, ст. 84

указанного нормативного документа регламентируется также порядок постановки на учет, переучета и снятия с учета налогоплательщиков, а также порядок присвоения идентификационного номера налогоплательщика.

Необходимо отметить, что учет налогоплательщиков в налоговых органах является первоосновой и первой стадией налогового контроля. В результате учета налоговые органы получают сведения о количестве налогоплательщиков, их нахождении, видах деятельности налогоплательщиков и местах ее осуществления, имеющемся у налогоплательщиков имуществе, связях с другими лицами и другую первичную информацию, необходимую для осуществления налогового контроля.

Согласно ст. 83 НК РФ постановка на учет осуществляется:

- по месту нахождения организации;
- по месту нахождения обособленных подразделений организации;
- по месту жительства физического лица;
- по месту нахождения принадлежащего организациям и физическим лицам недвижимого имущества и транспортных средств, подлежащих налогообложению.

При этом необходимо учитывать, что местом нахождения имущества согласно законодательству о налогах и сборах признается:

- 1) для морских, речных и воздушных транспортных средств — место нахождения (жительства) собственника **имущества**;
- 2) для транспортных средств, не указанных выше, — место (порт) приписки или место государственной регистрации, а при отсутствии таковых — место нахождения (жительства) собственника имущества.
- 3) для иного недвижимого имущества — место фактического нахождения имущества.

Указанная статья НК РФ также предусматривает сроки для подачи заявления в налоговый орган о постановке на учет. В соответствии с указанной статьей установлены следующие сроки для подачи заявления:

- заявление о постановке на учет организации или физического лица, осуществляющего деятельность без образования юридического лица, подается по месту нахождения или по месту жительства *в течение 10 дней после их государственной регистрации*;
- при осуществлении деятельности в Российской Федерации через обособленное подразделение заявление о постановке на учет организации по месту нахождения обособленного подразделения

подается *в течение одного месяца после создания обособленного подразделения*;

— **заявление** организации о постановке на учет по месту нахождения подлежащего налогообложению недвижимого имущества или транспортных средств подается в налоговый орган по месту нахождения этого имущества *в течение 30 дней со дня его регистрации*;

— заявление о постановке на учет частных нотариусов, частных детективов, частных охранников подается в налоговый орган по месту их жительства *в течение 10 дней после выдачи им лицензии, свидетельства или иного документа*, на основании которого осуществляется их деятельность.

При этом необходимо учитывать, что за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе и уклонение от постановки на учет в налоговом органе предусмотрена налоговая ответственность.

Налоговая проверка предприятий и организаций является основным способом, основной формой **контроля** государства за деятельностью налогоплательщиков (налогового контроля).

Налоговая проверка представляет собой осмотр и исследование первичной бухгалтерской и иной документации предприятия на предмет правильного и своевременного исчисления и уплаты им налоговых платежей в бюджет. Основная цель налогового контроля — это проверка и сопоставление данных налоговой **отчетности** предприятия и данных, полученных проверяющими.

Общая характеристика, понятие и виды налоговых проверок закреплены в ст. 87 НК РФ. В соответствии с указанной статьей нормативно установлены следующие виды налоговых проверок:

камеральные, проводимые по месту нахождения налогового органа;

выездные, т.е. связанные с выходом проверяющих по месту нахождения налогоплательщика;

встречные, проводимые в связи с проверкой деятельности другого налогоплательщика. Под встречной проверкой понимается истребование документов, проводимое у лиц, с которыми проверяемый налогоплательщик имеет хозяйственные связи, с целью получения информации о деятельности проверяемого налогоплательщика или налогового агента, связанной с деятельностью этих иных лиц;

повторные выездные, проводимые уже после проведенной выездной проверки налогоплательщика. Проведение налоговыми

органами повторных выездных налоговых проверок по одним и тем же налогам, подлежащим уплате или уплаченным налогоплательщиком за уже проверенный **налоговый** период, разрешается только в следующих случаях:

— когда такая проверка проводится в связи с реорганизацией или ликвидацией организации-налогоплательщика;

— когда такая проверка проводится вышестоящим налоговым органом на основании мотивированного постановления в **порядке** контроля за деятельностью налогового органа, проводившего проверку.

Другие виды налоговых проверок Налоговым кодексом РФ не установлены. •

Вместе с тем, практика налогового контроля позволяет также выделить *плановые и внеплановые, комплексные* (проверка правильности исчисления и уплаты всех налоговых платежей) и *тематические* (проверка правильности уплаты одного налога или отдельных налогов, например, с оборота), *сплошные* (с исследованием всех документов налогоплательщика) и *выборочные* (с исследованием некоторых документов) налоговые проверки.

По субъекту налоговой проверки можно выделить следующие виды: проверка *налогоплательщика*, **проверка налогового агента**, **проверка плательщика сборов**.

В зависимости От органа, осуществляющего налоговую проверку, проверки делятся на проведенные непосредственно налоговым органом и проведенные таможенными органами и др.

В соответствии со ст. 87 НК РФ субъектами налоговой проверки являются:

- налогоплательщики;
- налоговые агенты;
- плательщики сборов.

Объектами налоговой проверки являются денежные документы, бухгалтерские книги, отчеты, планы, сметы, декларации, договоры, контракты, приказы, деловая переписка, а также иные документы, связанные с исчислением и уплатой налогов и других обязательных платежей в бюджет.

НК РФ четко установлено, что налоговой проверкой могут быть охвачены *не более чем три календарных года*.

Основными видами налоговых проверок (формами налогового контроля) являются *камеральные и выездные* налоговые проверки.

В соответствии со ст. 88 НК РФ *камеральная налоговая проверка* проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций и документов, представленных налогоплательщиком, служащих основанием для исчисления и уплаты налога, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа.

Проверке в **основном** подвергается правильность заполнения соответствующих граф и строк деклараций и отчетов, правомерность использования тех или иных льгот, а также осуществляется арифметическая сверка отчетных показателей.

Срок проведения камеральной налоговой проверки — три месяца. Данный срок является пресекательным, поэтому по его истечении со дня представления налогоплательщиком налоговой декларации и документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налогов, налоговые органы осуществлять камеральные проверки не вправе.

По результатам камеральных проверок возможно доначисление налога, начисление пени. В этом случае налоговый орган направляет налогоплательщику требование об уплате соответствующей суммы налога и пени. В ходе проверки возможно также выявление нарушений, факты совершения которых не требуют выездной проверки, например, штраф за **нарушение** срока представления налоговой декларации и иных документов.

В соответствии со ст. 89 НК РФ налоговые инспекции производят *выездные налоговые проверки* предприятий и организаций; указанной статьей регламентируется также порядок ее проведения.

Выездные налоговые проверки проводятся за период деятельности предприятия, следующий за проверенным при предыдущей документальной проверке, при необходимости документальные проверки проводятся за более длительный период (но не более предшествующих трех лет и с соблюдением требования о недопустимости повторной проверки по одним и тем же налогам за один и тот же налоговый период). О проведении выездной проверки руководитель или заместитель руководителя налогового органа выносят письменное постановление.

Сроки проведения документальных проверок и состав ревизионных **групп** определяются с учетом объема и **особенностей** деятельности проверяемых предприятий. Предельный срок документальной проверки — *два месяца* (в некоторых случаях срок может быть продлен до трех месяцев).

Результаты документальной проверки оформляются должностными лицами налоговых органов в следующем порядке.

По окончании выездной налоговой проверки проверяющий составляет справку о проведенной проверке, в которой фиксируется предмет проверки и сроки ее проведения. В соответствии с п. 1 ст. 100 НК РФ не позднее двух месяцев после составления указанной справки должен быть составлен акт налоговой проверки по установленной форме.

Акт должен составляться не менее, чем в двух экземплярах со всеми приложениями (один экземпляр остается в налоговой инспекции, другой передается проверенному лицу). Акт, подписанный проверяющими, представляется руководителю проверяемой организации, или индивидуальному предпринимателю, или их представителю для подписания. Необходимо отметить, что подписание документов — это право, а не обязанность проверяемых лиц, поэтому указанные лица вправе отказаться подписывать акт. В этом случае делается соответствующая запись в акте. При этом налогоплательщик вправе в двухнедельный срок со дня получения акта проверки представить в соответствующий налоговый орган письменное объяснение мотивов отказа подписать акт (п. 5 ст. 100 НК РФ).

Акт налоговой проверки вручается руководителю проверенной организации или индивидуальному предпринимателю под расписку или передается иным способом, свидетельствующим о дате его получения проверенным лицом.

Проверенное лицо при вручении акта проверки вправе произвести запись о возражениях либо отказаться от подписания акта. При этом проверенное лицо вправе в двухнедельный срок со дня получения акта представить в налоговый орган письменные объяснения мотивов отказа подписать акт, например, по причине непредставления приложений, нарушения порядка проведения проверки, отсутствия расчетов и данных, на которых основаны выводы проверяющих, изложенные в акте.

Составлением и вручением акта проверки налоговый контроль прекращается, и в случае выявления налогового правонарушения начинается производство по делу о налоговом правонарушении, т.е. процедура привлечения виновного лица к ответственности.

§ 4. Налоговая ответственность и защита прав налогоплательщика

Налоговая ответственность — это применение налоговых санкций за совершение налогового правонарушения уполномоченными на то государственными органами к правонарушителям (налогоплательщикам и иным лицам).

Под *основаниями* налоговой ответственности понимаются обстоятельства, наличие которых делает ответственность возможной, а их отсутствие исключает ее.

Основание налоговой ответственности может быть:

- 1) нормативное, т.е. система норм, ее регулирующих;
- 2) фактическое, т.е. деяние конкретного субъекта, нарушающее правовые предписания, охраняемые мерами, ответственности (налоговое правонарушение);
- 3) процессуальное, т.е. акт компетентного органа о наложении конкретного взыскания за конкретное налоговое правонарушение.

Содержание налоговой ответственности состоит в правах, обязанностях (например, в обязанности претерпеть обременения имущественного характера), а также в реальных действиях по их использованию и осуществлению.

Конкретной мерой ответственности за совершенное налоговое правонарушение является *налоговая санкция*. НК РФ предусматривает налоговые санкции только в виде денежных взысканий (**штрафов**). Штраф — это мера имущественного характера.

Фактическим основанием налоговой ответственности является налоговое правонарушение. Согласно ст. 106 НК РФ под налоговым правонарушением понимается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое НК РФ установлена ответственность. Иначе говоря, *налоговое правонарушение — это противоправное виновное действие (бездействие), выражающееся в неисполнении или ненадлежащем исполнении налоговых обязательств, за которое установлена ответственность в виде применения налоговых санкций*.

Указанное определение содержит наиболее **важные** признаки налогового правонарушения, а именно:

1. Налоговое правонарушение — это деяние (действие или бездействие). Действия предполагают активное поведение лица, на-

пример, сокрытие объектов от налогообложения, воспрепятствование доступу проверяющего лица на территорию и т.п. **Бездействие** — это поведение пассивное, состоящее в неисполнении возложенных на лицо обязанностей (непредставление налоговой декларации, неуплата налога, непредставление сведений налоговым органам и т.п.).

2. **Налоговое правонарушение** — это противоправное деяние, т.е. деяние, которое нарушает нормы налогового права. Если действия лица причиняют определенный ущерб защищаемым налоговым отношениям, но не нарушают законодательство, то они **не** являются налоговыми правонарушениями. Примером таких деяний выступают законные способы налоговой оптимизации.

3. Это деяние виновное, совершаемое лицом умышленно либо по неосторожности.

4. Это деяние, влекущее вредные последствия (нарушение прав, нанесение ущерба и т.п.), причем между деянием и вредными последствиями должна быть *причинно-следственная связь*. Например, для применения п. 1 ст. 112 НК РФ должно быть установлено, что неуплата налога (результат) была вызвана **занижением** налоговой базы или иным неправомерным деянием (причина).

5. Это деяние наказуемое.

Правонарушение как фактическое основание юридической ответственности характеризуется четырьмя элементами, образующими *состав правонарушения*.

Под составом налогового правонарушения понимается установленная налоговым правом совокупность признаков, при наличии которых противоправное деяние считается налоговым правонарушением. При отсутствии хотя бы одного из этих признаков отсутствует состав правонарушения в целом, а следовательно, отсутствует и основание для налоговой ответственности. Таким образом, состав налогового правонарушения — это совокупность признаков, необходимая и достаточная для признания деяния налоговым правонарушением и привлечения лица к налоговой ответственности.

Выделяют четыре элемента состава налогового правонарушения: объект налогового **правонарушения**, объективная сторона налогового правонарушения, субъект налогового правонарушения и субъективная сторона налогового правонарушения.

Объект налогового правонарушения — это то, на что посягает налоговое правонарушение. Объектом налогового правонарушения являются в первую очередь финансовые интересы государст-

ва, доходная часть бюджета и внебюджетных фондов, а также иные блага, охраняемые налоговым законом.

Объективная сторона налогового правонарушения — это система предусмотренных нормами права признаков, характеризующих внешне проявления правонарушения в объективной действительности.

Одним из важных элементов состава налогового правонарушения является субъект налогового правонарушения — это лицо, совершившее правонарушение и на которое по действующему закону может быть возложена налоговая ответственность. Субъектом налогового правонарушения выступают, как правило, налогоплательщики.

Субъективная сторона налогового правонарушения характеризует внутреннюю сторону налогового правонарушения (в отличие от внешнего проявления, которое соответствует объективной стороне) и отражает внутренний мир лица, совершающего налоговое правонарушение, те психические процессы, которые происходят в его сознании и воле. Поэтому субъективная сторона **может** быть определена как психическая деятельность лица в момент совершения налогового правонарушения или непосредственно связанная с налоговым правонарушением. Ее ядром **является вина**, которая может существовать в форме *умысла и неосторожности*. Под виной понимается психическое отношение лица к содеянному (к действию или бездействию), а также к последствиям.

Для применения мер налоговой ответственности необходимо наличие трех оснований: нормативное, фактическое и процессуальное.

Основания должны возникнуть в определенной последовательности. Прежде всего, должна быть норма, устанавливающая обязанности и санкции за их неисполнение. Затем должно возникнуть фактическое основание — налоговое правонарушение. При наличии нормы и налогового правонарушения уполномоченный субъект в установленном законом порядке вправе определить взыскание за налоговое правонарушение.

Условия и порядок применения налоговой ответственности необходимо рассматривать в разрезе стадий *производства по делу о налоговом правонарушении*, поскольку деятельность налоговых органов и субъектов ответственности развивается во времени как последовательный ряд связанных между собой процессуальных действий по реализации прав и обязанностей.

Налоговое производство объективно состоит из четырех стадий:

- 1) **налоговое расследование;**
- 2) рассмотрение дела;
- 3) пересмотр решения;
- 4) исполнение решения.

Налоговое расследование является частью налогового контроля, т.е. осуществляется в **процессе** проверки деятельности налогоплательщика. Налоговое расследование производится в процессе осуществления налоговых проверок; результаты налогового расследования отражаются в акте проверки.

Рассмотрение дела включает в себя подготовку к рассмотрению и слушанию, анализ собранных материалов и обстоятельств дела, принятие решения и доведение решения до сведения. На данной стадии выясняется, компетентен ли орган рассматривать данное дело, а также устанавливается: было ли совершено налоговое правонарушение (имеется ли состав), виновно ли лицо, подлежит ли оно ответственности, имеются ли основания для предоставления отсрочки в уплате штрафа и т.д.

Порядок рассмотрения дела о налоговом правонарушении и **порядок** вынесения решения о привлечении к налоговой ответственности за его совершение налогоплательщиками, плательщиками сборов и налоговыми агентами регламентируется НК РФ, в частности, ст. 101, **104, 105**.

В соответствии с указанными нормативными положениями НК РФ, материалы проверки (акт проверки) рассматриваются руководителем (заместителем руководителя) налогового органа, при этом в случае представления налогоплательщиком письменных объяснений или возражений по акту проверки материалы проверки **рассматриваются** в присутствии должностных лиц организации-налогоплательщика либо индивидуального предпринимателя или их представителей. О времени и месте рассмотрения материалов проверки налоговый орган извещает налогоплательщика заблаговременно.

При рассмотрении дела должны быть учтены все доказательства, имеющиеся в материалах налоговой проверки: протоколы, объяснения проверенных лиц, показания свидетелей, заключения эксперта, приложенные к протоколам материалы, а также иные документы. Данные доказательства служат средствами для установления фактических данных, на основе которых руководители (заместители руководителя) налоговых органов устанавливают наличие или отсутствие налогового правонарушения, виновность данного лица в его совершении и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Руководи-

тель (заместитель руководителя) налогового органа оценивает данные доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, **полном** и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности.

Рассмотрев материалы проверки, руководитель или его заместитель выносит решение по делу, которое принимается в форме постановления. Решение должно быть вынесено в течение 10 дней с момента рассмотрения материалов проверки.

По результатам рассмотрения материалов проверки руководитель (заместитель руководителя) налогового органа может вынести только три вида решений, а именно:

- о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения;
- об отказе **в** привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения;
- о проведении дополнительных мероприятий налогового контроля.

Постановление о привлечении к налоговой ответственности выносится при наличии налогового правонарушения и при отсутствии оснований для освобождения от налоговой ответственности, предусмотренных НК РФ.

Стадия *пересмотра решений* является факультативной, т.е. необязательной. Данная стадия основана на свободе обжалования решения лицом, в отношении которого оно вынесено, и обязанности компетентных органов рассмотреть данную жалобу. Пересмотр дела состоит в новом рассмотрении дела органом, принявшим решение, вышестоящим органом или **судом**. Обжалование решения налогового органа не приостанавливает действие решения.

Исполнение решения — завершающая стадия производства. Она заключается в практической реализации административного взыскания. Исполнением решения заняты различные субъекты — налоговые органы, органы налоговой полиции, банки, торговые предприятия — комиссионеры и т.д.

В соответствии с НК РФ на основании вынесенного решения о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности налогоплательщику в обязательном порядке направляется требование об уплате недоимки по налогу, пени, сумм налоговых санкций, а также об устранении выявленных нарушений. Взыскание санкций с **налогоплательщика** осуществляется в судебном порядке.

- Нарушение налогового законодательства проявляется в нарушении различных правовых норм и тем или иным образом связа-

но с правильным исчислением, полным и своевременным внесением налогов в бюджет и внебюджетные фонды. Таким образом, основной вид нарушений в налоговой сфере составляют нарушения, совершаемые налогоплательщиками по незаконному уклонению от уплаты налогов. Однако это не единственный вид нарушения в налоговой сфере.

Из анализа гл. 16 и 18 НК РФ можно сделать вывод о том, что в настоящее время налоговая ответственность наступает при совершении одного из нескольких составов правонарушений, имеющих самостоятельный характер. Данные составы можно классифицировать в зависимости от объекта, на который направлены противоправные деяния, следующим образом:

- 1) ответственность за нарушение обязанности по постановке на учет;
- 2) ответственность за нарушение обязанности по предоставлению документов, необходимых для исчисления и уплаты налога;
- 3) ответственность за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате налога;
- 4) ответственность за неисполнение обязанности по содействию налоговому органу.

Ответственность за нарушение обязанности по постановке на учет. Данная группа налоговых правонарушений, за совершение которых предусмотрена налоговая ответственность, представлена двумя составами: нарушение срока постановки на учет в налоговом органе (ст. 116 НК РФ) и уклонение от постановки на учет в налоговом органе (ст. 117 НК РФ).

Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе. В соответствии с п. 1 ст. 116 НК РФ нарушение налогоплательщиком установленного ст. 83 Кодекса срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб. Согласно п. 2 указанной статьи нарушение налогоплательщиком срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе на срок более 90 дней влечет взыскание штрафа в размере 10 тыс. руб.

При привлечении к ответственности по указанной статье не учитывается, осуществляло ли предприятие хозяйственную деятельность, имело ли объекты налогообложения и т.д., т.е. ответственность наступает за допущенное организацией или индивидуальным предпринимателем нарушение срока подачи заявления независимо от последствий и формы вины, и данное правонарушение имеет формальный состав.

Объективная сторона правонарушений, предусмотренных в п. 1 и 2, выражается в неподаче (бездействии) лицом в срок заявления о постановке на учет. Различие между двумя составами заключается лишь в продолжительности бездействия.

В качестве субъекта в ст. 116 НК РФ определены налогоплательщики.

Уклонение от постановки на учет в налоговом органе. В соответствии со ст. 117 НК РФ ведение деятельности организацией или индивидуальным предпринимателем без постановки на учет в налоговом органе влечет взыскание штрафа в размере 10% доходов, полученных в течение указанного времени в результате такой деятельности, но не менее 20 тыс. руб. Осуществление деятельности теми же лицами без постановки на учет в течение более трех месяцев влечет взыскание штрафа в размере 20% доходов, полученных в течение указанного времени в результате такой деятельности, но не менее 20 тыс. руб.

Применение указанной выше ответственности возможно только при наличии следующих условий:

— организация или индивидуальный предприниматель в установленный 10- или 30-дневный срок не подали заявление в налоговый орган;

— данные лица осуществляют ту или иную деятельность, при этом НК РФ не конкретизирует, что деятельность должна быть предпринимательской и получен какой-либо ее результат. Представляется, что под деятельностью в данном случае подразумевается осуществление не только предпринимательской, но и иной (например, управленческой, организационной, благотворительной и др.) деятельности, для осуществления которой была создана организация или получено свидетельство (лицензия, разрешение) физическим лицом.

— со дня истечения 10- или 30-дневного срока для подачи заявления прошло более трех месяцев (для второго случая).

При применении данной ответственности необходимо учитывать, что фактическое получение дохода в течение 90 дней после срока, установленного для постановки на учет, не является обязательным условием для привлечения налогоплательщика к ответственности. Кроме того, не имеет значения, уплачивало ли предприятие какие-либо **налоги**, вело ли учет объектов налогообложения и т.д. Состав налогового правонарушения по ст. 117 НК РФ носит формальный характер, а факт получения дохода и его размер будет иметь значение только при расчете суммы санкции.

Ответственность за нарушение обязанности по предоставлению документов, необходимых для исчисления и уплаты налога, может наступать при совершении трех самостоятельных составов правонарушений:

- непредставление налоговой декларации;
- непредставление налоговому органу сведений, необходимых для осуществления налогового контроля;
- неправомерное несообщение сведений налоговому органу.

Непредставление налоговой декларации. Ответственность за совершение указанного правонарушения предусмотрена ст. 119 НК РФ. Согласно указанной статье:

— непредставление налогоплательщиком в установленный срок налоговой декларации в налоговый орган по месту учета влечет взыскание штрафа в размере 5% суммы налога, подлежащей уплате (доплате) на основе этой декларации, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для ее представления, но не более 30% указанной суммы и не менее 100 руб.;

— непредставление декларации в течение более 180 дней по истечении установленного законодательством о налогах срока представления такой декларации влечет взыскание штрафа в размере 30% суммы налога, подлежащей уплате на основе этой декларации, и 10% суммы налога, подлежащей уплате на основе этой декларации, за каждый полный или неполный месяц, начиная со 181-го дня.

Характеризуя данный состав, необходимо отметить следующее:

а) ответственность по ст. 119 НК РФ применяется только при наличии у налогоплательщика обязанности представлять декларацию (в соответствии с п. 1 ст. 80 НК РФ законодательство о налогах и сборах может предусматривать случаи освобождения налогоплательщика от представления декларации);

б) **ответственность** за данное правонарушение возможна только в том случае, если на основе просроченной декларации налог подлежит уплате. Если согласно декларации налог уплате не подлежит (например, при применении льгот, при наличии переплаты налога в бюджет, отсутствии хозяйственной деятельности или ее результатов и т.д.), то ответственность по ст. 119 НК РФ не возникает;

в) уплата налога по задержанной декларации не освобождает лицо от ответственности по ст. 119 НК РФ.

Необходимо отметить, что в п. 1 ст. 119 НК РФ размер штрафа определен в зависимости от продолжительности просрочки представления декларации — 5% за каждый полный (календарный) месяц со дня, установленного для ее представления. Например, если налоговая декларация должна быть **представлена** до 20 марта, а была представлена 5 июня, то штраф начисляется только за полные месяцы просрочки — апрель и май. Если же декларация была подана 5 апреля, то санкции применяться не могут, так как отсутствует обязательный признак для расчета штрафа — нет полного месяца.

Ответственность за непредставление налоговому органу сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, предусмотрена ст. 126 НК РФ. Анализ данной статьи позволяет выделить два самостоятельных состава правонарушений, а именно:

— непредставление в установленный срок налогоплательщиком (налоговым агентом) в налоговые органы документов и (или) иных сведений, предусмотренных НК РФ и иными актами законодательства о налогах и сборах (п. 1 ст. 126 НК). Совершение указанного правонарушения влечет взыскание штрафа в размере 50 руб. за **каждый** непредставленный документ;

— непредставление налоговому органу сведений о налогоплательщике, выразившееся в отказе организации или физического лица предоставить имеющиеся у нее документы, предусмотренные НК РФ, со сведениями о налогоплательщике по запросу налогового органа, а **равно** иное уклонение от предоставления таких документов либо предоставление документов с заведомо недостоверными сведениями, если такое деяние не содержит признаков нарушения законодательства о налогах и сборах (п. 2 и 3 ст. 126 НК). Совершение данного правонарушения организацией влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб., физическим лицом — в размере 500 руб.

Для применения данной ответственности к лицу, не представившему налоговому органу сведения о налогоплательщике, необходимы следующие условия в совокупности:

1. Документы, запрашиваемые налоговым органом, предусмотрены в НК РФ и имеются у организации или физического лица.

2. Организация или физическое лицо обязаны представлять налоговым органам сведения о налогоплательщиках (при отсутствии законно установленной обязанности ответственность не

может применяться). Такие лица, например, указаны в ст. 24 и 85 НК РФ.

3. Организация или физическое лицо заявили об отказе в представлений указанных документов, уклонились от предоставления документов либо предоставили документы с заведомо недостоверными сведениями. Просрочка в представлении документов или непреднамеренное непредставление документов не влекут ответственность по ст. 126 НК РФ.

Неправомерное несообщение сведений налоговому органу. В соответствии с п. 1 ст. 129¹ НК РФ неправомерное несообщение (несвоевременное сообщение) лицом сведений, которые в соответствии с данным Кодексом это лицо должно сообщить налоговому органу, при отсутствии признаков налогового правонарушения, предусмотренного ст. 126 Кодекса, влечет взыскание штрафа в размере 1000 руб. Те же деяния, совершенные повторно в течение календарного года, влекут взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб. (п. 2 ст. 129¹ НК РФ).

Указанная статья предусматривает специальную ответственность для организаций и физических лиц, которые обязаны самостоятельно представлять сведения о налогоплательщиках налоговым органам, например по ст. 85 и 86² НК РФ. Данная ответственность может применяться только в тех случаях, если деяния лиц не содержат признаков правонарушений, предусмотренных ст. 126 НК, например, в случае отсутствия запроса налогового органа об определенных сведениях.

Ответственность за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате налога наступает за совершение следующих налоговых правонарушений:

- грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения (ст. 120 НК РФ);
- неуплата или неполная уплата сумм налога (ст. 122 НК РФ);
- невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов (ст. 123 НК РФ).

Указанные статьи предусматривают ответственность за наиболее специфичные, связанные с порядком исчисления и уплаты налогов и потому часто встречающиеся у налогоплательщиков и налоговых агентов, правонарушения, поэтому именно данные статьи наиболее часто применяются при привлечении налогоплательщиков к налоговой ответственности.

Грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения. В соответствии с п. 1 ст. 120 НК РФ грубое

нарушение организацией правил учета доходов и (или) расходов и (или) объектов налогообложения, если эти деяния совершены в течение одного налогового периода, при отсутствии признаков налогового правонарушения, предусмотренного п. 2 данной статьи, влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб.

Данная статья предусматривает ответственность только для организаций, грубо **нарушивших** правила учета доходов и расходов и объектов налогообложения, при этом под грубым нарушением понимаются:

— отсутствие первичных документов, или отсутствие счетов-фактур, или регистров бухгалтерского учета;

— несвоевременное или неправильное отражение на счетах бухгалтерского учета и в отчетности хозяйственных операций, денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов и финансовых вложений налогоплательщика, которое носит систематический характер, т.е. совершается два и более раза в течение календарного года.

Неуплата или неполная уплата сумм налога. В соответствии с п. 1 ст. 122 НК РФ неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия) влечет взыскание штрафа в размере 20% неуплаченных сумм налога.

Данное нарушение считается таковым при следующих условиях:

- 1) допущена неуплата налога;
- 2) неуплата налога возникла вследствие неправильного исчисления налога (в том числе занижения налогооблагаемой базы) или вследствие иных неправомерных действий.

Учитывая ст. 52 НК РФ, устанавливающую порядок исчисления налога, под неправильным исчислением налога следует понимать неправильное применение налогоплательщиком налоговой ставки (например, применение ставки 10%, а не 20%), неправильное исчисление налога, подлежащего зачету (например, по НДС), неправильный вычет авансовых сумм налогов, неправильное применение налоговых льгот, в результате чего им была неверно (в меньшую сторону) определена сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, и т.д.

Под иными неправомерными действиями (бездействием) следует понимать иные способы уклонения от уплаты — путем непостановки на учет, непредставления деклараций, ненаправления платежных поручений на уплату налога и т.д.

Рассматриваемое **правонарушение** влечет ответственность в виде взыскания штрафа в размере 20% неуплаченной суммы налога в случае неуплаты или неполной уплаты суммы налога в результате занижения налоговой базы или иного неправильного исчисления налога, подлежащего уплате в связи с **перемещением** товаров через таможенную границу РФ, и фактически **является** частным случаем неправильного исчисления налога¹.

Если неуплата или неполная уплата сумм налога произошла не в результате неосторожного занижения налогооблагаемой базы или неправильного исчисления налога, а умышленно, т.е. в результате уклонения от уплаты налогов, то лицо подлежит ответственности по п. 3 ст. 122 НК РФ. Об умышленном характере могут свидетельствовать, например, включение в бухгалтерские и иные документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов и представляемые в налоговые органы, заведомо искаженных (т.е. специально измененных) данных об объектах налогообложения, а также о расходах, либо преднамеренное отсутствие данных об объектах (сокрытие объектов) в документах налогоплательщика, необходимых для исчисления и уплаты налогов. Заведомость, т.е. известность налогоплательщику о недостоверности данных, а также преднамеренность в каждом конкретном случае подлежат доказыванию, что представляет собой наибольшую сложность в плане применения ответственности за налоговые правонарушения, совершаемые умышленно.

Невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов. Статьей 123 НК РФ предусмотрена ответственность налогового агента за неправомерное неперечисление (неполное перечисление) сумм налога, подлежащего удержанию и перечислению в виде взыскания штрафа в размере 20% суммы, подлежащей перечислению.

Указанная в ст. 123 НК РФ ответственность наступает при наличии следующих условий:

— налоговый агент выплатил налогоплательщику доход или иную сумму, с которой законодательство о налогах и сборах **связывает** обязанность налогового агента удержать налог. Таким образом, доход или иная сумма были выплачены налогоплательщику фактически (выданы через кассу, перечислены на его лицевой

¹ В соответствии с определением Конституционного Суда РФ от 18 января 2001 г. № 6-0 составы налоговых правонарушений, предусмотренные п. 1 и 3 ст. 120 и п. 1 ст. 122 НК РФ, недостаточно разграничены между собой, в связи с чем не могут применяться одновременно // Российская газета. 2001. 12 марта.

счет в банке, переданы товаром или продукцией, закрыты взаимозачетом и т.д.). Ответственность не наступает, если налоговый агент начислил доход, но фактически его не выплатил;

— у налогового агента имелась реальная возможность удержать налог;

— обязанность по удержанию или перечислению не была выполнена должным образом (правильно и своевременно).

Ответственность за неисполнение обязанности по содействию налоговому органу наступает за совершение следующих налоговых правонарушений:

— нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке (ст. 118 НК РФ) влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб.

Согласно п. 2 ст. 23 НК РФ организации и индивидуальные предприниматели обязаны в 10-дневный срок сообщать в налоговый орган по месту учета об открытии или закрытии банковских счетов. В случае нарушения 10-дневного срока данные лица подлежат ответственности на основании указанной выше статьи.

При применении данной санкции необходимо учитывать, что состав этого правонарушения носит формальный характер и ответственность наступает независимо от возникших последствий (неуплаты налога, невозможности ареста счета и т.д.);

— незаконное воспрепятствование доступу должностного лица налогового органа, таможенного органа, органа государственного внебюджетного фонда на территорию или в помещение (ст. 124 НК РФ) налогоплательщика или налогового агента влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб.

Порядок доступа должностных лиц налоговых и иных органов на территорию или в помещение для проведения налоговой проверки установлен ст. 91 НК РФ; нарушение указанного порядка и незаконное воспрепятствование налогоплательщиком или налоговым агентом доступу влечет указанную меру ответственности;

— несоблюдение порядка владения, пользования и (или) распоряжения имуществом, на которое наложен арест (ст. 125 НК РФ), влечет взыскание в виде штрафа в размере 10 тыс. руб.

В соответствии со ст. 77 НК РФ арестом признается действие налогового или таможенного органа по ограничению права собственности налогоплательщика (а также налогового агента и плательщика сбора), являющегося организацией, в отношении его имущества. Кроме того, п. 12 ст. 77 НК РФ устанавливает запрет на отчуждение, растрату или сокрытие имущества. Нарушение данных требований и влечет указанную выше ответственность;

— неправомерные действия свидетеля (ст. 128 НК РФ). Часть 1 ст. 128 НК РФ предусматривает ответственность свидетеля за уклонение от явки, совершаемое умышленно, и за неявку без уважительных причин, совершаемую по неосторожности.

Ответственность по данной статье может наступать при наличии следующих обязательных условий:

— лицо было вызвано для дачи показаний в качестве свидетеля;

— ведется производство по делу о налоговом правонарушении;

— лицо достигло 16 лет;

— лицо способно правильно воспринимать и (или) воспроизводить обстоятельства, имеющие значение для осуществления налогового контроля;

— лицо было надлежащим образом извещено о вызове, о чем у налогового органа имеются письменные доказательства;

— отсутствуют уважительные причины неявки — болезнь, старость, инвалидность, уход за малолетними детьми, острая производственная необходимость и другие заслуживающие внимания жизненные обстоятельства.

Пункт 2 ст. 128 Кодекса предусматривает ответственность свидетеля за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо **ложных** показаний.

К ответственности за отказ от дачи показаний или за дачу заведомо **ложных** показаний не могут быть привлечены лица, неспособные правильно воспринимать и (или) воспроизводить обстоятельства, имеющие значение для осуществления налогового контроля, а также лица, которые вправе отказаться от дачи показаний против самого себя, своего супруга и близких родственников, и лица, не достигшие 16-летнего возраста. Существует проблема применения ответственности за отказ от дачи показаний уполномоченными налоговыми **представителями**.

Налоговый кодекс РФ также предусматривает ответственность за отказ эксперта, переводчика или специалиста от участия в проведении налоговой проверки, дачу заведомо ложного заключения или осуществление заведомо ложного перевода (ст. 129 НК РФ). Анализ указанной статьи позволяет выделить два самостоятельных состава правонарушения, а именно:

— отказ эксперта, переводчика или специалиста от участия в проведении налоговой проверки (ч. 1 ст. 129 НК РФ). Под отказом от участия в проведении налоговой проверки следует понимать заявление указанных лиц о нежелании участвовать в проведении налоговой проверки;

— дачу указанными лицами заведомо ложного заключения или осуществление заведомо ложного перевода. Заведомо ложное заключение эксперта состоит в неправильном изложении фактов (искажении фактов или умолчании о них), либо в неверной оценке фактов, либо в неверных выводах.

Неправильный перевод заключается в искажении смысла устной либо письменной речи при переводе с одного языка на другой; неправильным переводом считается также умолчание при обсуждении существенных обстоятельств дела.

Под заведомостью понимается специальное изменение сведений о фактах, оценках, выводах, специальное изменение смысла, а также умолчание, вследствие которых они доводятся до налоговых органов и иных лиц неверно. Ошибка эксперта или переводчика вследствие сложности, недостаточных познаний или материалов для исследования и т.п. не влечет ответственности по указанной статье НК РФ.

Право на защиту — одно из важнейших прав граждан. Право на обжалование актов налоговых органов и действий (бездействий) их должностных лиц закреплено в ст. 137 НК РФ. Согласно указанной статье налогоплательщики и иные лица вправе обжаловать *акты налоговых органов, действия их должностных лиц* (не оформленные актами, исходящими от руководителя налогового органа), а также *бездействие должностных лиц* (несовершение действий, предусмотренных их должностными обязанностями).

Анализ ст. 137—142 НК РФ, регулирующих порядок обжалования актов налоговых органов и действий (бездействий) их должностных лиц, позволяет выделить следующие виды обжалования:

— *административное обжалование* (рассматриваемые во внесудебном, административном порядке);

— *судебное обжалование* (реализуемое в процессе осуществления правосудия);

— *обжалование нормативных актов налоговых органов*.

Налоговым кодексом РФ установлены альтернативные способы обжалования — административный или **судебный**, т.е. налогоплательщик или иное лицо по своему усмотрению вправе выбрать варианты защиты:

1) обратиться с жалобой в вышестоящий налоговый орган или к вышестоящему должностному лицу, а в случае неудовлетворения жалобы — обратиться с иском в суд, т.е. последовательно использовать административный и судебный порядок обжалования;

2) обратиться с иском заявлением в суд без предварительного обращения с жалобой в вышестоящий налоговый орган или к вышестоящему должностному лицу, т.е. сразу же использовать судебный порядок обжалования;

3) обратиться с жалобой в вышестоящий налоговый орган или к вышестоящему должностному лицу и одновременно обратиться с иском заявлением в суд, т.е. одновременно использовать и административный, и судебный порядок.

Административное обжалование актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц. В соответствии со ст. 138 НК РФ акты налоговых органов и действия (бездействия) их должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий налоговый орган (административное обжалование).

Статьей 139 НК РФ подробно регламентируется порядок подачи жалобы в вышестоящий налоговый орган или вышестоящему должностному лицу. В отличие от ранее действовавшего законодательства установлен пресекательный срок для подачи жалобы — три месяца. В случае пропуска трехмесячного срока по уважительной причине он может быть восстановлен по усмотрению лица, к которому поступила жалоба.

Налоговым кодексом РФ предусмотрен отзыв жалобы и его последствия. Отзыв жалобы возможен, например, при самостоятельном устранении налоговым органом предмета обжалования — при отмене решения и т.д. Отзыв жалобы не лишает налогоплательщика или иное лицо права на обжалование в судебном порядке.

При наличии других оснований для обжалования и других обстоятельств налогоплательщиком или иным лицом может быть подана повторная жалоба.

При обжаловании действий (бездействия) должностных лиц налоговых органов следует иметь в виду, что для сотрудника налогового органа вышестоящим **должностным** лицом является руководитель данного органа. Действия руководителя инспекции МНС России по району (городу) обжалуются руководителю управления МНС России по субъекту РФ как вышестоящему должностному лицу. Аналогично действия руководителя управления МНС России по субъекту РФ обжалуются министру как вышестоящему должностному лицу.

Жалоба подается в письменной форме, при этом в жалобе необходимо указать орган или лицо, на имя которого подана жалоба, лицо, подающее жалобу, должно указать чьи действия (бездействие) обжалуются и по каким основаниям.

Порядок рассмотрения жалобы налогоплательщика регламентируется ст. 140 НК РФ.

Во-первых, четко установлен срок рассмотрения жалобы и принятия решения — один месяц со дня получения. Представляется, что данный срок является единым, т.е. и рассмотрение жалобы, и принятие решения должны быть осуществлены в течение одного месяца со дня принятия жалобы.

Во-вторых, по результатам рассмотрения жалобы на акт налогового органа лицо, рассматривавшее жалобу, обязано вынести одно из четырех решений:

- оставить жалобу без удовлетворения;
- отменить акт налогового органа и назначить дополнительную проверку;
- отменить решение и прекратить производство по делу о налоговом **правонарушении**;
- изменить решение или вынести новое решение.

В-третьих, в течение трех дней о принятом решении должно быть сообщено лицу, подавшему жалобу.

По итогам рассмотрения жалобы на действия или бездействие должностных лиц налоговых органов вышестоящий налоговый орган или вышестоящее должностное лицо обязаны либо вынести решение по существу, либо дать указания нижестоящему налоговому органу или нижестоящему должностному лицу.

По общему правилу, установленному в ст. 141 НК РФ, подача жалобы не приостанавливает исполнение обжалуемого акта или действия. Однако по усмотрению налогового органа или должностного лица, рассматривающего жалобу, исполнение обжалуемого акта или действия может быть приостановлено. В этом случае налоговый орган или должностное лицо, рассматривающие жалобу, вправе вынести собственное решение либо дать указание нижестоящему налоговому органу или должностному лицу приостановить исполнение обжалуемого акта или действия.

Судебное обжалование актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц. В соответствии со ст. 142 НК РФ жалобы, поданные в форме искового заявления в суд, рассматриваются в порядке, предусмотренном ГПК РСФСР, АПК РФ, Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г.¹ и иными феде-

¹ В редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

ральными законами. Каких-либо исключений в порядке судебного рассмотрения (кроме подведомственности) НК РФ не предусматривает.

При обращении налогоплательщика за судебной защитой своих прав особое значение имеет разрешение вопросов, связанных с подведомственностью возникшего спора суду или арбитражному суду.

В соответствии со ст. 22 АПК РФ споры юридических лиц и граждан-предпринимателей с налоговыми органами подведомственны арбитражным судам.

Жалобы на действия должностных лиц налоговых органов должны рассматриваться также в судах общей юрисдикции, ответчиком по такому делу **должно** выступать должностное лицо, а не налоговый орган.

Обжалование действий должностных лиц налоговых инспекций по принципу подчиненности, т.е. в административном порядке, не лишает предприятия права на защиту своих интересов в судебном порядке, и на любой стадии административного обжалования налогоплательщик вправе отказаться от данного способа защиты и обратиться в арбитражный суд с иском к налоговой инспекции, непосредственно принявшей решение о взыскании денежных средств. Налогоплательщик по своему усмотрению вправе обратиться за судебной защитой, не прибегая к административному обжалованию решений налоговой инспекции, т.е. непосредственно.

Подсудность определяет разграничение компетенции судов и арбитражных судов по рассмотрению споров внутри единой системы судов и системы арбитражных судов.

При оспаривании решения о взыскании недоимки по налогам и применении финансовых санкций за нарушение налогового законодательства спор подлежит рассмотрению в соответствующем арбитражном суде субъекта Федерации, а с учетом общего правила территориальной подсудности, зафиксированного в ст. 25 АПК РФ, — в **арбитражном** суде по местонахождению ответчика (налогового органа).

При этом необходимо иметь в виду, что в случае несовпадения месторасположения (юридического адреса) налогового органа и его территориальной принадлежности иск налогоплательщиком предъявляется в арбитражный суд по месту принадлежности налогового органа, а не по его месторасположению.

Исковые требования, с которыми налогоплательщик **вправе** обратиться в арбитражный суд, обозначены в ст. 22 АПК РФ. Ис-

ходя из специфики налоговых правоотношений, защита прав **налогоплательщиков** — предприятий и предпринимателей возможна путем предъявления следующих видов исковых требований:

1) о признании недействительным (полностью или частично) ненормативного акта налоговой инспекции, не соответствующего закону или иным нормативным правовым актам и нарушающего права и законные интересы налогоплательщика;

2) о возврате из бюджета денежных средств, списанных налоговым органом в бесспорном (безакцептном) порядке с нарушением требований закона или иного нормативного правового акта;

3) о признании не подлежащим исполнению инкассового поручения налогового органа, по которому взыскание производится в бесспорном (безакцептном) порядке;

4) о возмещении причиненных убытков путем предъявления иска о возмещении **убытков**;

5) об обжаловании действий (бездействия) должностных лиц налоговых органов.

Необходимо иметь в виду, что по смыслу ст. 22 АПК РФ требование о признании решения (акта) налоговой инспекции недействительным и требование о возврате из бюджета списанных в бесспорном порядке денежных сумм является самостоятельным. Поэтому налогоплательщик вправе обратиться в арбитражный суд с любым из этих требований по своему выбору и не обязан их объединять в одном исковом заявлении.

Судебное обжалование нормативных актов налоговых органов. Возможность оспаривания нормативных актов, в том числе принятых налоговыми органами, предусмотрена ст. 137 НК РФ, гражданско-процессуальным законодательством и законодательством о Конституционном Суде РФ. В соответствии со ст. 116 ГПК РСФСР Верховному Суду РФ подсудны гражданские дела об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан.

В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд РФ полномочен разрешать дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ.

Можно **предположить**, что в связи с противоречивостью российского законодательства данные способы защиты прав налогоплательщиков будут использоваться в ближайшее время гораздо шире, чем в настоящее время.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте понятие объекта налога как основания возникновения обязанности по уплате налога.
2. Доход от реализации товаров (работ, услуг) как объект налога.
3. В каких случаях обязанность по уплате налога и сбора прекращается?
4. Что является юридическим фактом исполнения обязанности по уплате налога?
5. Что такое взыскание налога?
6. Каков механизм взыскания налога?
7. В чем состоит содержание налогового контроля?
8. Какие виды налоговых проверок предусмотрены в НК РФ?
9. Каковы сроки проведения налоговой проверки?
10. Дайте понятие налоговой ответственности.
11. Дайте понятие налогового правонарушения.
12. Охарактеризуйте составы налоговых правонарушений.
13. Каков порядок защиты прав налогоплательщика?

Глава 17

ОСНОВНЫЕ ФЕДЕРАЛЬНЫЕ НАЛОГИ И СБОРЫ В РОССИИ

Действующие в России налоги можно разделить на три группы в зависимости от того, какой орган их вводит и имеет право изменять и конкретизировать: федеральные налоги, региональные налоги и местные налоги. Именно такой принцип был избран законодателем при классификации налоговых платежей в п. 1 ст. 18 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и в ст. 12 Налогового кодекса РФ.

Необходимо учитывать, что ст. 12, 13, 14 и 15 НК РФ определяют систему налогов в РФ, которые будут введены в действие после вступления в силу части второй НК РФ (в данной части) и полной отмены Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

В настоящее время система налогов в России, порядок установления федеральных, региональных и местных налогов и сборов регламентируется ст. 19, 20 и 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и ст. 13 НК РФ в части установления и регламентации налога на добавленную стоимость, акцизов, налога на доходы физических лиц и единого социального налога.

В соответствии со ст. 12 НК РФ федеральными признаются налоги, устанавливаемые НК РФ и обязательные к уплате на всей территории РФ.

Размеры ставок, определение объектов налогообложения, плательщиков и методов исчисления федеральных (общегосударственных) налогов, а также порядок зачисления их сумм в бюджеты различных уровней определяются налоговым законодательством России и являются едиными на всей ее территории.

В соответствии с законодательством о налогах и сборах к основным федеральным налогам и сборам относятся: налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций, налог на доходы с физических лиц, акцизы, единый социальный налог,

таможенная пошлина, налоги, поступающие в дорожные фонды, налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения, государственная пошлина и сбор за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний. Рассмотрим их подробнее.

§ 1. Налог на добавленную стоимость

Налог на добавленную стоимость (НДС) является одним из самых важных и в то же время самых сложных для исчисления налогов. Он установлен в НК РФ (часть вторая). Данный налог по своей классификации не может быть отнесен к какой-либо одной категории налогов. Исходя из существующих в настоящее время условий взимания, НДС является смешанным, многообъектным налогом.

Вместе с тем, бремя уплаты НДС переносится на конечных потребителей, в связи с чем данный налог относят к разряду косвенных. Однако при реализации товаров (работ, услуг) внутри предприятия для нужд собственного **потребления**, затраты по которым не относятся на издержки производства и обращения, налогообложении строительства, выполненного хозяйственным способом, и в некоторых других случаях НДС приобретает признаки прямого налога.

Плательщиками НДС являются:

- организации;
- индивидуальные предприниматели;
- лица, признаваемые плательщиками налога в связи с перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации, определяемые в соответствии с Таможенным кодексом РФ.

Не являются плательщиками НДС: физические лица, не занимающиеся предпринимательской деятельностью; организации, перешедшие на уплату единого налога на вмененный доход; предприниматели, перешедшие на уплату единого налога на вмененный доход; организации, перешедшие на упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности. Освобождены от уплаты НДС: организации и индивидуальные предприниматели, у которых налоговая база, исчисленная в предусмотренном для этого порядке, в течение предшествующих трех последовательных налоговых периодов без учета НДС и налога с продаж не превысила 1 млн руб.

Объектами налогообложения по НДС являются:

— реализация товаров (работ, услуг) на территории РФ, в том числе реализация предметов залога и передача товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг) по соглашению о предоставлении отступного или новации (в данном случае передача права собственности на товары, результатов выполненных работ, оказание услуг на безвозмездной основе признается такой реализацией);

— передача на территории РФ товаров (выполнение работ, оказание услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету (в том числе через амортизационные отчисления) при исчислении налога на доходы организаций;

— выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления;

— ввоз товаров на таможенную территорию РФ.

Не признаются реализацией товаров (работ, услуг):

— передача на безвозмездной основе жилых домов, детских садов, клубов, санаториев и других объектов социально-культурного и жилищно-коммунального назначения, а также дорог, электрических сетей, подстанций, газовых сетей, водозаборных сооружений и других подобных объектов органам государственной власти и органам местного самоуправления (или, по решению указанных органов", специализированным организациям, осуществляющим использование или эксплуатацию указанных объектов по их назначению);

— передача имущества государственных и муниципальных предприятий, выкупаемого в порядке приватизации;

— выполнение работ (оказание услуг) органами, входящими в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, в рамках выполнения возложенных на них функций в случае, если обязательность выполнения указанных работ (оказания услуг) установлена законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, актами органов местного самоуправления;

— передача на безвозмездной основе объектов основных средств органам государственной власти и управления и органам местного самоуправления, а также бюджетным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям.

Налогооблагаемая база по НДС не совпадает с объектом налогообложения. Она состоит из следующих показателей:

1) объекта налога (обороты по реализации товаров, работ, услуг);

2) будущего объекта (полученные авансы);

3) иных средств, если их получение связано с расчетами по оплате товаров (сумма штрафов по хозяйственным договорам, средства, перечисляемые в фонды развития предприятий).

По налогу на добавленную стоимость предусмотрены *три ставки* — стандартная, пониженная и нулевая.

Стандартная ставка (20%) применяется ко всем операциям, которые не подлежат обложению по пониженной ставке.

Пониженная ставка (10%) применяется для продовольственных товаров (за исключением подакцизных) по перечню, утверждаемому Правительством РФ, и товаров для детей по перечню, также утверждаемому Правительством РФ.

Нулевая ставка НДС применяется при экспорте товаров.

При реализации товаров (работ, услуг) цена товара должна быть увеличена на сумму НДС. Для определения сумм налога в составе цены, сформированной с учетом НДС, предусмотрена расчетная ставка налога. При этом необходимо отметить, что расчетная ставка не является какой-либо самостоятельной ставкой налога.

Исчисление НДС является достаточно сложной процедурой, поскольку налог, подлежащий взносу в бюджет, определяется в виде разницы между суммами НДС, полученными от покупателей товаров, и суммами НДС, уплаченными за материальные ресурсы, использованные в производстве. Таким образом, **на** протяжении всего цикла прохождения продукции до конечного потребителя предприятия на каждой стадии вносят в бюджет только сумму разницы между полученным НДС и НДС уплаченным.

По налогу на добавленную стоимость установлены *два вида срока уплаты налога* — общий и специальный.

Налогоплательщики уплачивают налог (в общий срок) ежемесячно за истекший календарный месяц в срок не позднее 20-го числа следующего месяца.

Налогоплательщики с ежемесячными в течение квартала (специальный срок) суммами выручки от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога и налога с продаж, не превышающими 1 млн руб., вправе уплачивать налог исходя из фактической реализации (передачи) товаров (выполнения, в том числе для собственных нужд, работ, оказания, в том числе для собственных нужд, услуг) за истекший квартал не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим кварталом.

§ 2. Акцизы

Акцизы установлены в НК РФ (часть вторая). Акцизы — это косвенные налоги, включаемые в цену товара. Акцизы устанавливаются с целью изъятия в доход бюджета полученной сверхприбыли от производства высокорентабельной продукции.

Плательщиками акцизов являются:

- организации;
- индивидуальные предприниматели;
- лица, признаваемые налогоплательщиками в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ, определяемые в соответствии с ТК РФ.

В НК РФ определен перечень подакцизных товаров и подакцизного минерального сырья. Он является исчерпывающим. К подакцизным товарам относятся:

- 1) этиловый спирт из всех видов сырья, за исключением коньячного спирта;
- 2) спиртосодержащая продукция с объемной долей этилового спирта более 9% ;
- 3) алкогольная продукция (спирт питьевой, водка, ликероводочные изделия, коньяки, вино и иная пищевая продукция с объемной долей этилового спирта более 1,5% за исключением вино-материалов;
- 4) пиво;
- 5) табачная продукция;
- 6) ювелирные изделия;
- 7) автомобили легковые и мотоциклы;
- 8) автомобильный бензин;
- 9) дизельное топливо;
- 10) моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей.

Подакцизным минеральным сырьем признаются:

- 1) нефть и стабильный газовый конденсат;
- 2) природный газ.

В соответствии со ст. 182 НК РФ *объектом обложения акцизами* признаются:

- реализация на территории РФ лицами произведенных ими подакцизных товаров, в том числе реализация предметов залога и передача подакцизных товаров по соглашению о предоставлении отступного или о новации;

— реализация организациями с акцизных складов алкогольной продукции, приобретенной от налогоплательщиков — производителей указанной продукции либо с акцизных складов других организаций;

— продажа лицами переданных им на основании приговоров или решений судов, арбитражных судов или других уполномоченных на то государственных органов конфискованных и (или) бесхозяйных подакцизных товаров, подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства и которые подлежат обращению в государственную и (или) муниципальную собственность;

— передача на территории РФ лицом произведенных им из давальческого сырья (материалов) подакцизных товаров собственнику указанного сырья (материалов) либо другим лицам, в том числе получение указанных подакцизных товаров в собственность в счет оплаты услуг по производству подакцизных товаров из давальческого сырья (материалов);

— передача в структуре организации произведенных подакцизных товаров для дальнейшего производства неподакцизных товаров;

— передача на территории РФ лицами произведенных ими подакцизных товаров для собственных нужд;

— передача на территории РФ лицами произведенных ими, подакцизных товаров в уставный (складочный) капитал организаций, в паевые фонды кооперативов, а также в качестве взноса по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности);

— ввоз подакцизных товаров на таможенную территорию РФ и некоторые другие операции.

Налоговая база определяется налогоплательщиком в соответствии со ст. 187—191 НК РФ отдельно по каждому виду подакцизного товара и подакцизного минерального сырья.

Налоговые ставки по подакцизным товарам и минеральному сырью определены в ст. 193 НК РФ. Они установлены в рублях и копейках к единице измерения подакцизных товаров или в процентах. Например, за табак трубочный установлена ставка акциза за равная 405 руб. за 1 кг.

Налоговый период для акцизов установлен в один календарный месяц.

Сумма акциза определяется налогоплательщиком самостоятельно, исходя из стоимости реализованных товаров и установленных ставок.

Для **контроля** за уплатой налога плательщики акцизов обязаны представлять в налоговые органы **по** месту своего нахождения расчеты по акцизам. Ответственность за правильность исчисления и своевременность уплаты акцизов возлагается на плательщиков.

§ 3. Налог на прибыль

Взимание налога на прибыль с организаций осуществляется в соответствии с гл. 25 ч. II НК РФ, вступающей в силу с 1 **января** 2002 г. Этот налог является одним **из основных**, взимаемых с юридических лиц, и занимает важное место в налоговой системе страны. В отличие от ранее рассмотренных НДС и акцизов налог на прибыль — *прямой*, его сумма зависит непосредственно от результатов хозяйственной деятельности организации.

Плательщиками налога **на** прибыль являются российские и иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в РФ через постоянные представительства и (или) получающие доходы **от источников** в РФ.

Объектом обложения налогом является прибыль, полученная налогоплательщиком. Для российских организаций прибылью признается полученный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов, установленных в НК РФ. Прибылью иностранных организаций, осуществляющих деятельность в РФ через постоянные представительства, является полученный через эти представительства доход, уменьшенный на величину произведенных ими расходов. Для иных иностранных организаций прибылью признается доход, полученный от источников в РФ.

К доходам, подлежащим налогообложению, относятся: 1) доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав; 2) внереализационные доходы.

Доходом от реализации признается выручка от реализации товаров (работ, услуг), имущества (включая ценные бумаги) и имущественных прав.

Внереализационными доходами налогоплательщика признаются, в частности, доходы: от долевого **участия** в других организациях; от операций купли-продажи иностранной валюты; от сдачи имущества в аренду (субаренду); в виде процентов, полученных по договорам займа, кредита, банковского вклада и т.п.; в виде штрафов, пеней, иных санкций за нарушение договорных обязательств, а также сумм возмещения убытков или ущерба; в

виде безвозмездно полученного имущества (работ, услуг) или имущественных прав и другие доходы (см. ст. 250 НК РФ).

При определении налоговой базы не учитываются такие доходы, как: 1) имущество, имущественные права, полученные от других лиц: а) полученные в порядке предварительной оплаты; б) полученные в виде залога или задатка в качестве обеспечения обязательств; в) взносов (вкладов) в уставный капитал организации; 2) имущество, полученное бюджетными учреждениями по решению органов исполнительной власти всех уровней; 3) средства, полученные по договорам кредита и займа, а также суммы, полученные в погашение таких заимствований и другие доходы (см. ст. 251 НК РФ).

В целях налогообложения полученные *доходы уменьшаются на сумму произведенных расходов*, которыми признаются обоснованные, т.е. экономически оправданные, и **документально** подтвержденные затраты. Расходы подразделяются на связанные с производством и реализацией и внереализационные расходы. К первым относятся расходы: 1) связанные с изготовлением, хранением и доставкой товаров, выполнением работ, оказанием услуг и т.п.; 2) на содержание и эксплуатацию, ремонт основных средств и иного **имущества**; 3) на освоение природных ресурсов; 4) на научные исследования и опытные конструкторские разработки; 5) на обязательное и добровольное страхование и прочие расходы.

Перечисленные расходы подразделяются также на: материальные, на оплату труда, суммы начисленной амортизации.

К *материальным* расходам, в частности, относятся затраты налогоплательщика на: приобретение сырья, материалов, используемых в производстве; топливо, энергию; связанные с содержанием и эксплуатацией **фондов** природоохранного назначения; расходы на рекультивацию земель и др.

К расходам *на оплату труда*, в частности, относятся: суммы, начисленные по тарифным сеткам, должностным окладам, сдельным расценкам; премии, надбавки; денежные компенсации, вознаграждения; суммы платежей (взносов) работодателей по договорам обязательного страхования, а также суммы платежей работодателей по договорам добровольного страхования (договорам негосударственного пенсионного обеспечения), заключенным в пользу работников со страховыми организациями (негосударственными пенсионными фондами), имеющими лицензии, и другие расходы, произведенные в пользу работника, предусмотренные трудовым (коллективным) договором.

Особо законодатель останавливается на характеристике расходов, связанных с *амортизацией*. Амортизируемым признается **имущество**; результаты интеллектуальной деятельности и иные объекты интеллектуальной собственности, которые находятся у налогоплательщика на праве собственности и используются им для извлечения дохода и стоимость которых погашается путем исчисления амортизации.

К амортизируемому имуществу не относятся: земля, иные объекты природопользования; материально-производственные запасы, товары, ценные бумаги, финансовые инструменты срочных сделок (в том числе форвардные, фьючерсные контракты, опционы); имущество бюджетных организаций; имущество некоммерческих организаций; имущество, приобретенное с **использованием** бюджетных ассигнований; приобретенные произведения искусства и иное имущество.

К *прочим расходам*, связанным с производством и (или) реализацией, Кодекс относит: расходы по обеспечению нормативных условий труда и техники безопасности, а также на лечение профессиональных заболеваний работников, занятых на работах с вредными или тяжелыми условиями труда; расходы на командировки; расходы на оплату консультационных, юридических, информационных, аудиторских услуг; расходы на подготовку и переподготовку кадров; расходы, осуществленные налогоплательщиком-организацией, использующей труд инвалидов, в виде средств, направленных на цели, обеспечивающие социальную защиту инвалидов, если от общего числа работников такого налогоплательщика инвалиды составляют не менее 50% и доля заработной платы инвалидов в расходах на оплату труда составляет не менее 25%. Целями, обеспечивающими социальную защиту инвалидов, признаются улучшение условий труда инвалидов, создание для них рабочих мест, защита их прав и законных интересов, мероприятия по **реабилитации**. Расходы налогоплательщиков — общественных организаций инвалидов, а также налогоплательщиков-учреждений, единственными собственниками имущества которых являются общественные организации инвалидов, в виде средств, направляемых на осуществление деятельности указанных общественных организаций инвалидов и на ранее названные цели, также относятся к прочим расходам.

В состав *внерезилиационных* расходов включаются, в частности: расходы на содержание переданного по договору аренды (лизинга) имущества; расходы в виде процентов по долговым обязательствам, в том числе процентов, начисленных по ценным бума-

гам и иным обязательствам; судебные расходы и арбитражные сборы; расходы на оплату услуг банков; **расходы** в виде сумм штрафов, пеней и: **иных** санкций за нарушение договорных или долговых обязательств, на возмещение причиненного ущерба, а также иные обоснованные расходы.

К внереализационным расходам приравниваются и некоторые убытки, полученные налогоплательщиком в отчетном (налоговом) периоде.

При определении налоговой базы не учитываются, в частности, расходы в виде: 1) сумм, выплачиваемых налогоплательщиком дивидендов и других сумм распределяемого дохода; 2) пени, штрафов и иных санкций, перечисляемых в бюджет (государственные внебюджетные фонды), а также штрафов и других санкций, взимаемых государственными организациями, которым законодательством РФ предоставлено право наложения указанных санкций; 3) взноса в уставный капитал, вклада в простое товарищество; 4) суммы налога на прибыль и платежей за сверхнормативные выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду; 5) взносов на добровольное страхование, на негосударственное пенсионное обеспечение; 6) расходов на любые виды вознаграждений, предоставляемых руководству или работникам помимо вознаграждений, выплачиваемых на основании трудовых договоров (контрактов); 7) сумм материальной помощи работникам; 8) оплаты путевок на лечение, отдых, экскурсий, занятий в спортивных секциях и т.п. расходы, произведенные в пользу работников. Таким образом, перечисленные расходы не влияют на налоговую базу.

Законодатель установил два метода признания доходов и расходов: *метод начисления* и *кассовый метод*. При методе начисления доходы признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они имели место, независимо от фактического поступления денежных средств, иного имущества (работ, услуг), имущественных прав. Для доходов от реализации датой получения дохода признается день отгрузки (передачи) товаров (работ, услуг, имущественных прав). Для внереализационных доходов датой получения дохода признается, например, дата подписания сторонами акта приема-передачи имущества, дата поступления денежных средств на расчетный счет налогоплательщика. Расходы при данном методе начисления признаются таковыми в том отчетном (налоговом) периоде, к которому они относятся, независимо от времени фактической выплаты денежных средств или иной формы

их оплаты. Расходы признаются в том отчетном периоде, в котором они возникают исходя из условий сделок.

Организации имеют право на определение даты получения дохода (осуществления расхода) *по кассовому методу*, если в среднем за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций без учета НДС и налога с продаж не превысила 1 млн руб. за каждый квартал. В этом случае датой получения дохода признается день поступления средств на счета в банках или в кассу, поступления иного имущества, имущественных прав. Расходами признаются затраты после их фактической **оплаты**.

Под налоговой базой налога на прибыль признается денежное выражение прибыли, причем налоговая база, облагаемая по разным ставкам, **определяется** отдельно, нарастающим итогом с начала налогового периода. В случае, если в отчетном периоде налогоплательщиком получен убыток, то налоговая база признается равной нулю.

В НК РФ предусматриваются дифференцированные ставки налога. Основная налоговая ставка устанавливается в **размере 24%**, при этом: 7,5% суммы налога зачисляется в федеральный бюджет; 14,5% — в бюджеты субъектов РФ; 2% — в местные бюджеты.

Представительные органы власти субъектов РФ вправе снижать для отдельных категорий налогоплательщиков налоговую ставку в части сумм налога, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ. При этом указанная ставка не может быть ниже 10,5%.

Для иностранных организаций, чьи доходы не связаны с деятельностью в РФ через постоянное представительство, установлены следующие ставки налога: 20% с любых доходов и 10% — от **использования**, содержания или сдачи в аренду (фрахта) судов, самолетов и других транспортных средств в связи с осуществлением международных перевозок.

Доходы в виде дивидендов облагаются по ставкам: 1) 6% — по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями и физическими лицами — налоговыми резидентами РФ; 2) 15% — по доходам, полученным в виде **дивидендов** от российских организаций иностранными организациями, а также по доходам, **полученным** в виде дивидендов российскими организациями от иностранных организаций.

Налоговая база по операциям с отдельными видами долговых обязательств облагается по следующим налоговым ставкам: 15% — по доходу в виде процентов по государственным и муниципальным облигациям.

ципальным ценным бумагам; 0% — по доходу в виде процентов по государственным и муниципальным облигациям, эмитированным до 20 января 1997 г., а также по облигациям государственного валютного облигационного займа 1999 г.

Прибыль Банка России от осуществления деятельности, связанной с выполнением им своих функций, предусмотренных законодательством, облагается по ставке в 0%, в то же время прибыль, полученная от деятельности, не связанной с выполнением ЦБ РФ названных функций, облагается по ставке в 24%.

Налоговым периодом является календарный год. Отчетными периодами признаются первый квартал, полугодие, девять месяцев календарного года.

По итогам каждого отчетного периода налогоплательщик исчисляет сумму квартального авансового **платежа** исходя из ставки налога и фактически полученной прибыли, рассчитанной нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания первого квартала, полугодия, девяти месяцев и одного года. В течение отчетного периода налогоплательщики уплачивают ежемесячные авансовые платежи в срок не позднее 15-го числа каждого месяца отчетного периода.

Налогоплательщики имеют право перейти на исчисление **еже**месячных авансовых платежей исходя из фактически полученной прибыли, подлежащей исчислению. В данном случае авансовые платежи уплачиваются не позднее 30-го числа месяца, следующего за отчетным периодом.

Налогоплательщики — российские организации, имеющие обособленные подразделения производят исчисление и уплату в федеральный бюджет сумм авансовых платежей, а также сумм налога, исчисленного по итогам налогового периода, по месту своего нахождения без распределения указанных сумм по обособленным подразделениям.

Налогоплательщики независимо от наличия у них обязанности по уплате налога (авансовых платежей по налогу), обязаны по истечении каждого отчетного и налогового периода представлять в налоговые органы по месту своего нахождения и месту нахождения каждого обособленного подразделения соответствующие налоговые декларации.

Налоговые агенты также обязаны по истечении каждого отчетного (налогового) периода, в котором они производили выплаты налогоплательщику, представлять в налоговые органы по месту своего нахождения налоговые расчеты.

Некоммерческие организации, у которых не возникает обязательств по уплате налога, представляют налоговую декларацию по упрощенной форме по истечении налогового периода.

Налогоплательщики и налоговые агенты представляют налоговые декларации (расчеты) не позднее 30 дней со дня окончания соответствующего отчетного периода. Декларации (расчеты) по итогам налогового периода представляются указанными субъектами не позднее 31 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Законодатель устанавливает особенности определения доходов и расходов налогоплательщиков, таких как: банки (ст. 290—292 НК РФ); страховые организации (ст. 293, 294 НК РФ); негосударственные пенсионные фонды (ст. 295, 296 НК РФ); организации системы потребительской кооперации (ст. 297 НК РФ); профессиональные участники рынка ценных бумаг (ст. 298—300 НК РФ).

Наряду с этим предусматривается специфика налогообложения срочных сделок (ст. 301—305 НК РФ).

Особое внимание в гл. 25 НК РФ уделено регулированию налогообложения иностранных организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территории РФ, в случае, если такая деятельность создает постоянное представительство иностранной организации, а также не связанных с деятельностью через постоянное представительство в РФ (ст. 306—310 НК РФ).

Доходы, полученные российской организацией от источников за пределами страны, а также понесенные в этой связи расходы, учитываются при определении ее налоговой базы. Суммы налога, выплаченные в соответствии с законодательством иностранных государств российской организацией, засчитываются при уплате этой организацией налога в Российской Федерации. При этом размер засчитываемых сумм налогов, выплаченных за пределами РФ, не может превышать сумму налога, подлежащего уплате этой организацией в Российской Федерации. Зачет уплаченного налога производится при условии представления подтверждающего документа.

Важнейшим условием своевременной и полной уплаты налога является ведение *налогового учета*, который представляет собой систему обобщения информации для определения налоговой базы по налогу на основе данных первичных документов, сгруппированных в соответствии с порядком, предусмотренным НК РФ. Система налогового учета организуется налогоплательщиком

самостоятельно. Данные налогового учета относятся к сведениям, составляющим налоговую тайну.

§ 4. Налог на доходы физических лиц

Налог на доходы физических лиц установлен в НК РФ (часть вторая). По сумме поступлений в бюджет этот налог занимает третье место после налога на прибыль предприятий и налога на добавленную стоимость. В то же время данный налог является основным налогом с населения.

Налогоплательщиками являются лица, на которых в соответствии с законодательством о налогах и сборах возложена обязанность по уплате налога» В соответствии со ст. 207 НК РФ плательщиками налога на доходы физических лиц признаются физические лица, являющиеся **налоговыми резидентами РФ**, а также физические лица, получающие доходы от источников, расположенных в РФ, не являющиеся налоговыми резидентами РФ.

К физическим **лицам** — налоговым резидентам РФ, согласно ст. 11 НК РФ, относятся физические лица, фактически находящиеся на территории РФ не менее 183 дней в календарном году.

Законодательство о налогах и сборах не **предусматривает** никаких ограничений по признанию физических лиц плательщиками налога на доходы в зависимости от их возраста. Плательщиками налога на доходы являются любые физические лица, начиная с момента рождения, в течение всей последующей жизни при наличии у них объекта налогообложения.

В соответствии со ст. 208 НК РФ *объект обложения налогом* на доходы физических лиц определяется отдельно по признаку налогового резидентства.

Для физических лиц, являющихся налоговыми резидентами РФ, объектом налогообложения признается доход, полученный как от источников в РФ, так и от источников за пределами РФ.

Для физических лиц, не являющихся налоговыми резидентами РФ, объектом налогообложения признается доход, полученный от источников в РФ.

Облагаемый доход определяется как разность между совокупным годовым **доходом**, полученным в течение календарного года, и льготами. При применении к совокупному облагаемому доходу ставки налога получается окладная сумма налога.

В соответствии со ст. 54 НК РФ налогоплательщики — физические лица, не являющиеся предпринимателями, исчисляют налоговую базу на основе получаемых от организаций данных об облагаемых доходах, а также данных собственного учета облагаемых доходов, осуществляемого по произвольным формам.

Для реализации указанного положения налоговые агенты выдают физическим лицам по их заявлениям справки о полученных физическими лицами доходах и удержанных суммах налога по форме, утвержденной Министерством РФ по налогам и сборам (п. 3 ст. 230 НК РФ). Налоговые агенты, на которых возложена обязанность по удержанию налога с налогоплательщика, самостоятельно ведут учет выплаченных доходов и удержанных (уплаченных) сумм налогов.

Индивидуальные предприниматели исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных учета **доходов** и расходов и хозяйственных операций в **порядке**, определяемом Министерством финансов РФ и Министерством РФ по налогам и сборам.

Налоговая база определяется с учетом всех видов доходов налогоплательщика, полученных (право на распоряжение которыми у него возникло) им следующими способами:

- в денежной форме;
- в натуральной форме;
- в виде материальной выгоды.

К материальной выгоде, которая учитывается при исчислении налоговой базы, относятся: 1) суммы экономии на процентах за пользование налогоплательщиком заемными средствами; 2) выгода, полученная от приобретения товаров (работ, услуг) у взаимозависимых лиц; 3) выгода, полученная от приобретения ценных бумаг. Порядок исчисления материальной выгоды установлен в ст. 212 НК РФ.

В соответствии со ст. 224 НК РФ для разных видов доходов предусмотрены три разные налоговые ставки: ставка 13% (общая налоговая ставка); ставка 30% (по доходам в виде дивидендов и доходам, получаемым физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами РФ); ставка 35% (специальная налоговая ставка); ставка 6% в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов.

Ставка в размере 35% установлена в отношении следующих доходов:

- 1) выигрышей, выплачиваемых организаторами лотерей;

2) стоимости любых выигрышей и призов, получаемых в проводимых конкурсах, играх и других мероприятиях в целях рекламы товаров, работ и услуг, в части превышения размеров, указанных в п. 28 ст. 217 НК РФ;

3) страховых выплат по договорам добровольного страхования в части превышения размеров, указанных в п. 2 ст. 213 НК РФ;

4) процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из трех четвертых действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ, в течение периода, за который начислены проценты, по рублевым вкладам (за исключением срочных пенсионных вкладов, снесенных на срок не менее шести месяцев) и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте, а также процентных доходов по срочным пенсионным вкладам, внесенным до 1 января 2001 г. на срок не менее шести месяцев, в части превышения суммы, рассчитанной исходя из действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ, в течение периода, за который начислены проценты;

5) суммы экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных средств в части превышения размеров, указанных в п. 2 ст. 212 НК РФ.

При исчислении налоговой базы, по которой применяется общая налоговая ставка 13%, доход уменьшается на сумму налоговых вычетов. Налоговые вычеты — это разновидность налоговых льгот, которые предоставляются путем вычета из налоговой базы.

При этом НК РФ по налогу на доходы физических лиц установил четыре вида налоговых вычетов:

- стандартные;
- социальные;
- имущественные;
- профессиональные.

Стандартные налоговые вычеты предоставляются отдельным категориям налогоплательщиков путем ежемесячного уменьшения налоговой базы, например, **вычет** на содержание детей. Данные вычеты предоставляются по заявлению налогоплательщика работодателем или налоговым органом.

Социальные налоговые вычеты предоставляются в связи с осуществлением затрат: на благотворительность, на обучение, на лечение. Данные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщику только налоговым органом при подаче налоговой декларации.

Имущественные налоговые вычеты предоставляются при продаже имущества, в том числе квартир, а также **при** осуществлении затрат на приобретение жилого дома или квартиры. Данные налоговые вычеты также предоставляются налогоплательщику только налоговым органом при подаче налоговой декларации.

Профессиональные налоговые вычеты предоставляются предпринимателям, иным аналогичным лицам, авторам произведений науки, литературы, искусства, открытий, изобретений и др. Данные вычеты применяются непосредственно при исчислении налоговой базы.

Налоговый период по данному налогу установлен равным календарному году.

НК РФ установлен порядок декларирования физическими лицами совокупного годового дохода и порядок исчисления налога по совокупному годовому доходу.

Декларация о фактически полученных доходах и произведенных **расходах** представляется физическими лицами налоговому органу по месту постоянного жительства не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным. В декларациях физические лица указывают все полученные ими доходы за год, источники их получения и суммы начисленного и уплаченного налога.

§ 5. Единый социальный налог (взнос)

С 1 января 2001 г. НК РФ (часть вторая) установлен **новый** порядок исчисления и уплаты взносов в государственные социальные внебюджетные фонды путем их замены единым социальным налогом. В составе единого социального налога консолидированы взносы в Пенсионный фонд РФ, **Фонд** социального страхования РФ и фонды **обязательного** медицинского страхования.

В соответствии со ст. 19 НК РФ *налогоплательщиками* признаются организации и физические лица, на которых **в** соответствии с НК возложена обязанность уплачивать налоги.

Круг плательщиков единого социального налога определен ст. 235 НК РФ. Данная статья устанавливает две группы налогоплательщиков:

- работодатели, производящие выплаты наемным **работникам**;
- лица, осуществляющие частную деятельность.

К первой группе относятся работодатели, производящие выплаты наемным работникам:

- организации;
- индивидуальные предприниматели;
- родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования;
- крестьянские (фермерские) хозяйства;
- физические лица.

Ко второй группе налогоплательщиков относятся лица, осуществляющие самостоятельную частную деятельность. В отличие от первой группы плательщиков, данная группа уплачивает налог со своих доходов.

В соответствии со ст. 235 НК РФ налогоплательщиками признаются:

- индивидуальные предприниматели;
- родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования;
- главы крестьянских (фермерских) хозяйств;
- адвокаты.

Для каждой из двух категорий плательщиков единого социального налога НК РФ предусмотрен отдельный *объект налогообложения*. Для **налогоплательщиков-работодателей**, осуществляющих выплаты наемным работникам, объект налогообложения — выплаты и вознаграждения, начисляемые работодателями в пользу работников по всем основаниям, за исключением доходов, не подлежащих налогообложению, а также безвозмездные выплаты в пользу иных лиц.

Объектом налогообложения для второй группы плательщиков являются **доходы** от предпринимательской либо иной профессиональной деятельности за вычетом расходов, связанных с их извлечением.

Статьей 238 НК РФ **установлен** перечень сумм, не подлежащих обложению единым социальным налогом, к которым относятся:

1. Государственные пособия, выплачиваемые в соответствии с законодательством РФ, законодательными актами субъектов РФ, решениями представительных органов местного самоуправления.

2. Все виды установленных законодательством РФ, законодательными актами субъектов РФ, решениями представительных органов местного самоуправления компенсационных выплат (в

пределах норм, установленных в соответствии с законодательством РФ).

3. Суммы единовременной материальной помощи, оказываемой работодателями:

— работникам в связи со стихийным бедствием или другим чрезвычайным обстоятельством в целях возмещения причиненного им материального ущерба или вреда их здоровью на основании решений органов законодательной (представительной) и (или) исполнительной власти, решений представительных органов местного самоуправления;

— членам семьи умершего работника или работнику в связи со смертью члена (членов) его семьи;

— работникам, пострадавшим от террористических актов на территории РФ.

4. Суммы оплаты труда и другие суммы в иностранной валюте, выплачиваемые своим работникам, а также военнослужащим, направленным на работу (службу) за границу, налогоплательщиками — финансируемыми из федерального бюджета государственными учреждениями или организациями — в пределах размеров, установленных законодательством РФ.

5. Доходы членов крестьянского (фермерского) хозяйства, получаемые в этом хозяйстве от производства и реализации сельскохозяйственной продукции, ее переработки и реализации, — в течение пяти лет начиная с года регистрации хозяйства.

6. Доходы (за исключением оплаты труда наемных **работников**), получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла.

7. Суммы страховых платежей (взносов) по обязательному страхованию работников, осуществляемому работодателями в порядке, установленном законодательством РФ, а также по договорам добровольного страхования, предусматривающим выплаты в возмещение вреда жизни и здоровью застрахованных работников и оплаты страховщиками медицинских расходов застрахованных физических лиц при условии отсутствия выплат застрахованным физическим лицам.

8. Суммы, выплачиваемые за счет членских взносов садоводческих, садово-огородных, **гаражно-строительных** и **жилищно-строительных кооперативов (товариществ)** лицам, выполняющим работы (услуги) для указанных организаций.

9. Стоимость проезда работников и членов их семей к месту проведения отпуска и обратно, оплачиваемая работодателем лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, в соответствии с законодательством РФ, и др. При уплате единого социального налога установлены налоговые льготы. От уплаты налога освобождаются:

а) организации любых организационно-правовых форм — с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих в течение **налогового** периода 100 тыс. руб. на каждого работника, являющегося инвалидом I, II или III группы;

б) с сумм выплат и **иных** вознаграждений, не превышающих 100 тыс. руб. в течение налогового периода, на каждого отдельного работника освобождаются следующие категории работодателей:

— общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, и их региональные и местные отделения; организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, и в которых среднесписочная численность инвалидов составляет не менее 50%, а доля заработной платы инвалидов в фонде оплаты труда составляет не менее 25%;

— учреждения, созданные для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных социальных целей, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям, единственными собственниками имущества которых являются общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов). Налогоплательщики, осуществляющие частную деятельность, освобождаются от уплаты единого социального налога, когда вышеуказанные **налогоплательщики** являются инвалидами I, II или III группы, в части доходов от их предпринимательской и иной профессиональной деятельности в размере, не превышающем 100 тыс. руб. в течение налогового периода.

Шкала *ставок* единого социального налога, установленная ст. 241 НК РФ, является регрессивной. Уровень ставки налога обратно пропорционален сумме доходов, включаемых в налоговую базу. Общая ставка единого социального налога 35,6%.

Налоговый период для единого социального налога установлен в один календарный год. Сумма налога исчисляется и *уплачивается* налогоплательщиками-работодателями отдельно в отношении каждого фонда и определяется как соответствующая процентная доля налоговой базы.

Индивидуальные предприниматели, родовые семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования, главы крестьянских (фермерских) хозяйств исчисляют сумму налога исходя из суммы предполагаемого дохода с учетом расходов, связанных с его извлечением, и уплачивают налог авансовыми **платежами**. Расчет сумм авансовых платежей на текущий налоговый период производится налоговым органом исходя из суммы предполагаемого дохода с учетом расходов, связанных с его извлечением, и ставок, предусмотренных для данной категории налогоплательщиков.

Уплата авансовых платежей осуществляется налогоплательщиками на основании налоговых уведомлений:

— за первое полугодие — не позднее 15 июля текущего года в размере половины годовой суммы авансовых платежей; за третий квартал — не позднее 15 октября текущего года в размере одной четвертой годовой суммы авансовых платежей;

— за четвертый квартал — не позднее 15 января следующего года в размере одной четвертой годовой суммы авансовых платежей.

Окончательный расчет налога производится налогоплательщиками самостоятельно, отдельно в отношении каждого фонда. Сумма налога, подлежащая уплате в каждый фонд, определяется **как** соответствующая процентная доля налоговой базы. Разница между суммами авансовых платежей, уплаченными в течение налогового периода, и суммой налога по окончательному расчету подлежит уплате не позднее 15 июля года, следующего за отчетным налоговым периодом.

§ 6. Таможенные пошлины

Таможенная пошлина представляет собой обязательный взнос, взимаемый таможенными органами РФ по ставкам, дифференцированным по отдельным видам товаров, при их ввозе на таможенную территорию РФ или при вывозе с этой территории и являющийся неотъемлемым условием такого ввоза или вывоза.

Таможенная пошлина взимается в соответствии с Таможенным кодексом РФ, в также Законом РФ «О таможенном тарифе» от 21 мая 1993 г.¹

Плательщиками таможенной пошлины являются **декларанты** товара либо иные лица, предусмотренные ТК РФ. Любое заинтересованное лицо вправе уплатить таможенные платежи, **если** иное не предусмотрено данным Кодексом.

Объектом обложения таможенной пошлиной является перемещение (ввоз или вывоз) товаров через таможенную границу РФ. Исчисление таможенной пошлины производится на основе таможенной стоимости товаров и транспортных средств. Таможенная стоимость товара указывается в грузовой таможенной декларации, а также в прилагаемой к ней декларации таможенной стоимости.

Таможенные платежи уплачиваются таможенному органу РФ, а в отношении товаров, пересылаемых в международных почтовых отправлениях, — государственному предприятию связи.

Таможенные платежи уплачиваются до принятия или одновременно с принятием таможенной декларации. При перемещении через таможенную границу РФ товаров не для **коммерческих** целей таможенные платежи уплачиваются одновременно с принятием таможенной декларации.

В исключительных случаях плательщику может быть предоставлена отсрочка или рассрочка уплаты таможенных платежей. Решение о предоставлении отсрочки или рассрочки уплаты таможенных платежей принимается таможенным органом Российской Федерации, производящим таможенное оформление.

За предоставление отсрочки или рассрочки взимаются проценты по ставкам, устанавливаемым ЦБ РФ по предоставляемым этим банком **кредитам**.

Таможенные платежи уплачиваются как в валюте РФ, так и в иностранных валютах, курсы которых котируются ЦБ РФ, за исключением случая, когда такой платеж может быть уплачен только в иностранной валюте. Пересчет иностранной валюты в российскую валюту производится по курсу ЦБ РФ, действующему на день принятия таможенной декларации.

Ставки таможенных пошлин являются едиными на всей территории России и не подлежат изменению в зависимости от лиц,

¹ ВВС. 1993. № 23. Ст. 821; СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 4; 1997. № 6. Ст. 709; 1999. № 7. Ст. 879; 1999. № 18. Ст. 2221; 2000. № 22. Ст. 2263.

перемещающих товары через таможенную границу, видов сделок и других факторов.

Конкретные размеры ставок таможенных пошлин устанавливаются Правительством РФ.

Существует несколько видов ставок таможенной пошлины:

а) адвалорные, т.е. начисляемые в процентах к таможенной стоимости товаров;

б) специфические, т.е. начисляемые в установленном размере к единице облагаемого товара;

в) комбинированные, т.е. сочетающие оба вышеназванных вида таможенного обложения.

§ 7. Налоги в дорожные фонды

В настоящее время Законом РФ «О дорожных фондах в Российской Федерации» от 18 октября 1991 г.¹ с учетом ст. 5 Федерального закона «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах»² от 19 июля 2000 г. предусмотрено взимание следующих налогов, служащих источниками образования внебюджетных дорожных фондов:

— налога на пользователей автомобильных дорог;

— налога с владельцев автотранспортных средств. *I*

Налог на пользователей автомобильных дорог уплачивают предприятия, организации и индивидуальные предприниматели. Некоммерческие организации являются плательщиками налога, если они имеют доходы от предпринимательской деятельности.

Объектом налогообложения являются: при производстве продукции, выполнении работ, оказании услуг — выручка (валовый доход) от реализации продукции (работ, услуг); при перепродаже покупных товаров — товарооборот.

При исчислении налога из налогооблагаемой базы исключаются НДС и акцизы. Для ряда организаций (биржи, религиозные организации, банки и иные кредитные организации, инвестици-

¹ ВВС. 1991. №44. Ст. 1426; 1993. № 37. Ст. 102; СЗ РФ. 1994. № 29. Ст. 300; 1995. № 26. Ст. 2402; №35. Ст. 3503; 1996. № 1. Ст. 4; 1997. № 22. Ст. 2546; 1998. № 13. Ст. 1473; № 26. Ст. 3013; 1999. № 1. Ст. 1; № 7. Ст. 879; №6. Ст. 1930; № 18. Ст. 2221.

² СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3341; 2001. № 13. Ст. 1147.

онные фонды и т.д.) установлены некоторые особенности определения налогооблагаемой базы.

Ставка налога на пользователей автомобильных дорог установлена в 1% от выручки, полученной от реализации **продукции** (работ, услуг) **и в 1%** от суммы разницы между продажной и покупной ценами товаров, реализованных в результате **заготовительной**, снабженческо-сбытовой и торговой деятельности.

Сумма налога на пользователей автомобильных дорог определяется плательщиками на основании бухгалтерского учета и отчетности самостоятельно и вносится в дорожные фонды ежемесячно либо ежеквартально на основании налоговых расчетов.

Льготы по налогу предусмотрены для предприятий, осуществляющих содержание автомобильных дорог общего пользования, (внегородских автомобильных дорог, являющихся собственностью РФ), фермерских хозяйств.

Налог исчисляется отдельно по каждому виду деятельности.

Сумма налога зачисляется полностью в территориальные дорожные фонды или в бюджеты субъектов Российской Федерации для целевого использования на финансирование затрат, предусмотренных Законом РФ «О дорожных фондах в Российской Федерации».

Налог с владельцев транспортных средств уплачивают лица, имеющие транспортные средства (автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы) и другие самоходные машины и механизмы на пневмоходу, по ставкам, установленным в зависимости от мощности двигателей.

Данным налогом облагаются транспортные средства, которые в установленном порядке подлежат регистрации в Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД), а также в других аналогичных органах с получением государственных регистрационных знаков для участия в дорожном движении. Регистрация, перерегистрация или технический осмотр транспортных средств без предъявления платежного документа не производится.

Размеры ставок налога устанавливаются в зависимости от вида и мощности двигателя транспортных средств.

От уплаты данного налога освобождаются инвалиды всех категорий, предприятия, осуществляющие содержание автомобильных дорог общего пользования, предприятия автотранспорта общего пользования и другие категории лиц. Органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право устанавливать дополнительные льготы для отдельных категорий плательщиков.

Предприятия, организации и учреждения в сроки, установленные для представления квартального (годового) бухгалтерского баланса, сдают в **налоговый** орган по месту своего нахождения ежегодный расчет по установленной форме.

§ 8. Налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения

Законом РФ «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения» от 12 декабря 1991 г.¹ был введен **налог**, взимаемый при дарении или наследовании имущества. Государственная-налоговая служба РФ издала инструкцию «О порядке исчисления и уплаты налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения» от 30 мая 1995 г. № 32.

Плательщиками данного налога являются физические лица, которые принимают имущество, переходящее в их собственность в порядке наследования или дарения.

В качестве *объектов налогообложения* в Законе РФ «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения» **указаны:**

— жилые дома, квартиры, дачи, садовые домики в садоводческих товариществах;

— автомобили, мотоциклы, моторные лодки, катера, яхты, другие транспортные средства;

— предметы антиквариата и искусства, ювелирные изделия, бытовые изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней и лом таких изделий;

— паенакопления в жилищно-строительных, гаражно-строительных и дачно-строительных кооперативах, суммы, находящиеся во вкладах в учреждениях банков и других кредитных учреждениях, средства на именных приватизационных счетах физических лиц, стоимость имущественных и земельных долей (паев), валютные ценности и ценные бумаги в их стоимостном **выражении**.

Величина налога с имущества, переходящего в порядке наследования, исчисляется по ставкам, размер которых зависит от очереди наследника и стоимости имущества, причем принимаемое

¹ ВВС. 1992. № 12. Ст. 593; 1993. № 4. Ст. 118; № 14. Ст. 486, 1236; СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 346.

наследство стоимостью до 850-кратного размера минимальной месячной оплаты труда налогообложению не подлежит.

Налог с имущества, переходящего **физическим** лицам в порядке дарения, исчисляется по ставкам, размер которых определяется в зависимости от степени родства лиц и стоимости имущества, причем имущество стоимостью до 80-кратного размера минимальной месячной оплаты труда налогом не облагается.

Некоторые виды имущества освобождаются от обложения налогом на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения: имущество, переходящее в порядке наследования супругу, пережившему другого супруга, или в порядке дарения от одного супруга **другому**; **жилые** дома (квартиры) и паенакопления в жилищно-строительных кооперативах, если наследники (одаряемые) проживали в этих домах (квартирах) совместно с наследодателем (дарителем) на день открытия наследства или оформления договора (дарения) и т.д.

Налог взимается при условии выдачи нотариусами, должностными лицами, уполномоченными совершать нотариальные действия, свидетельств о праве на наследство или удостоверения ими договоров дарения. При исчислении налога учитывается общая стоимость имущества, переходящего в собственность физического лица.

В целях исчисления налоговыми органами суммы налога нотариусы, а также должностные лица, уполномоченные совершать нотариальные действия, обязаны в 15-дневный срок с момента выдачи свидетельства о праве **на** наследство или удостоверения договора дарения направить в налоговый орган по месту их нахождения справку о стоимости имущества. Уплата налога производится плательщиком на основании платежного извещения, вручаемого ему налоговым органом.

Физические лица, проживающие в России, уплачивают **налог** не позднее трехмесячного срока со дня вручения им платежного извещения. Физические лица, проживающие за пределами России, обязаны уплатить налог до получения документа, удостоверяющего право на имущество. В случае необходимости налоговые органы могут предоставлять плательщикам по их письменному заявлению рассрочку или отсрочку уплаты налога, но не более чем на два года, с уплатой процентов в размере 0,5 ставки на срочные вклады, действующей в Сбергосбанке РФ.

Наследственное имущество и имущество, перешедшее в порядке дарения, может быть продано, подарено, обменено собственни-

ком только после уплаты им налога, что подтверждается справкой налогового органа.

§ 9. Государственная пошлина

Под государственной пошлиной понимается установленный Законом РФ «О государственной пошлине» от 9 декабря 1991 г. (в редакции от 31 декабря 1995 г.)¹ обязательный и действующий на всей территории РФ платеж, взимаемый за совершение юридически значимых действий либо выдачу документов уполномоченными на то органами или должностными лицами. Порядок применения Закона «О государственной пошлине» разъясняется в инструкции Государственной налоговой службы РФ от 15 мая 1996 г. № 42.

Плательщиками государственной пошлины являются граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства и юридические лица, независимо от форм собственности, обращающиеся за совершением юридически значимых действий или выдачей документов.

Государственная пошлина взимается:

— за подачу исковых и иных заявлений и жалоб в суды общей юрисдикции, арбитражные суды и Конституционный Суд РФ;

— за совершение нотариальных действий нотариусами государственных нотариальных контор или уполномоченными на то должностными лицами органов исполнительной власти и консульских учреждений РФ;

— за государственную регистрацию актов гражданского состояния и другие юридически значимые действия, совершаемые органами записи актов гражданского состояния;

— за выдачу документов указанными судами, учреждениями и органами;

— за рассмотрение и выдачу документов, связанных с приобретением гражданства РФ или выходом из гражданства РФ, а также за совершение других юридически значимых действий, определяемых Законом РФ «О государственной пошлине».

Размеры государственной пошлины определяются различными способами: кратно минимальному размеру оплаты труда либо в зависимости от цены иска, сделки, имущества и устанавливаются

¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 19; № 35. Ст. 4128; 1997. № 29. Ст. 3505; 1998. № 30. Ст. 3613.

ся для каждого вида юридически значимых действий в отдельности.

При определении размера государственной пошлины, установленного в кратном размере от минимального размера оплаты труда, **учитывается** установленный законом минимальный размер оплаты труда на день уплаты государственной пошлины.

Если за совершением юридически значимого действия или за выдачей документа одновременно обратилось несколько лиц, государственная пошлина уплачивается в полном размере одним из них или несколькими лицами в согласованных между ними **долях**.

Законом РФ «О государственной пошлине» предусмотрены льготы в виде освобождения многочисленных категорий плательщиков от уплаты государственной пошлины по определенным видам юридически значимых действий.

Государственная пошлина уплачивается в рублях в банки, а также путем перечисления сумм государственной пошлины со счета плательщика через банки. Прием банками государственной пошлины осуществляется во всех случаях с выдачей квитанции установленной формы.

Закон «О государственной пошлине» устанавливает случаи, когда государственная пошлина уплачивается до обращения за совершением юридически значимого действия или при его совершении, а также до выдачи **соответствующих** документов или при их выдаче.

Государственная пошлина по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, арбитражными судами и Конституционным Судом РФ, зачисляется в доход федерального бюджета по месту нахождения банка (его филиала), принявшего платеж. В остальных случаях государственная пошлина зачисляется в доход местного бюджета по месту нахождения банка (его филиала), принявшего платеж.

Уплаченная государственная пошлина подлежит возврату частично или полностью в случаях:

- 1) внесения государственной пошлины в большем размере, чем это требуется по Закону РФ «О государственной пошлине»;
- 2) возвращения или отказа в принятии заявления, жалобы и иного обращения судами, а также отказа в совершении нотариальных действий уполномоченными на то органами;
- 3) прекращения производства по делу или оставления иска без **рассмотрения**, если спор не подлежит рассмотрению в суде общей

юрисдикции или арбитражном суде, а **также** когда истцом не соблюден установленный досудебный (претензионный) порядок урегулирования спора с ответчиком либо когда иск **предъявлен** недееспособным лицом;

4) отказа лиц, уплативших государственную пошлину, от совершения юридически значимого действия или от получения документа до обращения в орган, совершающий данное юридически значимое действие;

5) отказа в выдаче заграничного (общегражданского) **паспорта**.

Возврат государственной пошлины, уплаченной в бюджет, осуществляется налоговым органом через банк (его филиал), принявший платеж, в течение года со дня принятия соответствующего решения о возврате государственной пошлины из бюджета.

Государственная пошлина, подлежащая возврату, должна быть выдана гражданину или юридическому лицу в течение одного месяца со дня принятия **решения о** ее возврате соответствующим финансовым или налоговым органом.

Контрольные вопросы и задания

1. Какими нормативными актами сегодня установлены федеральные налоги?
2. Дайте определение понятия «федеральные налоги».
3. Кто является плательщиком и что является объектом НДС?
4. Что является объектом НДС и каковы ставки этого налога?
5. Охарактеризуйте объект налога на прибыль предприятий и организаций.
6. Каковы ставки налога на прибыль предприятий и организаций?
7. Какие федеральные налоги относятся к косвенным налогам?
8. В чем состоит различие между государственной пошлиной и таможенной пошлиной?
9. Кто является плательщиком налога на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения?

Глава 18

ОСНОВНЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ НАЛОГИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Региональными признаются налоги, которые устанавливаются Налоговым кодексом РФ, вводимые в действие в соответствии с НК РФ, законами субъектов РФ и обязательные к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ (п. 3 ст. 12 НК РФ)¹. К основным региональным налогам относятся: налог на имущество предприятий, налог с продаж, единый налог на вмененный доход и налог на игорный бизнес. Рассмотрим их подробнее.

§. 1. Налог на имущество предприятий

Элементы налога на имущество предприятий определены в Законе РФ «О налоге на имущество предприятий»². Порядок применения данного Закона определяется инструкцией Госналогслужбы РФ «О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на имущество предприятий» от 8 июня 1995 г. № 33, а также инструкцией Госналогслужбы РФ «О порядке исчисления и уплаты налога на имущество иностранных юридических лиц в Российской Федерации» от 15 сентября 1995 г. № 38.

Особенностью налога на имущество является двухуровневая система правового регулирования его взимания: общие вопросы порядка его исчисления и уплаты установлены федеральным законодательством — Законом РФ «О налоге на имущество предприятий», в то время как в компетенции законодательных органов субъектов РФ находятся вопросы определения ставки налога на имущество, предоставления дополнительных льгот (не предусмотренных федеральным законодательством), а также порядок и сроки уплаты налога.

¹ См. постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. по делу о проверке конституционности положений абзаца второго п. 2 ст. 18 и 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1602.

² ВВС. 1992. № 12. Ст. 599; СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 8879.

Плательщиками налога на имущество являются предприятия, учреждения, организации, их структурные подразделения (представительства, филиалы), имеющие отдельный баланс и расчетный (текущий) счет, а также иностранные юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность на территории **России**.

Объектом налогообложения является **имущество** предприятия в его стоимостном выражении, находящееся на балансе этого предприятия и представляющее собой совокупность основных фондов, нематериальных активов, производственных запасов и затрат. **Основные** средства, нематериальные активы, **малоценные** и быстроизнашивающиеся предметы учитываются по остаточной стоимости. Для **целей** налогообложения определяется среднегодовая стоимость имущества предприятия.

Предельный размер **ставки** налога не может превышать **2%** от налогооблагаемой базы. Конкретные ставки налога в зависимости от вида деятельности предприятия устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ.

Сумма налога исчисляется плательщиками самостоятельно, ежеквартально, нарастающим итогом с начала года, исходя из определяемой за отчетный период фактической среднегодовой стоимости имущества. Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, определяется за вычетом **ранее** уплаченных платежей, а в конце года производится перерасчет суммы налога за год.

Отдельным категориям плательщиков предоставлена льгота в виде полного освобождения от налога на имущество предприятий: налогом не облагается имущество бюджетных учреждений и организаций, органов государственной власти и управления, коллегий адвокатов, нотариальных палат, религиозных объединений и организаций, фермерских хозяйств и других многочисленных категорий лиц. ЦБ РФ и его учреждения также не являются плательщиками данного налога.

Для целей налогообложения стоимость имущества предприятия уменьшается на стоимость объектов жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы, полностью или **частично** находящихся на балансе налогоплательщика, и т.д. Для получения льгот по освобождаемым от налога объектам налогоплательщики обязаны обеспечить **раздельный** учет соответствующего имущества.

§ 2. Налог с продаж¹

Налог с продаж был введен в перечень региональных налогов Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 31 июля 1998 г.

Элементы данного налога установлены п. 3 ст. 20 Закона об основах налоговой системы, в котором определены плательщики налога с продаж и некоторые его существенные элементы, включая объект налогообложения и налоговую базу, а также права субъектов РФ по установлению и введению в действие налога с продаж на своих территориях.

Налог с продаж устанавливается и вводится в действие путем **принятия соответствующего** закона представительным органом субъекта РФ. При **этом** право на введение **налога** на территории субъекта РФ не зависит от того, вводят ли его на своей территории другие субъекты РФ.

Полномочия субъектов РФ по установлению и введению в действие налога с продаж на соответствующей территории определены абз. 9 п. 3 ст. 20 Закона об основах налоговой системы. К ним относятся: определение ставки налога, порядка и сроков уплаты налога, льгот и форм отчетности по налогу.

Плательщиками налога с продаж признаются юридические лица (в том числе иностранные), а также индивидуальные предприниматели, осуществляющие свою деятельность без образова-

¹ В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 г. по делу о проверке конституционности положений подпункта «д» пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан положения частей первой, второй, третьей и четвертой пункта 3 статьи 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», которой определены **налогоплательщик** и объект налога с продаж, признаны не соответствующими Конституции РФ. Соответственно, неконституционными являются и региональные **налоги** с продаж в части определения налогоплательщиков и объекта этого налога. Указанные положения должны быть приведены в соответствие с Конституцией РФ не позднее 1 января 2002 г. (См.: Российская газета. 2001. 15 февр.)

ния юридического лица, самостоятельно реализующие товары (работы, услуги) на территории РФ.

Объектом налога с продаж является реализация товаров (работ, услуг) в розницу или оптом за наличный расчет. При этом в целях Закона об основах налоговой системы к продаже за наличный расчет; приравнивается продажа с проведением расчетов посредством кредитных и иных платежных карточек, по расчетным чекам банков, по перечислениям со счетов в банках по поручениям физических лиц.

При установлении и введении налога на своей территории субъект РФ определяет перечень товаров не первой необходимости, реализация которых облагается налогом с продаж, а также перечень товаров первой необходимости, освобожденных от налога с продаж. При этом должны учитываться положения п. 3 ст. 20 Закона об основах налоговой системы, согласно которым уставлен перечень товаров, реализация которых не подлежит обложению налогом с продаж. К ним относится стоимость:

- хлеба и хлебобулочных изделий, молока и молокопродуктов, масла растительного, маргарина, круп, сахара, соли, картофеля, продуктов детского и диабетического питания;
- детской одежды и обуви;
- лекарств, протезно-ортопедических изделий;
- жилищно-коммунальных услуг, а также услуг по сдаче в наем населению государственных или муниципальных жилых помещений, а также по предоставлению **жилья** в общежитиях;
- услуг в сфере культуры и искусства, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и организациями культуры и искусства (театры, кинотеатры, концертные организации и коллективы, клубные учреждения, включая сельские, библиотеки, цирки, лектории, планетарии, парки культуры и отдыха, ботанические сады, зоопарки) при проведении **театрально-зрелищных**, культурно-просветительских мероприятий, в том числе стоимость входных билетов и абонементов;
- зданий, сооружений, земельных участков и иных объектов, относящихся к недвижимому имуществу, и ценных бумаг;
- услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях и уходу за больными и престарелыми;
- услуг по перевозке пассажиров транспортом общего пользования муниципального образования (за исключением такси), а также услуг по перевозкам пассажиров в пригородном сообщении морским, речным, железнодорожным и автомобильным транспортом;

— услуг, предоставляемых кредитными организациями, страховщиками, негосударственными пенсионными фондами, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, оказываемых в рамках их деятельности, подлежащей лицензированию, а также услуг, предоставляемых коллегией адвокатов;

— ритуальных услуг похоронных бюро, кладбищ и крематориев, проведения обрядов и церемоний религиозными организациями;

— услуг, оказываемых уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, за которые взимаются соответствующие виды пошлин и сборов;

— товаров (работ, услуг), связанных с учебным, учебно-производственным, научным или воспитательным процессом и производимых государственными и муниципальными образовательными учреждениями;

— путевок (курсовок) в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения, учреждения отдыха, реализуемых для инвалидов.

В соответствии с решением законодательных органов субъекта РФ данный перечень может быть дополнен иными товарами (работами, услугами), в том числе и не первой необходимости.

При определении налоговой базы стоимость товара включает в себя НДС и акцизы для подакцизных товаров.

Предельная ставка налога составляет 5% стоимости товара. Субъекты РФ при **введении** налога на своей территории вправе установить ставку налога в меньшем размере.

Суммы налога зачисляются в региональный и местный бюджеты в размере 40% и 60% соответственно. *Налоговый период и сроки* уплаты налога с продаж в Законе об основах налоговой системы не определены и устанавливаются законодательным органом субъекта РФ.

§ 3. Единый налог на вмененный доход (взнос)

Основные элементы налога, а также порядок установления и введения его в действие определены Федеральным законом «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» от 31 июля 1998 г.¹

¹ СЗРФ. 1998. № 31. Ст. 3826; 1999. № 14. Ст. 1661.

Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности устанавливается и вводится в действие нормативными правовыми актами законодательных органов субъектов РФ.

При этом субъектом РФ определяются:

— **сферы** предпринимательской деятельности в пределах перечня, установленного вышеупомянутым Федеральным законом, при осуществлении которых налогоплательщик переводится на уплату единого налога;

— размер вмененного дохода и иные составляющие формул расчета сумм единого налога;

— налоговые льготы;

— порядок и сроки уплаты единого налога;

— иные особенности взимания единого налога в соответствии с законодательством РФ.

Со дня введения единого налога на территориях соответствующих субъектов РФ плательщики этого налога не уплачивают единый социальный налог (взнос) в **государственные** внебюджетные фонды, а также налоги, предусмотренные ст. 19—21 Закона об основах налоговой системы, за исключением:

1) государственной пошлины;

2) таможенных пошлин и иных таможенных платежей;

3) лицензионных и регистрационных сборов;

4) налога на приобретение транспортных средств;

5) налога на владельцев транспортных средств;

6) земельного налога;

7) налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте;

8) подоходного налога, уплачиваемого физическими лицами, осуществляющими **предпринимательскую** деятельность без образования юридического лица, с любых доходов, за исключением доходов, получаемых при осуществлении предпринимательской деятельности в сферах, подлежащих налогообложению единым налогом на вмененный доход;

9) удержанных сумм подоходного налога, а также налога на добавленную стоимость и налога на доходы от источника в РФ в случаях, когда законодательными актами РФ о налогах установлена обязанность по удержанию налога у источника выплат. Особо следует **отметить**, что здесь речь идет об исполнении обязанности налогового агента, т.е. о предусмотренной законом обязанности удержать у третьего лица сумму налога за счет его средств и перечислить налог в бюджет.

Плательщиками единого налога являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в следующих сферах:

- оказание предпринимателями ремонтно-строительных услуг (строительство законченных зданий и сооружений или их частей, оборудование зданий, подготовка строительного участка и иные услуги по ремонту и строительству зданий и сооружений или их частей, благоустройство территорий);

- оказание бытовых услуг физическим лицам (ремонт обуви, изделий из кожи, меха, пошив и ремонт одежды, ремонт часов и ювелирных изделий; ремонт бытовой техники и предметов личного пользования, ремонт и изготовление металлических изделий, ремонт машин, оборудования и приборов, оргтехники и периферийного оборудования, сервисное обслуживание автотранспортных средств и иные бытовые услуги населению, в том числе фото- и киноуслуги, прокат, за исключением проката кинофильмов);

- оказание физическим лицам парикмахерских услуг (деятельность парикмахерских салонов), медицинских, косметологических услуг (в том числе в косметических салонах), ветеринарных и зооуслуг;

- оказание предпринимателями услуг по краткосрочному проживанию;

- оказание предпринимателями консультаций, а также бухгалтерских, аудиторских и юридических услуг, обучение, репетиторство, преподавание и иная деятельность в области образования;

- общественное питание (деятельность ресторанов, кафе, баров, столовых, нестационарных и других точек общественного питания с численностью работающих до **50 человек**);

- розничная торговля, осуществляемая через магазины с численностью работающих до 30 человек, палатки, рынки, лотки, ларьки, торговые **павильоны** и другие места организации торговли, в том числе не имеющие стационарной торговой площади;

- розничная торговля горюче-смазочными материалами;

- оказание автотранспортных услуг предпринимателями и организациями с численностью работающих до 100 человек, за исключением оказания на коммерческой основе услуг по перевозке пассажиров маршрутными такси;

- оказание на коммерческой основе услуг по перевозке пассажиров маршрутными такси;

- оказание услуг по предоставлению автомобильных стоянок и гаражей;

- деятельность организаций по сбору металлолома.

При введении единого налога на **вмененный** доход на своей территории субъект РФ вправе установить ограниченный по сравнению с федеральным перечень видов деятельности, при осуществлении которых налогоплательщик переводится на уплату единого **налога**.

Переход налогоплательщика на уплату единого налога на вмененный доход осуществляется в обязательном порядке. Право добровольного перехода на уплату единого налога предусмотрено только для общественных организаций инвалидов, их региональных и территориальных организаций, организаций, уставный капитал которых полностью состоит из вклада общественных организаций инвалидов, а также предприятий и учреждений, единственным собственником имущества которых являются общественные организации инвалидов.

Объектом налогообложения при применении единого налога является вмененный доход на очередной календарный месяц. В соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1998 г. вмененным доходом является потенциально возможный валовой доход плательщика единого налога за вычетом потенциально необходимых затрат, рассчитываемый с учетом совокупности факторов, непосредственно влияющих на получение такого дохода, на основе данных, полученных путем статистических исследований, в ходе проверок налоговых и иных государственных органов, а также оценки независимых организаций.

Ставка единого налога составляет **20%** вмененного дохода. Сумма единого налога рассчитывается с учетом ставки, значения базовой доходности, числа физических показателей, влияющих на результаты предпринимательской **деятельности**, а также повышающих (понижающих) коэффициентов базовой доходности, которые определяются в зависимости от: типа населенного пункта, в котором осуществляется предпринимательская деятельность; места осуществления предпринимательской деятельности внутри населенного пункта (центр, окраина, транспортная развязка и др.); характера местности (тип автомагистрали и др.), если деятельность осуществляется вне населенного пункта; удаленности места осуществления предпринимательской деятельности от транспортных развязок; удаленности места осуществления предпринимательской деятельности от остановок пассажирского транспорта; характера реализуемых товаров (производимых работ, оказываемых услуг); ассортимента реализуемой продукции; качества предоставляемых услуг; сезона и времени суток работы; качества занимаемого помещения;

производительности используемого оборудования; возможности использования дополнительной инфраструктуры; инфляции; числа видов деятельности, **осуществляемых** налогоплательщиками.

Размер вмененного дохода и значения иных составляющих **формул** расчета единого налога устанавливаются нормативными правовыми актами законодательных органов субъектов РФ.

Налоговый период по единому налогу устанавливается за один квартал. *Уплата единого налога* производится ежемесячно путем осуществления авансового платежа в размере **100%** суммы единого налога за календарный месяц. Сроки уплаты авансового платежа устанавливаются нормативными правовыми актами законодательных органов субъектов РФ.

Суммы единого налога, уплачиваемые организациями, зачисляются в федеральный бюджет, государственные внебюджетные фонды, а также в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты в следующих размерах:

- 1) федеральный бюджет — 25% общей суммы единого **налога**;
- 2) государственные внебюджетные фонды — 25% общей суммы единого налога;
- 3) бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты — 50% общей суммы единого налога.

Суммы единого налога, уплачиваемые предпринимателями, зачисляются в следующих размерах:

- 1) бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты — 75% общей суммы единого налога;
- 2) государственные внебюджетные фонды — 25% общей суммы единого налога.

Документом, подтверждающим уплату налогоплательщиком единого налога, является свидетельство об уплате единого налога. На каждый вид деятельности выдается отдельное свидетельство. Налогоплательщикам, имеющим два и более отдельно расположенных места осуществления деятельности на основе свидетельства (палатки, ларьки, кафе и другие), свидетельство выдается на каждое из таких мест.

Форма свидетельства об уплате единого налога на вмененный доход для **определенных** видов деятельности утверждена постановлением Правительства РФ от 3 сентября 1998 г. № 1028¹.

¹ СЗРФ. 1998. №36. Ст. 4526.

§ 4. Налог на игорный бизнес

Взимание налога на игорный бизнес осуществляется на основании Федерального закона «О налоге на игорный бизнес» от 31 июля 1998 г.¹ Данным законом устанавливаются общие принципы, на основании которых определяются плательщики налога на **игорный** бизнес, объекты налогообложения, налогооблагаемая база и ставки налога. Конкретные элементы налогов определяются представительными органами власти субъектов РФ с учетом положений, предусмотренных вышеуказанным нормативным актом.

Плательщиками налога на игорный бизнес признаются организации и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность в области игорного бизнеса, где под игорным бизнесом понимается предпринимательская деятельность, не являющаяся реализацией продукции (товаров, работ, услуг), связанная с извлечением игорным заведением от участия в азартных играх и пари дохода в виде выигрыша и платы за их проведение.

Налогом облагаются следующие виды объектов игорного бизнеса:

- игровые столы;
- игровые автоматы;
- кассы тотализаторов;
- кассы букмекерских контор.

Игорное заведение — предприятие, в котором на основании лицензии на осуществление предпринимательской деятельности в области игорного бизнеса проводятся азартные игры и (или) принимаются ставки на пари: казино, тотализатор, букмекерская контора, зал игровых автоматов и иные игорные дома (места).

Игровой стол — специально оборудованное место в игорном заведении, предназначенное для проведения азартных игр с любым **видом** выигрыша, в которых игорное заведение через своих представителей участвует как сторона или как **организатор** и (или) наблюдатель.

Игровой автомат — специальное оборудование (механическое, электрическое, электронное и иное техническое оборудование), установленное в игорном заведении и используемое для проведения азартных игр с денежным выигрышем без участия в указанных играх представителей игорного заведения.

Касса — специально оборудованное место в игорном заведении (тотализаторе или букмекерской конторе), где учитывается общая сумма ставок и определяется сумма выигрыша, подлежащая выплате (за исключением кассы тотализатора, являющегося структурным подразделением государственного унитарного предприятия).

Налоговый период для налога на игорный бизнес устанавливается как календарный месяц. *Ставка налога* на каждый объект налогообложения устанавливается в размере, кратном установленному федеральным законом минимальному размеру оплаты труда.

Суммы налога, подлежащие уплате, определяются плательщиком налога самостоятельно исходя из количества зарегистрированных объектов налогообложения и ставок налога. Расчет сумм налога за истекший налоговый период с учетом изменения количества и (или) видов объектов налогообложения представляется плательщиком налога в налоговый орган по месту регистрации объектов налогообложения ежемесячно не позднее 20-го числа **месяца**, следующего за истекшим налоговым периодом. Уплата сумм налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ производится плательщиком налога в течение пяти рабочих дней со дня представления.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение понятию «региональные налоги».
2. Что является объектом налога на имущество предприятия?
3. Каковы ставки налога на имущество предприятия?
4. Какими нормативными актами сегодня установлены региональные налоги?
5. Кто является плательщиком и что является объектом налога с продаж?
6. Кто является плательщиком и что является объектом налога на вмененный доход?
7. Кто является плательщиком и что является объектом налога на игорный бизнес?
8. Кем устанавливаются ставки налога на игорный бизнес?

Глава 19

ОСНОВНЫЕ МЕСТНЫЕ НАЛОГИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Закон об основах налоговой системы содержит обширный перечень местных налогов. В настоящее время ст. 21 этого Закона к местным налогам относит более 20 налогов, однако во многих субъектах РФ, где введен налог с продаж, большая часть из местных налогов не взимается.

Согласно п. 4 ст. 12 НК РФ местными признаются налоги, устанавливаемые и вводимые в действие в соответствии с данным Кодексом нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и **обязательные** к уплате на территории соответствующих муниципальных образований.

Основными местными налогами являются: налог на имущество физических лиц, земельный налог и налог на рекламу. Рассмотрим их подробнее.

§ 1. Налог на имущество физических лиц

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок исчисления и уплаты налога на имущество физических лиц, являются:

— Закон РФ «О налогах на имущество физических лиц» от 9 декабря **1991** г.¹;

— инструкция Госналогслужбы «О порядке исчисления и уплаты налогов на имущество физических лиц» от 30 мая **1995** г. № 31;

— инструкция МНС России по применению Закона РФ «О налогах на имущество физических лиц» от 2 ноября **1999** г. № 54.

Плательщиками налога на имущество физических лиц являются физические лица — собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения.

¹ ВВС. 1992. № 8. Ст. 362; 1993. № 4. Ст. 118, **486**, 1236; СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1863; 1995. № 5. Ст. 346; 1999. № 29. Ст. 3689.

Налог на имущество физических лиц подразделяется на налог на строения, помещения и сооружения и налог на транспортные средства.

Объектами обложения налогами признаются следующие виды имущества:

1) жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения;

2) самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, катера, мотосани, моторные лодки и другие водно-воздушные транспортные средства (за исключением весельных лодок).

Учитывая, что объект налогообложения — это юридический факт, точнее было бы определить перечисленное имущество как предмет налогообложения, а факт нахождения данного имущества в собственности — в качестве объекта налогообложения.

Ставки налога на строения, помещения и сооружения устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости, типа использования и по иным критериям. В зависимости от стоимости имущества установлены следующие ставки налога на имущество (рис. 8).

Стоимость имущества	Ставка налога
до 300 тыс. руб.	до 0,1%
от 300 тыс. руб. до 500 тыс. руб.	от 0,1 до 0,3%
свыше 500 тыс. руб.	от 0,3 до 2,0%

Рис. 8

До внесения изменений в Закон РФ «О налогах на имущество физических лиц» Федеральным законом от 17 июля 1999 г. определение ставок налога относилось к компетенции законодательной власти субъектов РФ.

Платежи по налогам зачисляются в местный бюджет по месту нахождения (регистрации) объекта налогообложения. Исчисление налога на имущество производится налоговыми органами.

Налог на строения, помещения и сооружения исчисляется на основании данных об их инвентаризационной стоимости по состоянию на 1 января каждого года на основании сведений, предоставляемых органами, осуществляющими регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также органами технической инвентаризации.

По новым строениям, помещениям и сооружениям, а также по приобретенным транспортным средствам налог уплачивается с

начала года, следующего за годом их возведения или приобретения.

За строение, помещение и сооружение, перешедшее по наследству, налог взимается с наследников с момента открытия наследства. В соответствии с п. 4 ст. 5 Закона РФ «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения» сумма налога с имущества, **переходящего** в собственность физических лиц в порядке наследования, в случаях наличия в составе этого имущества жилых домов (квартир), дач и садовых домиков в садоводческих товариществах уменьшается на сумму налогов на имущество физических лиц, подлежащую уплате этими лицами за указанные объекты до конца года открытия наследства, в соответствии с ч. 3 п. 5 ст. 5 Закона РФ «О налоге на имущество физических лиц».

В случае уничтожения, полного разрушения строения, помещения, сооружения или транспортного средства взимание налога прекращается начиная с месяца, в **котором** они были уничтожены или полностью разрушены.

При переходе права собственности на строение, помещение, сооружение или транспортное средство от одного собственника к другому в течение календарного года налог уплачивается первоначальному собственнику с 1 января этого года до **начала** того месяца, в котором он утратил право собственности на указанное имущество, а новым собственником — начиная с месяца, в котором у последнего возникло право собственности.

При возникновении права на льготу в течение календарного года **перерасчет** налога производится с месяца, в котором возникло это право. В случае несвоевременного обращения за предоставлением льготы по уплате налогов перерасчет суммы налогов производится не более чем за три года по письменному заявлению налогоплательщика.

За строения, помещения и сооружения, находящиеся в общей долевой собственности нескольких собственников, налог уплачивается каждым из собственников соразмерно их доле в **этих** строениях, помещениях и сооружениях.

За строения, помещения и сооружения, находящиеся в общей совместной собственности нескольких собственников без определения долей, налог уплачивается одним из указанных собственников по соглашению между ними. В случае несогласованности налог уплачивается каждым из собственников в **равных долях**.

Налог на транспортные средства уплачивается ежегодно по ставкам, устанавливаемым представительными органами местного самоуправления и не превышающим следующих размеров (рис.9).

Объекты налогообложения	Размеры налога (в процентах от минимального размера оплаты труда, действующего на 1 января года, за который начисляется налог)
Вертолеты, самолеты, теплоходы	
с каждой лошадиной силы	10
(с каждого киловатта мощности)	13,6
Яхты, катера и другие транспортные средства (с мощностью двигателя свыше 100 лошадиных сил)	
с каждой лошадиной силы	5
(с каждого киловатта мощности)	6,8
Парусные суда	
с каждого пассажира-места	30
Мотосани, катера, моторные лодки и другие транспортные средства (с мощностью двигателя до 100 лошадиных сил)	
с каждой лошадиной силы	3
(с каждого киловатта мощности)	4,1
Несамоходные (буксирные) суда	
с каждой регистровой тонны валовой вместимости	10
Водно-воздушные транспортные средства, не имеющие двигателей (за исключением весельных лодок)	5

Рис.9

Налоги зачисляются в местный бюджет по месту нахождения (регистрации) объекта налогообложения.

За транспортное средство, находящееся в собственности нескольких физических лиц, налог взимается с того лица, на имя которого зарегистрировано это транспортное средство.

Платежные извещения об уплате налога вручаются плательщикам налоговыми органами ежегодно не позднее 1 августа.

Уплата налога производится владельцами равными долями в два срока — не позднее 15 сентября и 15 ноября.

Лица, своевременно не привлеченные к уплате налога, уплачивают его не более чем за три предыдущих года.

Пересмотр неправильно произведенного налогообложения допускается не более чем за три предыдущих года.

Закон РФ «О налоге на имущество физических лиц» предусматривает освобождение от уплаты налога на имущество некоторых категорий граждан. Льгота в виде освобождения от уплаты налога на транспортные средства предусмотрена и для владельцев моторных лодок с **мотором**, мощностью не более 10 л.с., или 7,4 кВт. Лица, имеющие право на льготы, самостоятельно представляют необходимые документы в налоговые органы.

§ 2. Земельный налог

Основными нормативными правовыми актами, регулирующие порядок исчисления земельного налога, являются:

- Закон РФ «О плате за землю» от 11 октября 1991 г.¹;
- инструкция Госналогслужбы РФ по **применению** Закона РФ «О плате за землю» от **17 апреля 1995 г.** № 29.

В соответствии со ст. 1 Закона РФ «О плате за землю» использование земли в России является платным. Формами платы являются:

- земельный налог;
- арендная плата.

Земельным налогом облагаются *собственники земли, земле-владельцы и землепользователи (кроме арендаторов)*.

Арендная плата взимается с арендаторов.

Целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования, охраны и освоения **земель**, повышения плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов финансирования этих мероприятий.

Основанием для установления налога и арендной платы за землю является документ, удостоверяющий право собственности, владения или пользования (аренды) земельным участком.

Объектом обложения земельным налогом является нахождение в собственности, пользовании или владении земельных участков.

¹ ВВС. 1991. № 44. Ст. 1424; СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3810.

Размер земельного налога не зависит от **результатов** хозяйственной деятельности собственников **земли**, землевладельцев, землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год. Ставки земельного налога устанавливаются отдельно для земель сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения.

Для земель сельскохозяйственного назначения установлены ставки земельного налога за один гектар пашни.

Средние размеры земельного налога с одного гектара **пашни** даны в Законе РФ «О плате за землю» применительно к различным субъектам РФ.

Минимальные ставки земельного налога за один гектар пашни устанавливаются органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ.

При исчислений сумм земельного налога для плательщиков вводятся коррективы на местоположение их земельных участков.

Налог на земли городов, **рабочих**, курортных и дачных поселков взимается со всех организаций и граждан, имеющих в собственности, владении или пользовании земельные участки, по ставкам, устанавливаемым для городских земель.

В целом, система ставок земельного налога весьма разветвленная, дифференцируется по различным основаниям. **Органам** местного самоуправления законом предоставлены весьма широкие права в определении конкретных ставок этого налога.

За неиспользуемые или используемые не по целевому назначению земельные участки ставка земельного налога устанавливается в двойном размере.

Основными признаками отнесения участков к неиспользуемым или к используемым не по целевому назначению могут быть:

— осуществление хозяйственной или иной деятельности, связанной с использованием участка, в целях, не предусмотренных правоустанавливающими документами на землю, или целях наряду с основной, не предусмотренной законодательством и иными нормативными актами РФ и субъектов РФ;

— неиспользование сельскохозяйственных угодий в течение трех лет, характеризующееся отсутствием признаков осуществления хозяйственной деятельности, связанной с сельскохозяйственным использованием земель;

— неиспользование участка, предназначенного для производственного, жилищного и иного строительства, в течение трех лет, если иной срок не предусмотрен договором на создание объекта или законодательством.

В зависимости от природно-экономических условий региона могут быть установлены иные признаки отнесения земель к неиспользуемым или используемым не по целевому назначению.

Факты аренды или субаренды участка (или его части) не являются основанием для отнесения земель собственника к используемым не по целевому назначению.

Порядок уплаты земельного налога различен для юридических и физических лиц.

Земельный налог, уплачиваемый юридическими лицами, исчисляется непосредственно этими лицами. Юридические лица ежегодно не позднее 1 июля **представляют** в налоговые органы расчет причитающегося с них налога по каждому земельному участку. По вновь отведенным земельным участкам расчет налога представляется в течение месяца с момента их предоставления.

Начисление земельного налога гражданам производится налоговыми органами, которые ежегодно не позднее 1 августа вручают им платежные извещения об уплате налога.

Учет плательщиков и начисление налога производятся ежегодно по состоянию на 1 июня. Земельный налог с юридических лиц и граждан исчисляется начиная с месяца, следующего за месяцем предоставления им земельного участка.

Суммы налога *уплачиваются* равными долями не позднее 15 сентября и 15 ноября. **Органы** законодательной (представительной) власти субъектов РФ и органы местного самоуправления с учетом местных условий имеют право устанавливать другие сроки уплаты налога.

Плательщики, своевременно не привлеченные к уплате земельного налога, уплачивают этот налог не более чем за три предшествующих года. Пересмотр неправильно произведенного **налогообложения** допускается не более, чем за три предшествующих года.

За земельные участки, предназначенные для обслуживания строения, находящегося в раздельном пользовании нескольких юридических лиц или граждан, земельный налог начисляется отдельно каждому пропорционально площади строения, находящегося в их раздельном пользовании.

За земельные участки, предназначенные для обслуживания строения, находящегося в общей собственности нескольких юридических лиц или граждан, земельный налог начисляется каждому из этих собственников соразмерно их доле на эти строения.

От уплаты земельного налога полностью освобождаются заповедники, национальные и дендрологические парки, ботани-

ческие сады и т.д. Статья 12 Закона РФ «О плате за землю» содержит обширный перечень юридических и физических лиц, освобожденных от уплаты налога. Однако, при передаче данными лицами земельных участков в аренду (пользование) с них **взимается** земельный налог с площади, переданной в аренду (пользование).

Расходы по уплате земельного налога в соответствии с п. 5 ст. 21 Закона об основах налоговой системы относятся на себестоимость продукции (работ, услуг).

§ 3. Налог на рекламу

Налог на рекламу согласно п. 4 ст. 21 Закона об основах налоговой системы устанавливается нормативными актами местных представительных органов власти. Данные органы по своему усмотрению решают вопрос о введении налога на рекламу на своей территории.

Понятие рекламы содержится в ст. 2 Федерального закона «О рекламе» от 18 июля 1995 г. с изменениями¹, согласно которой реклама — распространяемая в любой форме, с помощью любых средств информация о физическом или **юридическом** лице, товарах, идеях и начинаниях (рекламная информация), которая предназначена для неопределенного круга лиц и призвана формировать или поддерживать интерес к этим физическому, юридическому лицу, товарам, идеям и начинаниям и способствовать реализации товаров, идей и начинаний.

Объектом налогообложения является сумма расходов на рекламу, включая НДС, акцизы, налог с продаж.

Расходы на рекламу — это расходы предприятия по целенаправленному информационному воздействию на потребителя для продвижения продукции (работ, услуг) на рынках сбыта. К расходам предприятия на рекламу относятся расходы **на** разработку и издание рекламных изделий (иллюстрированных прейскурантов, каталогов, брошюр, альбомов, прейскурантов, плакатов, афиш, рекламных писем, открыток и т.п.); на разработку и изготовление эскизов этикеток, образцов **оригинальных** и фирменных пакетов, упаковки, приобретение и изготовление рекламных сувениров и т.д.; на рекламные мероприятия через средства массовой информации (объявления в печати, передачи по радио и телевиде-

¹ СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2864; Российская газета. 2001. 23 июня.

нию); на световую и иную наружную рекламу, на приобретение, изготовление, копирование, дублирование и демонстрацию рекламных кино-, видео-, диафильмов и т.п.; на изготовление стендов, муляжей, рекламных щитов, указателей и др.; на хранение и экспедирование рекламных материалов; на оформление витрин, выставок-продаж, комнат образцов; на уценку товаров, полностью или частично потерявших свое первоначальное качество при экспонировании в витринах; на проведение иных рекламных мероприятий.

Плательщиком налога на рекламу является рекламодатель.

Расходы на рекламу согласно подп. «у» п. 2 Положения о составе затрат, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. № 552, включаются в себестоимость продукции (работ, услуг). Расходы предприятия по уплате налога на рекламу согласно п. 5 ст. 21 Закона об основах налоговой системы относятся на финансовые результаты деятельности предприятия.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем заключается специфика местных налогов в сравнении с федеральными и региональными налогами?
2. Какими нормативными актами установлены местные налоги сегодня?
3. Что является объектом земельного налога, налога на рекламу и налога на имущество физических лиц?
4. Дайте определение понятию «реклама».

Глава 20

МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАЛОГОВЫЕ НОРМЫ И НАЛОГОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Действие международных налоговых соглашений в Российской Федерации

В настоящее время во многих странах мира идут процессы преобразования их налоговых систем¹. Объем и качество преобразования отношений в сфере налогообложения таковы, что позволяют говорить о глобальной налоговой реформе². Общими целями, преследуемыми в ходе мировой налоговой реформы, являются: повышение эффективности национальных налоговых систем; обеспечение нейтральности налогообложения с тем, чтобы налоги не искажали налоговые решения; осуществление принципа справедливости и равенства в налогообложении; упрощение налоговой системы и количества налогов; сокращение ставки налогов при одновременном расширении налоговой базы; сокращение налоговых льгот и изъятий³.

Важную роль в глобальной налоговой реформе играет международное сотрудничество. Государства активно взаимодействуют друг с другом по налоговым вопросам: заключают соответствующие международные соглашения⁴, унифицируют национальное налоговое законодательство, приводят его в соответствие с международными стандартами, оказывают правовую помощь в борьбе с налоговыми правонарушениями⁵. В рамках международного эконо-

¹ См.: *Козырин А.Н.* Налоговое право зарубежных стран. М., 1993; *Налоговые системы зарубежных стран.* М., 1995; *Толстомятенко Г.П.* Европейское налоговое право. М., 2001.

² См.: *Крылова Н.* Глобальная налоговая реформа 80—90-х гг. в России и за рубежом // *Хозяйство и право.* 1996. № 9.

³ См. подробнее: *Сорокина Е.Л.* Основы международного налогового права. М., 2000. С. 38.

⁴ См.: *Дернберг Р.Л.* Международное налогообложение. М., 1997; *Кашин В.А.* Налоговые соглашения России. М., 1998.

⁵ См.: *Бирюков П.Н.* Взаимодействие органов ФСНП России с зарубежными правоохранительными органами при расследовании налоговых преступлений: правовые вопросы. Воронеж, 1999.

номического права сформировалась новая подотрасль — международное налоговое право¹. Нормы международного налогового права зафиксированы **главным** образом в договорах (Договор об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г., Типовое налоговое соглашение Британского Содружества наций 1964 г., Конвенция между Правительством РФ и Правительством Итальянской Республики об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал и предотвращении уклонения от налогообложения 1996 г. и др.). Однако налоговые нормы закреплены и в иных источниках международного права, в частности, в актах органов международных организаций. Так, в 1996 г. Совет глав правительств при Межгосударственном совете Белоруссии, Казахстана, Киргизии и России одобрил Основные принципы взаимодействия налоговых служб государств — участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. В 1997 г. Совет глав правительств СНГ принял Положение о порядке применения налога на добавленную стоимость и акцизов по поставкам товаров (услуг) по производственной кооперации при расчетах между хозяйствующими **субъектами** государств — участников СНГ.

В рамках ООН разработана Международная налоговая программа, целью которой является оказание содействия государствам в совершенствовании их налоговых систем. В 1993 г. были опубликованы разработанные в рамках указанной Программы «Основы мирового налогового кодекса». Основы включают проект Мирового налогового кодекса (МНК) и **комментарии** к нему. МНК направлен на унификацию национального законодательства, выработку единообразной терминологии. В МНК зафиксированы общие принципы налогообложения, регламентируется взимание наиболее важных налогов (подходный налог, НДС, акцизы, налог на недвижимость), определяются принципы организации и деятельности национальных налоговых служб. МНК, таким образом, является ориентиром для государств в процессе кодификации и прогрессивного развития национального налогового права.

Основными направлениями современного международного сотрудничества в сфере налогообложения являются:

¹ См.: Фомина О. Международное налоговое право: понятия, основные принципы // Хозяйство и право. 1995. № 5.

1) определение основных принципов налогообложения (Типовая конвенция ООН для урегулирования налоговых отношений между развитыми и развивающимися странами 1980 г., Соглашение между правительствами России и Казахстана о принципах взимания косвенных налогов во взаимной торговле 2000 г. и др.);

2) **избежание** двойного налогообложения (Многосторонняя конвенция об избежании двойного налогообложения выплат авторского вознаграждения 1979 г., Соглашение между Россией и Швейцарией об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал 1995 г. и др.);

3) регулирование некоторых правил о так называемых налоговых убежищах и оффшорных зонах (Типовая конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 1977 г., Типовая конвенция ООН 1980 г.);

4) обмен информацией и сотрудничество в борьбе с налоговыми правонарушениями (Соглашение между правительствами России и Молдавии о сотрудничестве и обмене информацией в области борьбы с нарушениями финансового и налогового законодательства 1996 г., Соглашение между правительствами России и Казахстана о сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства 1998 г. и др.).

Россия активно участвует в создании и реализации норм международного налогового права: заключает соответствующие международные соглашения, гармонизирует налоговое законодательство с международными стандартами, сотрудничает с другими государствами и международными организациями в борьбе с налоговыми правонарушениями.

В соответствии с Конституцией РФ (ч. 4 ст. 15) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем законом, применяются правила международного договора.

Пункт 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г.¹ дополняет указанные правила: «Положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления

¹ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты».

Коллизионная норма закреплена и в ст. 7 НК РФ: «Если международным договором РФ, содержащим положения, касающиеся налогообложения и сборов, установлены иные правила и нормы, чем предусмотренные настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами о налогах и (или) сборах, то применяются правила и нормы международных договоров Российской Федерации».

Таким образом, в Российской Федерации международные налоговые нормы действуют в двух основных формах: а) через принятие в Российской Федерации актов налогового права, регулирующих те же вопросы, что и международные нормы; б) через непосредственное применение международных норм в качестве регуляторов налоговых отношений.

1. Практика внесения изменений в российское налоговое право достаточно разнообразна. Выработаны следующие основные способы:

а) Определение порядка применения в РФ международного налогового соглашения. Например, в 1996 г. Госналогслужба РФ направила налоговым инспекциям руководство по применению Соглашения между правительствами России и Таджикистана о сотрудничестве по вопросам соблюдения налогового законодательства. Российским налоговым инспекциям было поручено организовать сбор и учет информации о коммерческой деятельности в России юридических и физических лиц Таджикистана относительно регистрации предприятий, их филиалов и представительств, включая сведения об их местонахождении, подчиненности, форме собственности и другие; открытия счетов в государственных и **коммерческих** банках физическими и юридическими лицами, а также наличия и движения денежных средств; всех видов доходов юридических и физических лиц, полученных на территории данной стороны Соглашения, уплаченных сумм налогов либо иной информации, связанной с налогообложением.

б) Издание во исполнение международного соглашения специальных нормативных актов, когда законодательство о налогах и сборах не регулирует определенные отношения вообще либо регулирует их иначе, чем договор. Так, в 1994 г. Госналогслужба РФ направила налоговым инспекциям письмо о порядке получения налоговыми органами информации в странах — членах Интерпола, которое восполняло соответствующие пробелы в налоговом праве.

в) Включение в налоговое законодательство отсылок к международным налоговым договорам. Соответствующие нормы зафиксированы в ст. 7 НК РФ, ст. 11 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций», других актах налогового права.

2. Прямое применение в РФ международных налоговых норм предусмотрено как общим налоговым законодательством (НК РФ), так и специальными актами, регламентирующими деятельность налоговых органов, и налогоплательщиками. Международные налоговые нормы имеют прямое действие в РФ вместе с нормами российского налогового законодательства либо вместо них. Так, ст. 149, 152, 157 НК РФ определяют специфику налогообложения доходов от отдельных видов деятельности с учетом международных налоговых норм. Статья 4 Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции»¹ подчеркивает, что органы ФСНП РФ взаимодействуют с налоговыми службами других государств на основе международных договоров и обязательств РФ. Согласно п. 2 Положения о Федеральной службе налоговой полиции РФ 1999 г., эта служба в своей деятельности руководствуется помимо норм российского законодательства общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ. На основании п. 8 Положения о Министерстве РФ по налогам и сборам 2000 г. Министерство имеет право осуществлять международное сотрудничество в соответствии с возложенными на него задачами и функциями.

Рассмотрим подробнее отдельные группы международных налоговых соглашений.

§ 2. Договоры об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов

Россией заключено несколько десятков соглашений об избежании двойного налогообложения (с **Азербайджаном**, Аргентиной, Арменией, Белоруссией, Бельгией, Болгарией, Великобританией, Венгрией, Германией, Данией, Индией, Казахстаном, Канадой, Мали, Марокко, Румынией, Словенией, США, Францией, Чехией, Японией и другими государствами)². Некоторые из этих договоров регулируют только вопросы избежания двойного нало-

¹ ВВС. 1993. № 29. Ст. 1114; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4973.

² См. также: Налоги и налоговое право // Под ред. А.В. Брызгалина М., 1998.

гообложения, другие предусматривают также меры по предотвращению уклонения от уплаты налогов.

В договорах определен перечень налогов, на которые они распространяются. Применительно к России это: налог на прибыль, подоходный налог (налог на доходы физических лиц), налог на имущество предприятий и физических лиц. Однако такой перечень зафиксирован далеко не во всех договорах. К примеру, Договор между Россией и США об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал 1992 г. и Соглашение между правительствами России и Финляндии об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы 1996 г. применяются лишь в отношении налога на прибыль и подоходного налога.

Используемые договорами понятия и термины не всегда совпадают с принятыми в российском налоговом законодательстве. Например, по ст. 4 Соглашения между Россией и Германией об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество 1996 г. «резидент» — это любое лицо, которое по законодательству государства подлежит налогообложению в нем на основании своего местожительства, постоянного местопребывания, места регистрации, местонахождения руководящего органа или любого другого критерия аналогичного характера. В то же время в соответствии со ст. 11 НК РФ к налоговым резидентам РФ относятся лица, фактически находящиеся на территории России не менее 183 дней в календарном году.

Договорами регламентируется порядок налогообложения доходов иностранных юридических лиц и доходов от отдельных видов деятельности, которые зачастую отличаются от зафиксированных в российском праве. Например, по ст. 10 Соглашения между правительствами России и Финляндии об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы 1996 г. налог на дивиденды установлен в размере 5% или 12%, в зависимости от плательщика. В то же время по Закону РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» 1991 г. налог с дивидендов взимается по ставке 15%.

Соглашения содержат правила по устранению двойного налогообложения. По конвенциям двойное налогообложение в России устраняется следующим образом: если российский резидент получает доход или владеет капиталом, которые в соответствии с соглашением могут облагаться налогами в иностранном государстве, сумма налога на такой доход или капитал, подлежащая упла-

те за рубежом, может вычитаться из налога, взимаемого в России. Такой вычет, однако, не должен превышать сумму налога РФ на такой доход или капитал (ст. 23 Соглашения между Россией и Швейцарией об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал 1995 г.). Аналогичные нормы имеются и в российском законодательстве (ст. 12 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» и т.д.).

Договоры устанавливают особые правила в отношении налогообложения доходов директоров, юристов, врачей, спортсменов, студентов, ученых и других категорий граждан.

В соглашениях определяются «компетентные органы», правомочные решать вопросы по устранению двойного налогообложения. В России — это Министерство финансов РФ или уполномоченный им орган; в Армении — Налоговая инспекция Армении; в Бельгии — Министр финансов; в Белоруссии — Главная государственная налоговая инспекция; в Германии — Федеральное министерство финансов; в Италии — Министерство финансов; во Франции — Министр, отвечающий за бюджет, и т.д.

Наконец, некоторые договоры предусматривают оказание помощи по взиманию налогов. На основании ст. 25 Соглашения между правительствами России и Армении об устранении двойного налогообложения на доходы и имущество 1996 г. по просьбе налогового органа одного государства налоговый орган другого государства производит взимание налогов, предусмотренных договором. На основании ст. 29 Соглашения между правительствами России и Нидерландов об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество 1996 г. государства соглашаются оказывать друг другу помощь не только в сборе налогов, но и в отношении пени, процентов и расходов.

Таким образом, с помощью норм указанных налоговых соглашений можно установить факты получения доходов за рубежом, уплаты налогов с них и другие обстоятельства, имеющие значение при налогообложении.

§ 3. Соглашения о сотрудничестве в борьбе с нарушениями налогового законодательства

Россия активно сотрудничает с иностранными государствами и международными организациями в борьбе с налоговыми правонарушениями.

Договоры о сотрудничестве и обмене информацией в области борьбы с нарушениями налогового законодательства можно поделить на две большие группы.

К первой группе относятся соглашения, по которым «компетентным органом» со стороны России является Министерство РФ по налогам и сборам (двусторонние соглашения с Узбекистаном, Арменией, **Грузией**, Белоруссией, Таджикистаном, Молдавией, Украиной, Казахстаном, Киргизией и некоторыми другими странами). По этим соглашениям МНС России оказывает **содействие**: в предотвращении и пресечении нарушений налогового законодательства; в предоставлении информации о соблюдении налогового законодательства юридическими и физическими лицами; в предоставлении информации о национальных налоговых системах и текущих изменениях налогового законодательства; в создании и функционировании компьютерных систем, обеспечивающих работу налоговых **органов**; в **организации** работы с налогоплательщиками и налоговыми органами, включая разработку методических рекомендаций по обеспечению контроля за соблюдением налогового законодательства; в области обучения кадров и обмена специалистами; по другим вопросам. По данным договорам можно получать информацию и документы о получаемых за рубежом доходах и уплаченных (или неуплаченных) с них налогах.

Ко второй группе относятся договоры, по которым «компетентным органом» со стороны РФ является ФНС России (двусторонние соглашения с Узбекистаном, Арменией, Грузией, другими государствами). Соглашениями предусмотрен обмен информацией о налоговых преступлениях и правонарушениях, совершенных юридическими и **физическими** лицами: о сокрытии доходов юридическими и (или) физическими лицами от налогообложения с указанием способов, **применяемых** при этом нарушителями налогового законодательства; об открытии счетов в государственных и коммерческих банках юридическими и (или) физическими лицами, а также движении средств по этим счетам; о доходах, размерах налогооблагаемой базы и суммах налогов, **взимаемых** с юридических и (или) физических лиц, нарушивших финансовое и налоговое законодательство, и т.д. Соглашениями предусмотрена возможность представления копий документов, касающихся налогообложения юридических и физических лиц (**счета-фактуры**, накладные, договоры, контракты, сертификаты, справки и другие), а также документов по вопросам, имеющим отношение к налоговым преступлениям и правонарушениям.

К этой же группе можно отнести соглашения, заключенные ФСНП России (заключены с МВД Литовской Республики, Главным полицейским управлением Швеции и др.). Их целью является организация эффективной борьбы по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений и правонарушений. Взаимодействие ФСНП России с иностранными правоохранительными органами при проведении мероприятий по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и правонарушений в сфере финансового и налогового законодательства включает совместное планирование, использование сил и средств, обмен информацией о ходе и результатах проведения такого рода мероприятий. По соглашениям Федеральной службы налоговой полиции РФ сотрудничество осуществляется в форме: обмена оперативной и иной информацией о готовящихся и совершенных преступлениях; оказания содействия в раскрытии преступлений и розыске, установлении лиц, их совершивших **либо** к ним причастных; обмена опытом работы, законодательными и иными нормативными актами, регламентирующими их деятельность; иных мероприятий.

Важную роль в борьбе с налоговыми правонарушениями играет Интерпол. Органы ФСНП России могут получить по каналам Интерпола следующую информацию: названия иностранных коммерческих структур; их юридические адреса, номера и даты регистрации; фамилии и имена руководителей коммерческих структур; основные направления деятельности; размеры уставного капитала; сведения о прекращении деятельности; сведения криминального характера о деятельности коммерческих структур; сведения о заключенных инофирмами сделках с участием российских государственных и частных **структур**. Следует, однако, учитывать, что сведения об открытии юридическими и физическими лицами счетов в зарубежных банках, а также движении средств по ним, составляют банковскую тайну и могут сообщаться только после рассмотрения верховным органом юстиции, прокуратурой или соответствующим судом иностранного государства официального обращения Генеральной прокуратуры РФ. Запрос о получении такого рода сведений направляется в Генеральную прокуратуру РФ органом налоговой полиции, следователем или прокурором, возбудившим уголовное дело по материалам, полученным от налоговых органов в установленном порядке.

§ 4. Иные соглашения, в которых имеются налоговые нормы

Помимо договоров об избежании двойного налогообложения Российская Федерация участвует в специальных соглашениях о налогообложении *доходов от международных перевозок* (заключены с Грецией, Финляндией, Францией, Японией и др.). Эти соглашения затрагивают вопросы налогообложения доходов специализированных транспортных предприятий морского и воздушного транспорта.

Согласно этим конвенциям российские транспортные предприятия могут освобождаться в иностранном государстве: от всех налогов на доходы и прибыль, которые они получают от эксплуатации воздушных и/или морских судов; от уплаты налогов на сооружения, используемые этими предприятиями. Соответственно, иностранные транспортные предприятия освобождаются в России от всех налогов на доходы и прибыли, которые они получают от эксплуатации таких судов (ст. 2 Соглашения между правительствами СССР и Ирландии об устранении двойного налогообложения авиатранспортных предприятий и их служащих 1986 г.).

В соответствии с конвенциями иностранные граждане освобождаются в России от всех налогов на заработную плату, которую они получают за работу в своих транспортных предприятиях; соответственно, российские граждане освобождаются за рубежом от всех налогов на заработную плату, которую они получают за свою работу в российском транспортном предприятии (ст. 2 Соглашения между правительствами СССР и Финляндии о взаимном освобождении авиапредприятий и их персонала от налогообложения и взносов на социальное страхование 1972 г.).

Вознаграждение, получаемое в связи с работой на борту морского или воздушного судна, используемого в международных перевозках, подлежит налогообложению лишь в том государстве, в котором работодатель имеет постоянное местопребывание (ст. 2 Соглашения между правительствами СССР и Греции об освобождении от двойного налогообложения на доходы от морских и воздушных перевозок 1976 г.).

В рамках СНГ Россия участвует в нескольких соглашениях о развитии сотрудничества и интеграции в экономической деятельности.

Так, по Соглашению об общих условиях и механизме поддержки развития производственной кооперации предприятий и

отраслей **государств** — участников СНГ 1993 г. (в ред. 1994 г.) Россия обязалась не применять налоги в отношении товаров, поставляемых по кооперации и в рамках таможенных режимов переработки, а также предоставляемых услуг.

В ближайшее время в рамках СНГ планируется заключить Соглашение о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров (работ, услуг), а также соглашения о координации деятельности в области налоговой политики **государств** — участников СНГ.

Таким образом, на основании соглашений о развитии интеграции налогоплательщики могут освобождаться от уплаты ряда **налогов** и не могут быть привлечены к ответственности за уклонение от уплаты налогов, являющихся предметом межгосударственных договоренностей.

Отдельную группу можно выделить *международные соглашения, в которых имеются отдельные нормы о налогах*. В их числе:

а) Соглашения о поощрении и защите капиталовложений. По этим соглашениям Россия гарантировала инвесторам после выполнения ими всех налоговых обязательств беспрепятственный перевод за границу платежей в связи с их капиталовложениями, и в частности: доходов; сумм, причитающихся инвестору в связи с полной или частичной ликвидацией либо продажей капиталовложения; сумм, выплачиваемых в погашение займов, связанных с **капиталовложением**; компенсации; неизрасходованной заработной платы персонала, нанятого за границей в связи с капиталовложением. К примеру, по ст. 15 Соглашения о сотрудничестве в области инвестиционной **деятельности** 1993 г. имущество, ввозимое из других государств в качестве вклада инвесторов сторон в уставный фонд предприятий с инвестициями сторон и предназначенное для собственного материального производства, не облагается налогами.

б) Соглашения о защите авторских и смежных прав определяют порядок выплаты авторского вознаграждения, получателя авторского вознаграждения, обязанности государства проживания **получателя**. Так, по соглашениям доходы от использования авторских прав, возникающие на территории одной **стороны** и выплачиваемые лицу с постоянным местопребыванием на территории другой стороны, подлежат налогообложению только по месту постоянного пребывания автора (ст. 4 Соглашения между правительствами СССР и Польши о взаимной охране авторских прав 1975 г.).

в) Конвенции о статусе дипломатических, консульских и иных представительств, пользующихся иммунитетом от налоговой юрисдикции страны пребывания.

В соответствии со ст. 23 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.¹ аккредитующее государство и глава представительства освобождаются от всех государственных, районных и муниципальных налогов, сборов и пошлин в отношении помещений представительства, собственных или наемных, кроме таких налогов, сборов и пошлин, которые представляют собой плату за конкретные виды обслуживания. Эти изъятия, однако, не касаются тех налогов, сборов и пошлин, которыми, согласно законам государства пребывания, облагаются лица, заключающие контракты с аккредитующим государством или главой представительства. Нормы аналогичного характера закреплены в ст. 32 и 49 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.², ст. 24 и 33 Конвенции о специальных миссиях 1969 г.³ и других соглашениях.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите международно-правовые акты, действующие в сфере **налогообложения**.
2. Какие российские **налоги** составляют предмет международно-правового регулирования?
3. В каких формах международные налоговые нормы действуют в **России**?
4. Каков порядок устранения двойного налогообложения, установленный в международных соглашениях?

¹ См.: Международное публичное право. Сборник документов / Сост. К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. Т. 1. М., 1996. С. 176—185.

² Там же. С. 188—206.

³ Там же. С. 209—221.

Глава 21

НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Среди государственных и муниципальных доходов определенное место занимают неналоговые доходы.

Неналоговые доходы государства и муниципальных образований — это поступающие в их распоряжение доходы от использования, продажи или иного возмездного отчуждения государственной или муниципальной собственности, от оказания органами государства или местного самоуправления платных услуг, платежи эквивалентного и штрафного характера, доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, а также средства, привлеченные на добровольных началах.

Общий **перечень** неналоговых доходов установлен п. 4 ст. 41 БК РФ. Он является единым и детализируется по уровням бюджетной системы бюджетной классификацией. При этом, характеристика видов неналоговых доходов дана в ст. 42—46 БК РФ. Согласно действующему законодательству к неналоговым доходам относятся:

1. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности:

— средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

— средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;

— средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление;

— плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной **основах**;

— доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ,

или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям;

— часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;

— другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

2. *Доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями*, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти **субъектов РФ**, органов местного самоуправления. Названные доходы в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

К числу этих доходов относятся самые различные доходы, которые могут образоваться у бюджетного учреждения в результате осуществления платной образовательной, медицинской деятельности и т.д. Кроме того, к числу неналоговых доходов от оказания услуг следует относить плату за регистрацию сделок с недвижимым имуществом, которую взимают **учреждения** юстиции по государственной регистрации прав в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹.

Согласно типовой смете доходов и расходов бюджетного учреждения, утвержденной Министерством финансов РФ в 1999 г., к доходам бюджетного учреждения относятся: доходы от реализации производимой продукции (работ, услуг); поступления за выполнение социально-творческих заказов; поступления от платных форм культурной деятельности; поступления от проведения работ, мероприятий (оказание услуг) по договорам с юридическими и **физическими лицами**.

3. *Средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности*, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным об-

разованиям, и иные суммы принудительного изъятия. Штрафы подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Суммы денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве санкций, предусмотренных гл. 16 и 18 НК РФ, зачисляются в соответствующие бюджеты по нормативам и в **порядке**, которые установлены федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и (или) законодательством РФ о налогах и сборах для соответствующих налогов и сборов, федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов. Так, ст. 10 Федерального закона «О федеральном бюджете **на 2001 год**» установлено, что 50% от суммы денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве налоговых санкций, зачисляются в федеральный бюджет, остальные 50% зачисляются в соответствующие бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

4. *Доходы в виде финансовой помощи* (дотаций, субвенций и субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств), полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы России, за исключением бюджетных ссуд и бюджетных кредитов¹.

5. *Иные неналоговые доходы*. Например, в доходы **бюджетов** могут зачисляться безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, а также безвозмездные перечисления по взаимным расчетам (ст. 45 БК РФ). Кроме того, как прочие неналоговые доходы следует рассматривать доходы от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (ст. 43 БК РФ). В частности, это средства от продажи гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной собственности².

Помимо отмеченного, для федерального бюджета «иными неналоговыми **доходами**» являются доходы от внешнеэкономической деятельности (ст. 51 БК РФ).

¹ См. гл. 8 настоящего учебника.

² См. Указ Президента РФ «О распределении средств, поступающих от продажи гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной собственности, или права их аренды» от 5 марта 2001 г. // Российская газета. 2001. 20 марта.

Неналоговые доходы бюджетов имеют много общего с налоговыми доходами. Их перечень, как и налоговых доходов, дан в законодательных актах — БК РФ, НК РФ. Кроме того, правовой режим уплаты в бюджет неналоговых доходов почти всегда определен законодательными актами. Применительно к большинству **неналоговых** доходов таким актом является ГК РФ. Именно в нем определен режим арендной платы, **купли-продажи**, залога, доверительного управления и т.д. В других случаях к числу таких нормативных актов относятся КоАП, УК РФ и др.

Вместе с тем, по многим другим показателям неналоговые доходы существенно отличаются от налоговых. Неналоговые доходы могут иметь форму как обязательных, так и добровольных платежей. Так, **на** добровольных началах размещаются государственные и муниципальные ценные бумаги, привлекается благотворительная помощь и т.д. В ряде случаев неналоговые доходы формируются за счет обязательных платежей (например, в соответствии с Федеральным законом «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2001 год»¹). В нормативных актах устанавливается и возможность принудительного взыскания определенных платежей в случае их неуплаты. Например, **принудительно** взыскиваются компенсации за ущерб, причиненный государству или муниципальному образованию. Для неналоговых доходов характерна большая целевая **направленность** расходования поступивших средств, чем по налоговым платежам, что закреплено в правовых актах по порядку исчисления и взимания каждого платежа.

Кроме названного, неналоговые доходы отличаются от налоговых субъектным составом, содержанием прав и обязанностей участников финансовых правоотношений, складывающихся в связи с уплатой и перечисления в бюджетную систему неналоговых доходов. У неналоговых доходов, как правило, не определяются конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и другие элементы налогового обложения. Поскольку большинство неналоговых доходов не имеют фискально-систематического характера, то они твердо не планируются в доходной части бюджета.

Порядок уплаты неналоговых доходов регламентируется комплексом нормативных правовых актов, являющихся источниками не только финансового права. Например, порядок перечисления средств, получаемых в порядке приватизации государственного или муниципального имущества, определяется законодательством Российской Федерации о приватизации государственного и муниципального имущества, а взимание отдельных штрафных санкций — административным, гражданским, уголовным, **арбитражно-процессуальным**, гражданско-процессуальным и уголовно-процессуальным кодексами. Большинство неналоговых доходов образуются в результате гражданско-правовых отношений, но, являясь доходами государства (муниципальных образований), относятся к финансово-правовым категориям. Например, доходы от продажи, от сдачи в аренду государственного и муниципального имущества поступают в бюджет в результате реализации гражданско-правовых отношений между **покупателем** или арендатором и государством, выступающим в качестве продавца или арендодателя.

В составе неналоговых доходов значительный удельный вес занимают **административные** платежи и штрафные санкции. Причина этому — бюджетный дефицит, который вынуждает государственные и муниципальные органы увеличивать **доходы бюджетов за счет применения административных мер**.

В советское время важным неналоговым источником дохода государства были лотереи. Однако в связи с развитием рыночной экономики государство утратило монопольное право на проведение лотерей. **Так**, согласно Указу Президента РФ от 19 сентября 1995 г., государственные предприятия спортивных лотерей, находящиеся в федеральной собственности, преобразованы в открытые акционерные общества. При этом все акции созданных таким образом акционерных обществ подлежат внесению в уставный капитал открытого акционерного общества «**Российские лотереи**»¹. В настоящее время государство осуществляет лицензирование деятельности по организации и проведению лотерей², определяет порядок уплаты, размер регистрационного сбора и квоты его распределения между федеральным бюджетом и бюджетами субъек-

¹ СЗРФ. 1995. № 39. Ст. 3755.

² См. ст. 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 25 сентября 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4857; Российская газета. 2001. 4 янв.

тов РФ¹, а также облагает налогами организации, занимающиеся лотерейной деятельностью². **Выдача** разрешений на проведение всероссийских лотерей, независимо от их отраслевой специфики, а также их регистрация осуществляются Министерством финансов РФ. Постановлением Правительства РФ «О совершенствовании государственного регулирования лотерейного и игорного бизнеса в Российской Федерации» от 13 августа 1997 г.³ в целях пополнения доходов федерального бюджета Министерству финансов РФ предписано начиная с 1997 года проводить Всероссийскую государственную лотерею. Однако только в федеральном бюджете на 1999 г. были запланированы в качестве неналоговых доходы от проведения подобной лотереи в размере 500 млн руб.⁴

В качестве потенциально возможного доходного источника лотереи могут использоваться для покрытия расходов на реализацию федеральных и региональных программ развития физической культуры и спорта⁵, на реализацию государственной политики в сфере санаторно-курортного дела и туризма⁶, на поддержку малого предпринимательства и создание конкурентной среды⁷ и т.д.

Несколько более активно лотереи используются для пополнения бюджетов субъектов РФ. Например, в Татарии в 1996 г. проводилась денежно-вещевая лотерея с целью мобилизации финансовых средств на восстановление памятников истории и архитектуры; в Воронежской области в 2000 г. проводилась областная благотворительная лотерея в целях выполнения социальных программ и получения дополнительных источников финансирования, направленных затем на поддержку малообеспеченных

¹ См. Указ Президента РФ «Об упорядочении лотерейной деятельности в Российской Федерации» от 19 сентября 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 39. Ст. 3754.

² См. письмо Госналогслужбы РФ и Министерства финансов РФ «О налогообложении организаций, занимающихся организацией и проведением лотерей» от 6 июля 1998 г. // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1998. № 8.

³ СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4167.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1093.

⁵ См. ст. 4 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2206.

⁶ См. постановление Правительства РФ «О программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996—2000 годов» от 26 февраля 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1173.

⁷ См. постановление Правительства РФ «Вопросы Федерального фонда поддержки малого предпринимательства» от 12 апреля 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1901.

семей¹; в Саратовской области в 1997 г. проводилась благотворительная лотерея «200 лет Саратовской губернии»² и т.д.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение неналоговых доходов.
2. В каком нормативном акте дан перечень неналоговых доходов?
3. Какие виды неналоговых доходов существуют?
4. Чем неналоговые доходы сходны с налогами?
5. В чем различие между неналоговыми доходами и налогами?

¹ См. постановление главы администрации Воронежской области «О проведении областной благотворительной лотереи «Семья и дети» от 17 января 2000 г. // Коммуна. 2000. 2 февр.

² Распоряжение губернатора Саратовской области «О проведении в 1997 году тиражной благотворительной лотереи «200 лет Саратовской губернии» от 25 июля 1997 г. — содержится в компьютерной базе данных «Консультант—Регион».

Раздел IV ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 22 ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита. Формы государственного кредита

Одним из институтов финансовой системы России является кредит, в том числе государственный и муниципальный кредит. Последний в процессе воспроизводства на стадии обмена обеспечивает финансовые потребности государства и муниципальных образований на условиях **возвратности**, срочности и платности. Кредитные **отношения** возникают по поводу получения или предоставления денежных средств. Государственный и муниципальный кредит обеспечивает аккумуляцию временно свободных денежных средств граждан и организаций. В отличие от общественных отношений, возникающих при банковском кредитовании и регулируемых нормами гражданского права, общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного (муниципального) кредита, являются в значительной мере предметом правового регулирования финансового права.

Ранее справедливо отмечалось, что основным источником доходной части бюджета страны выступают налоги. Наряду с налогами важнейшим инструментом привлечения дополнительных денежных ресурсов в бюджет государством является *государственный (муниципальный) кредит*. В юридической и экономической литературе принято отмечать различие этих двух видов ис-

точников доходов для бюджета. Это различие заключается в том, что государственный кредит носит добровольный и договорный характер, а налог — односторонний и принудительный характер. Если уплата налога влечет за собой уменьшение собственных средств налогоплательщика, то при предоставлении средств займа государству такого уменьшения не происходит, поскольку у кредитора остается документ, подтверждающий его право требовать возврата данных средств у государства. Полученный государством налог не влечет за собой каких-либо **обременений** для него, встречного требования¹. Следовательно, использование государством займов в дальнейшем требует от последнего принятия соответствующих мер для возврата привлеченных таким образом средств. Привлекаемые средства, как отмечалось ранее, направляются для погашения бюджетного дефицита, соответственно и средства бюджета служат источником погашения государственной задолженности. Следовательно, государство должно будет в дальнейшем повышать налоги, служащие основным источником доходов бюджета страны. Таким образом, «заем — средство возложить государственные расходы на будущее поколение»². В этой связи представляется, что проведение государственных займов предпочтительнее, чем использование таких методов, как повышение налогов или эмиссия. Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что успех финансовой политики государства заключается в умелом сочетании этих двух инструментов для пополнения доходной части бюджета. М.Ф. Орлов справедливо подчеркивал, что «вся наука финансов состоит в том, чтобы оба сии средства... поставить в совершенное равновесие таким образом, чтоб налоги не вредили кредиту, а кредит облегчал налоги»³.

Государственный (**муниципальный**) кредит может быть охарактеризован как экономическая и правовая категории.

Государственный (**муниципальный**) кредит как *экономическая категория* представляет собой систему денежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством на добровольных основах для использования временно свободных денежных средств граждан и хозяйствующих субъектов. Государственный (**муниципальный**) кредит как *правовая категория* — это самостоятельный институт финансового права, представляющий собой

¹ См.: Орлов М.Ф. О государственном кредите // У истоков финансового права. М., 1998. С. 303—304; Годме П. Финансовое право. М., 1978. С. 346.

² Годме П. Указ. соч. С. 347.

³ Орлов М.Ф. Указ. соч. С. 304.

совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения государством и муниципальными образованиями временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на условиях добровольности, возвратности, срочности и **возмездности** в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

Государство и муниципальные образования используют данный кредит для обеспечения постоянного процесса финансирования своих потребностей. Полученные таким образом средства поступают в распоряжение органов государственной и муниципальной власти, превращаясь в *дополнительные финансовые ресурсы*. Они направляются на покрытие бюджетного дефицита. В последующем источником погашения государственных и муниципальных займов и выплат процентов по ним выступают средства бюджета.

Как экономическая категория, государственный кредит находится на стыке двух видов **денежных** отношений — финансов и кредита и, как следствие, несет в себе основные черты и финансов, и кредита. В качестве звена финансовой системы с помощью государственного кредита государство формирует и использует централизованные денежные фонды государства.

Как один из видов кредита, государственный кредит имеет ряд *специфических черт*, к которым можно отнести: 1) добровольный характер этих отношений; 2) возвратный и платный характер; 3) в отличие **от** банковского кредита, где в качестве обеспечения выступают материальные ценности, при заимствовании средств государством обеспечением кредита служит все имущество, находящееся в его собственности; 4) привлекаемые в результате государственного кредита средства имеют специфический целевой характер — они направляются на погашение бюджетного дефицита. В то же время, на уровне субъекта РФ или муниципального образования привлекаемые таким образом средства могут иметь четко выраженную целевую направленность; 5) государственный кредит носит срочный характер. В БК РФ оговорено, что государственные и муниципальные долговые обязательства не могут превышать соответственно 30 и 10 лет.

Важностью возникающих в процессе функционирования государственного (муниципального) кредита общественных отношений обусловлено их правовое регулирование.

Правовой основой государственного кредита, в первую очередь, является Конституция РФ, где в ч. 3 ст. 104 говорится, что

«законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, **могут** быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации». Часть 4 ст. 75 Конституции РФ гласит, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе. Помимо конституционных норм правовую основу государственного кредита с 1 января 2000 г. образуют соответствующие нормы БК РФ (гл. 14 и 15), ГК РФ (§ 1 гл. 42), ежегодно принимаемые законы о федеральном бюджете на соответствующий год, федеральные законы «О рынке ценных бумаг»¹, «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»², «О порядке перевода государственных ценных бумаг СССР и сертификатов Сберегательного банка СССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации»³, а также иные законы и подзаконные нормативные акты. Источником права являются также некоторые нормы международного права, содержащиеся в международных договорах и соглашениях о предоставляемых или получаемых Российской Федерацией кредитах, гарантиях и поручительствах.

Вопросы государственного кредита конкретных субъектов РФ, а также муниципального кредита регулируются, помимо БК РФ, также конституциями и уставами субъектов Федерации, а также уставами конкретных муниципальных образований.

Анализ правовой основы данного института финансового права позволяет сделать вывод о его *комплексном, межотраслевом характере*. Государственный (муниципальный) кредит включает нормы финансового, гражданского и международного права⁴.

Предметом правового регулирования финансового права являются общественные отношения, складывающиеся, как отмечалось ранее, в процессе привлечения, размещения государством (муниципальными образованиями) дополнительных финансовых

¹ СЗ РФ. 1996. №17. Ст. 1918; 1998. №48. Ст. 5857.

² СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3814.

³ СЗ РФ. 1999. №29. Ст. 3683.

⁴ См., например: Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. М., 1999. С. 12; Селюков А.Д. Государственный и муниципальный кредит. Правовое обеспечение. М., 2000. С. 5—6.

ресурсов **физических** лиц и организаций на принципах добровольности, возвратности и **возмездности** для покрытия бюджетного дефицита, а также отношения по погашению государственного (муниципального) долга.

Функционирование государственного кредита ведет к образованию государственного долга, под которым понимаются долговые обязательства России перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями **и** иными субъектами международного **права**. Государственный долг полностью и без условий **обеспечивается** всем находящимся **в** федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну (ст. 97 БК РФ).

Государственный долг подразделяется на *капитальный и текущий*. *Капитальный государственный долг* представляет собой всю сумму выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства, включая проценты, которые должны быть уплачены по этим обязательствам. *Текущий долг* составляют расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам государства и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил.

В зависимости от субъектов-кредиторов государственный долг делится на *внутренний и внешний*.

Кредиторами по внутренним **займам** преимущественно **выступают** физические и юридические лица, являющиеся резидентами данного государства. Внутренние займы выпускаются в национальной валюте. Для привлечения средств эмитируются ценные бумаги, пользующиеся спросом на национальном фондовом рынке. Для дополнительного поощрения инвесторов используются различные налоговые льготы. БК РФ в ст. 89 определяет государственные внутренние заимствования как займы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в валюте РФ, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в валюте РФ.

Внешние займы размещаются на иностранных фондовых рынках в валюте других государств. При размещении таких займов учитываются специфические интересы инвесторов страны размещения. Внешние заимствования РФ законодатель определяет как займы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в иностранной валюте, по которым возникают долговые обяза-

тельства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте.

Заемные средства мобилизуются в основном двумя способами:

- размещением долговых ценных бумаг;
- получением кредитов у специализированных финансово-кредитных институтов.

В зависимости от того, у **какого** субъекта возникают долговые обязательства в результате заемной деятельности, различают **обще-государственный** долг Российской Федерации, **государственный** долг субъекта Российской Федерации и **муниципальный** долг.

Государственный (муниципальный) кредит, а также долговые обязательства, образующие государственный долг Российской Федерации, могут выступать в форме:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени РФ как заемщика, с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- государственных займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;
- договоров и соглашений о получении Российской Федерацией бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- договоров о предоставлении Российской Федерацией государственных гарантий;
- соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых **обязательств** РФ прошлых лет (ст. 98 БК РФ).

В соответствии с БК РФ долговые обязательства могут носить краткосрочный (до 1 года), среднесрочный (от 1 года до 5 лет) и долгосрочный (от 5 до 30 лет) характер. Любые долговые обязательства РФ погашаются в сроки, которые определяются конкретными условиями займа и не могут превышать 30 лет.

Как уже отмечалось ранее, наряду с определением государственного долга РФ законодатель в Бюджетном кодексе формулирует понятие государственного долга субъекта РФ, а также муниципального долга.

Так, под *государственным долгом субъекта РФ* понимается совокупность долговых обязательств субъекта РФ. Государственный долг субъекта РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности субъекта РФ имуществом, составляющим казну субъекта РФ. Данные долговые обязательства могут осуществляться в форме:

— кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени субъекта РФ;

— государственных **займов** субъекта РФ, **осуществляемых** путем выпуска ценных бумаг субъекта РФ;

— договоров и соглашений о получении субъектом РФ бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от **бюджетов** других уровней бюджетной системы России;

— договоров о предоставлении государственных гарантий субъекта РФ;

— соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени субъекта РФ, о пролонгации и реструктуризации **долговых обязательств** субъекта РФ прошлых лет.

Долговые обязательства субъекта РФ не могут превышать 30 лет.

Под *муниципальным долгом* понимается совокупность долговых обязательств муниципального образования, которые, в свою очередь, могут существовать в форме:

— кредитных соглашений и договоров;

— займов, осуществляемых путем выпуска **муниципальных** ценных бумаг;

— договоров и соглашений о получении муниципальным образованием бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

— договоров о предоставлении муниципальных гарантий.

Муниципальный долг полностью и без условий обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

Названные долговые обязательства не могут превышать 10 лет.

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам ее субъектов и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией. Субъекты РФ и муниципальные образования также не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам РФ.

Предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга, пределы внешних заимствований страны на очередной финансовый год утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств. Предельный размер государственных внешних заимствований РФ не

должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга страны. Так, в соответствии с Федеральным законом «О Федеральном бюджете на 2001 год» верхний предел государственного внешнего долга РФ предусмотрен в сумме 148,2 млрд долл. США¹, в то время как в 2000 г. он составлял 158 млрд долл.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны использовать все полномочия по формированию доходов бюджетов всех **уровней** для погашения долговых обязательств и обслуживания государственного и муниципального долга РФ. В этой связи важным является вопрос о деятельности названных органов по управлению **государственным** и муниципальным долгом.

Под *управлением государственным и муниципальным долгом* понимается совокупность мероприятий государства и муниципального **образования** по выплате доходов кредиторам и погашению займов, а также порядок, условия выпуска (выдачи) и размещения долговых обязательств РФ. Эта **деятельность** осуществляется Правительством РФ в соответствии с законодательными актами. Бюджетный кодекс РФ запрещает изменять условия выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроки выплаты и размеры процентных платежей, сроки обращения (см. ст. 98 БК РФ).

К основным *методам управления государственным долгом* относятся: рефинансирование, реструктуризация и пролонгация².

¹ СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 2.

² До введения в действие БК РФ использовались такие методы управления государственным долгом, как: конверсия, консолидация, унификация, отсрочка, аннулирование долга.

Под *конверсией* понимается изменение размера доходности займа, т.е. снижение или повышение процентной ставки дохода, выплачиваемого государством своим кредиторам.

Государство заинтересовано в получении займов на длительные сроки. Увеличение срока действия уже выпущенных займов называется *консолидацией* государственного долга.

Совместно с консолидацией может проводиться и *унификация* займов, т.е. объединение нескольких займов в один.

Отсрочка погашения займа или всех ранее выпущенных займов проводится в условиях, когда дальнейшее активное развитие операций по выпуску новых займов неэффективно для государства.

Под *аннулированием* государственного долга понимается отказ государства от долговых **обязательств**.

Выплата доходов по займам и их погашение обычно производятся за счет бюджетных средств, но в условиях постоянного роста государственной задолженности государство может прибегнуть к **рефинансированию**, т.е. к погашению старой государственной задолженности путем выпуска новых займов. Рефинансирование неоднократно использовалось в нашей стране, в частности, при погашении задолженности по государственному трехпроцентному внутреннему выигрышному займу 1966 г., а также при выпуске казначейских обязательств государства в середине 50-х гг. Рефинансирование используется при выплате процентов и погашении по внешней части государственного долга.

В настоящее время законодательством предусмотрена *реструктуризация долга, пор*, которой понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. В БК РФ указывается, что реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

Обслуживание государственного долга производится Центральным банком РФ и его учреждениями, если иное не установлено Правительством посредством осуществления операций по размещению долговых обязательств РФ, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним или в иной форме (п. 2 ст. 119 БК РФ).

Контроль за состоянием **государственного** внутреннего долга РФ осуществляется парламентом страны.

Правительство РФ должно ежегодно публиковать данные о состоянии государственного внутреннего долга.

Верхний предел государственного внутреннего долга устанавливается высшим представительным органом при утверждении федерального бюджета на предстоящий финансовый год. Так, на 1 января 2001 г. государственный внутренний долг страны составляет 593,2 млрд руб., к концу года планируется сократить его до 575,7 млрд руб.

В целях оптимизации расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга РФ, своевременного выполнения государством обязательств перед внутренними и внешними кредиторами, в Министерстве финансов создается единая система управления государственным долгом для обеспечения снижения стоимости обслуживания государственных заимствований (Де-

партамент управления государственным внутренним долгом и Департамент управления государственным внешним долгом). Министерству финансов РФ разрешено резервировать часть поступлений от размещения внешних и внутренних государственных ценных бумаг на отдельном счете в ЦБ РФ с использованием этих средств только для проведения операций по снижению стоимости обслуживания государственного долга. Наряду с этим Минфину России разрешено проводить совместно с ЦБ РФ операции на внутреннем рынке с государственными **ценными** бумагами, направленные на стабилизацию и последовательное снижение уровня процентных ставок. На Минфин России возложена обязанность обеспечить единство планирования и учета всех операций по привлечению, погашению и обслуживанию внешних и внутренних государственных заимствований.

Характеристика государственного (муниципального) кредита позволяет выявить его положительные и отрицательные свойства. Положительная роль данного института заключается в следующем: во-первых, государство для решения возникающих проблем в процессе повышения доходов бюджета использует безэмиссионный метод путем привлечения временно свободных денежных средств населения и организаций; во-вторых, привлечение названных временно свободных средств для финансирования общегосударственных задач способствует упорядочению денежного обращения в стране; в-третьих, государственный кредит дает возможность населению и организациям с экономической выгодой вложить собственные денежные средства в государственные ценные бумаги, являющиеся наиболее привлекательными на фондовом рынке. Отрицательным результатом государственного (муниципального) кредита является, как отмечалось ранее, возникновение государственного (муниципального) долга, которое может привести к серьезным экономическим и политическим негативным последствиям. Неконтролируемый рост долга влечет за собой со всей неизбежностью и усиление налогового бремени, а также дополнительные непроизводительные расходы, связанные с погашением долга и процентов по нему.

§ 2. Финансово-правовые отношения в области государственного и муниципального кредита

Возникающие в процессе осуществления государственного и муниципального кредита общественные отношения имеют слож-

ный характер и регулируются, как отмечалось ранее, нормами гражданского, финансового и международного права.

Данные общественные отношения могут быть разделены на группы.

В соответствии со ст. 98, 99 и 100 БК РФ долговые обязательства России возникают из отношений, связанных с заключенными *кредитными соглашениями и договорами* от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования. Данные отношения регулируются нормами гражданского права. В то же время они имеют специфические черты, обусловленные тем, что привлекаемые таким образом денежные средства направляются на погашение бюджетного дефицита, являются одним из источников его финансирования (ст. 93—96 БК РФ). В этой связи можно сказать и о финансовом характере возникающих при этом отношений. Так, в данных отношениях в роли заемщика всегда выступают уполномоченные исполнительные органы федерального, регионального или муниципального уровня. Они наделены правом получать кредиты не только у банков, иных кредитных организаций, что предусмотрено нормами гражданского права (ст. 819 ГК РФ), но и у иностранных государств, международных организаций. Эти отношения регулируются нормами финансового права и международно-правовыми договорами. Такого рода привлечение дополнительных средств возможно только в соответствии с утвержденным законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год.

Если в кредитных соглашениях, заключенных от имени РФ, кредиторами выступают кредитные организации, иностранные государства и международные финансовые организации, то кредиторами субъекта РФ могут выступать также физические и юридические лица, не являющиеся кредитными организациями.

Важнейшим основанием возникновения **государственного** и муниципального долга являются *государственные и муниципальные заимствования*, с помощью которых обеспечивается формирование государственного долга, а также покрытие дефицита бюджета (ст. 98—100 БК РФ). Следовательно, данные заимствования имеют *целевой характер*. Деньги, поступившие в бюджет в результате займов, не могут быть использованы на другие цели. В ст. 89 БК РФ под «государственными заимствованиями Российской Федерации» понимаются займы и **кредиты**, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта пога-

шения займов (кредитов) другими заемщиками. Складывающиеся отношения между Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием как заемщиками и **займодавцем** — гражданином или юридическим лицом — регулируются нормами гражданского права (например, нормы § 1 гл. 42 ГК РФ, в том числе ст. 817), а также нормами финансового права.

Нормы финансового права устанавливают, что:

- 1) проводимые займы носят строго целевой характер;
- 2) заемщиком выступают уполномоченные государством органы;
- 3) порядок и условия проведения, размещения и погашения займов предусматриваются в специально принятом нормативном правовом акте, а также в законе о бюджете на текущий год, в котором учитываются не только общие размеры государственного долга, но и выделяемые бюджетные средства на погашение имеющейся задолженности по займам.

Бюджетный кодекс РФ установил, что долговые обязательства государства и муниципальных образований могут выступать *в форме предоставления государственных и муниципальных гарантий* по обеспечению исполнения обязательств **третьими** лицами. Традиционно государство гарантирует вклады населения в Сбергосбанке. Вместе с тем, в последние годы РФ выступает **гарантом** и по долговым обязательствам различных юридических лиц.

Спецификой возникающих отношений является то, что в отличие от банковской гарантии, регулируемой нормами гражданского права, в финансовых отношениях гарантом выступает государство (муниципальное образование). Оно в одностороннем порядке четко определяет условия и порядок предоставления названной гарантии, что требует соответствующего утверждения в нормативном **правовом** акте. Поскольку это влечет возникновение государственного (муниципального) **долга**, постольку в случае неисполнения обязательств лицами, которым такая гарантия была предоставлена, государство или муниципальное образование как гаранты погашают возникшую задолженность за счет бюджетных средств. В соответствии с Указом Президента РФ «О предоставлении гарантий или поручительств по займам и кредитам» от 23 июля 1997 г.¹, в целях укрепления финансовой дисциплины, создания обоснованного механизма предоставления га-

рантий или поручительств Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти по займам и кредитам, гарантии или поручительства не предоставляются организациям, имеющим задолженность по платежам в федеральный бюджет либо государственные внебюджетные фонды.

Предоставление гарантий должно осуществляться на конкурсной основе.

Общая сумма гарантий РФ в валюте РФ включается в состав государственного внутреннего долга, а в иностранной валюте — в состав государственного внешнего долга. Так, предоставленные государственные гарантии для обеспечения обязательств в иностранной валюте на сумму, превышающую сумму, эквивалентную 10 млн долл. США, должно утверждаться отдельно.

Государственные (муниципальные) гарантии как форма государственного (муниципального) долга представляют собой договоры о предоставлении государственных гарантий Российской Федерацией, субъектом РФ и муниципальным образованием. Следовательно, государственная (муниципальная) гарантия — категория, предусмотренная нормами БК РФ, но базирующаяся на принципах гражданского права. В соответствии со ст. 115 БК РФ государственные и муниципальные гарантии в бюджетных отношениях выступают способом обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование — гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично. Так, Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2001 год» предусмотрел, в частности, предоставление государственных гарантий по облигациям Российского акционерного общества «Высокоскоростные магистрали» путем погашения задолженности по указанным облигациям, а также сумм невыплаченного купонного дохода по облигациям (ст. 91)¹.

Основанием возникновения государственного и муниципального долга в соответствии с БК РФ являются *соглашения и договоры* (в том числе международные), заключенные от имени Российской Федерации или субъекта РФ, *о пролонгации и реструктуризации* долговых обязательств РФ или субъекта РФ прошлых лет. В данном случае используется механизм новации долга, т.е. со-

¹ СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 2.

глашения сторон по замене старого **долгового** обязательства на новое. В БК РФ под реструктуризацией долга понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия **обслуживания** и погашения обязательств. При согласии кредитора реструктуризация может включать также частичное списание либо сокращение суммы основного долга.

БК РФ устанавливает также порядок, предусматривающий исключение реструктурированных сумм из обслуживания долговых обязательств в текущем году и перенос сроков их погашения на следующие годы.

Общественные отношения, складывающиеся в процессе предоставления или получения Российской Федерацией кредитов от кредитных организаций, иностранных государств, международных организаций или иных субъектов международного права, а также отношения между Российской Федерацией и названными субъектами в связи с предоставлением гарантий, а также отношения, возникающие в процессе пролонгации **и** реструктуризации внешних долговых обязательств РФ прошлых лет, регламентируются нормами гражданского права. Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что такая категория гражданского права, как «гарантия» используется государством (**муниципальным** образованием) как инструмент урегулирования общественных отношений, складывающихся в процессе образования, функционирования и погашения государственного и муниципального долга, т.е. гражданско-правовые отношения выполняют как бы «служебную роль» по отношению к финансово-правовым отношениям. Это связано со следующим.

1. Привлечение государством дополнительных средств в названных ранее формах имеет иные цели, чем в отношениях, регулируемых нормами гражданского права.

2. В финансовых отношениях дополнительные денежные ресурсы используются для погашения бюджетного дефицита, т.е. направляются на финансирование общесоциальных программ.

3. Заключению перечисленных выше договоров и соглашений предшествует издание нормативного правового акта, в котором **предусматривается** порядок, условия, сроки и цели их заключения, уполномоченные государством (**муниципальным** образованием) органы. К таким актам относится, в частности, закон о бюджете на текущий год.

4. Специфика финансовых правоотношений, складывающихся в области государственного кредита, заключается также в том, что в названных отношениях, как и в иных финансовых отношениях, одной из сторон является государство, которое в данном случае выступает в роли должника, заемщика, гаранта. Несмотря на это, именно оно в одностороннем порядке определяет условия проведения государственных займов, предоставления гарантий, что обусловлено государственно-властным, императивным характером финансово-правовых норм. Юридические и физические лица, добровольно вступившие в названные правоотношения, обязаны выполнять все условия займа, полученной гарантии.

К сфере государственного кредита относятся, в частности, отношения между Правительством РФ и кредитными организациями, ЦБ России; отношения между РФ и ее субъектами по поводу привлечения дополнительных средств в бюджет, а также погашения возникшей задолженности. Субъектами правоотношений по государственному кредиту являются Правительство РФ, Министерство финансов РФ, ЦБ РФ. На другой стороне в данных правоотношениях могут выступать граждане, организации, банки и иные субъекты. Названные отношения регулируются нормами **финансового права** (например, нормы финансового права, содержащиеся в ст. 97, 98, 106, **107—109** и других **статьях** гл. 14, а также гл. **15 БК РФ**).

§ 3. Правовое регулирование внутренних государственных займов. Виды государственных займов

Одной из наиболее распространенных **форм** долговых обязательств РФ, субъектов Федерации и муниципальных образований являются государственные (муниципальные) займы.

Проведение государственных займов осуществляется в форме выпуска различных ценных бумаг, среди которых наиболее распространены облигации внутреннего государственного займа, удостоверяющие долговое обязательство государства и дающие право их владельцу по истечении **определенного** срока получить обратно сумму долга и проценты по облигациям.

Правовую основу выпуска и размещения долговых ценных бумаг образуют: нормы ГК РФ, БК РФ, федеральные законы «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г.¹ и «Об особенностях

¹ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; 1998. № 48. Ст. 5857.

эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г.¹

Различают несколько видов государственных займов.

По *срокам действия* займы делятся на краткосрочные (до 1 года), среднесрочные (от одного года до 5 лет), долгосрочные (от 5 до 30 лет). Государство использует займы всех видов сроков погашения. Так, в соответствии с постановлением Совета Министров РФ от 8 августа 1993 г.² первоначально на три, затем на шесть месяцев и на один год выпускались государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО).

Сроком до одного года были выпущены золотые сертификаты 1993 г. На 10 лет был выпущен государственный внутренний выигрышный заем 1992 г. — с 1 октября 1992 г. по 1 октября 2002 г.

По *субъекту эмиссии* государственные займы подразделяются на выпускаемые Правительством РФ, правительствами субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В зависимости от того, *в какой валюте* возникли долговые обязательства, они делятся на внешние или внутренние (ст. 89 БК РФ). Под государственными внешними заимствованиями РФ понимаются займы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в иностранной валюте, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте. Государственные внутренние заимствования РФ включает займы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в валюте РФ, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в российской валюте. Муниципальные заимствования в соответствии со ст. 91 БК РФ могут быть только в российской валюте.

В зависимости от *субъектов — держателей* ценных бумаг различают **государственные** займы, которые могут реализовываться среди населения, среди юридических лиц, размещаться среди физических и юридических лиц.

По *форме выплаты* доходов бывают процентные, выигрышные, смешанные, целевые займы. Владельцы процентно-выиг-

¹ СЗРФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

² САПП. 1993. № 7. Ст. 567.

рышных займов ежегодно получают твердый доход путем оплаты купонов или один раз при погашении займа путем зачисления процента к начисленному номиналу ценных бумаг, без ежегодных выплат.

Владельцы выигрышных облигаций получают доход в форме выигрыша в момент погашения облигаций, где доход выплачивается только по тем облигациям, которые попали в тиражи выигрышей. Кроме того, бывают займы беспроигрышные, но в настоящее время они не выпускаются.

В зависимости от *методов размещения* государственные займы делятся на добровольные, размещаемые по подписке и принудительные. Последние два **вида** займов практиковались в нашей стране в первоначальный период развития государственного кредита вплоть до 50-х гг., в настоящее время применяется только добровольный принцип размещения государственных и муниципальных займов.

По *форме* займы могут быть облигационными и безоблигационными. Облигационные займы связаны с эмиссией ценных бумаг. Безоблигационные займы оформляются подписанием соглашений, договоров, а также путем записей в долговых книгах и выдачей особых обязательств.

Обязанность изготовления, хранения и рассылки облигаций государственных займов возложена на Министерство финансов РФ.

Реализация ценных бумаг осуществляется через банковскую систему. Центральный банк РФ производит первичную реализацию государственных ценных бумаг, а банки — вторичную реализацию. Таким образом, происходит становление и развитие рынка ценных бумаг, который регулируется Федеральным законом «О рынке ценных бумаг».

Быстрое наращивание объемов государственных заимствований на внутреннем рынке к 1998 г. привело к росту расходов на обслуживание государственного внутреннего долга, увеличению нестабильности рынка государственных ценных бумаг. Сложность ситуации усугублялась тем, что на фондовом рынке значительно преобладали государственные краткосрочные ценные бумаги, а также высокая доля иностранных инвесторов. Экономический кризис 1997 г. привел к резкому ухудшению положения на рынке государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО), облигаций федеральных займов (ОФЗ). В июле 1998 г. было принято решение о прекращении новых выпусков ГКО, а их владельцам было предложено обменять их в добровольном поряд-

ке на валютные обязательства Правительства РФ со сроком 7 и 20 лет. В августе 1998 г. Правительство РФ не смогло рассчитаться по своим долговым обязательствам. Постановлением Правительства РФ от 25 августа 1998 г. был утвержден Порядок погашения ГКО и ОФЗ с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. и выпущенных в обращение до 17 августа 1998 г.¹ Распоряжением Правительства РФ «О новации по государственным ценным бумагам» от 12 декабря 1998 г. определены условия осуществления новации по ГКО и ОФЗ со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. и выпущенными в обращение до Заявления Правительства РФ и ЦБ РФ от 17 августа 1998 г.² В соответствии с этими условиями осуществляется выпуск других видов государственных ценных бумаг.

В настоящее время в России выпущено несколько видов государственных внутренних займов, среди которых можно назвать следующие. В соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета РФ от 30 сентября 1991 г.³ был выпущен **государственный** внутренний заем РФ 1991 г. сроком на 30 лет в виде облигаций номинальной стоимостью **100 тыс.** руб. Облигации размещаются только среди юридических лиц, которые регистрируются в территориальных управлениях ЦБ РФ. Размер дохода — 15% от минимальной стоимости облигации, выплачивается только в безналичном порядке.

Государственный внутренний выигрышный заем 1982 г., проводимый на территории СССР, был заменен согласно постановлению Правительства РФ российским выигрышным займом 1992 г., и все облигации государственного займа 1982 г. подлежали обмену на облигации российского займа 1992 г. по номиналу. Владельцам облигаций 1982 г. было предоставлено право выбора: либо в добровольном порядке обменять их на облигации российского займа, либо получить доход от продажи облигаций, который зачислялся во вклады в учреждениях **Сберегательного** банка РФ с 1 октября 1992 г. В соответствии с Генеральными условиями выпуска и обращения облигаций федеральных займов, утвержденными постановлением Правительства РФ от 15 мая 1995 г., Министерством финансов РФ 14 июня 1995 г. выпущены облигации федерального займа с переменным купоном.

¹ СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4409.

² СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6329.

³ ВВС. 1991. № 42. Ст. 1344.

В целях урегулирования внутреннего валютного долга и в соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР» от 7 декабря 1992 г.¹ был выпущен внутренний государственный валютный облигационный заем путем выпуска облигаций на общую сумму **7885** млн долл. США. Облигации выпущены номиналом в 1 тыс., 10 тыс. и 100 тыс. долл. США на предъявителя, доход установлен в размере 3% годовых. Держателями облигаций являются **юридические лица**, имеющие валютные счета во Внешэкономбанке. На всю сумму средств, хранящихся на валютных счетах в этом банке, владельцам счетов выдаются облигации займов, которые погашаются в течение **15 лет** до 2008 г.

К государственным займам относятся и казначейские обязательства, которые представляют собой вид размещаемых на добровольной основе среди населения и юридических лиц государственных ценных бумаг, удостоверяющих внесение их держателями денежных средств в бюджет и дающих право на получение фиксированного дохода в течение всего срока владения этими **ценными** бумагами. Эмитентом является Министерство финансов РФ. Выпускаются и обращаются казначейские обязательства (КО) в бездокументарной форме в виде записи на счетах в уполномоченном банке. Срок их погашения, процентная **ставка** и номинальная стоимость устанавливаются при выпуске каждой серии.

Каждый выпуск КО обслуживается в одном банке-депозитарии, в котором открыт счет-депо всем владельцам КО данного выпуска. Открытие **счетов-депо** и депозитарного обслуживания, а также разъяснения по порядку расчетов казначейскими обязательствами производятся банками для владельцев бесплатно. Оплату всем банкам-агентам за депозитарные и платежные услуги производит Министерство финансов.

КО используется как средство расчетов по текущей задолженности федерального бюджета перед основными отраслями и предприятиями. Предприятия, которые **получили** КО как первичные держатели, могут рассчитываться со своими кредиторами по тем отраслям народного хозяйства, которые обозначены в договорах с **банками-депозитариями**.

Можно осуществлять также погашение кредиторской задолженности путем перевода КО на счет кредитора.

¹ САПП. 1992. № 25. Ст. 2215.

По КО предоставляются налоговые освобождения на все виды налогов при уплате их в федеральный бюджет. При этом погашение КО налоговым освобождением может быть осуществлено обязательством с любым сроком погашения. Налоговые освобождения выдаются главным управлением Федерального казначейства в пределах объема эмиссии КО, и регулярно дается информация участникам рынка о количестве налоговых освобождений, находящихся в **обращении**.

На вторичном рынке после ряда депозитарных операций КО могут выступать предметом купли-продажи, использоваться как средство залога с регистрацией факта залога в банке-депозитарии, обмениваться на налоговые освобождения и как безусловные обязательства государства могут вноситься в уставный капитал в качестве вклада участника. Государство выступает гарантом того, что выпуски КО будут погашаться в установленном порядке и в указанные сроки. В свою очередь, эмитент вправе в любой момент потребовать от депозитария полной информации о владельцах счетов депо.

Министерство финансов осуществляет погашение КО путем перевода на счета последних держателей КО суммы задолженности по номинальной цене добавлением процентов, оговоренных при выпуске КО.

При погашении КО денежными средствами, эти средства перечисляются на расчетный (текущий) счет предприятия главным управлением Федерального казначейства или платежным агентом.

Полученные таким образом доходы не облагаются налогом на прибыль, к ним относятся: доходы от депозитарных услуг по продаже первым владельцам КО и доходы по операциям, связанным с выполнением функций платежного агента; сумма разницы между ценой реализации (погашения) и ценой покупки, включая доходы, полученные на вторичном рынке.

Доходы **банка-депозитария** от всех операций (ведение счета-депо, погашение), **связанных** с казначейскими обязательствами, налогом на добавленную стоимость не облагаются. Однако, если под гарантию КО выпускаются банковские векселя или другие ценные бумаги, то доходы по ним подлежат налогообложению в общем порядке.

В 1993 г. были выпущены золотые сертификаты в качестве долговых обязательств, гарантированных Правительством РФ. В соответствии с Основными условиями продажи золота путем выпуска Министерством финансов Российской Федерации золотых

сертификатов 1993 года, утвержденными постановлением Правительства РФ от 25 сентября 1993 г., золотой сертификат является государственной ценной бумагой, выпускаемой Министерством финансов РФ (эмитент). Номинал сертификата — 10 кг золота пробы 0,9999. Доход для держателей сертификатов представляет разницу между ценой покупки и ценой погашения. Держателями могут быть юридические и физические лица. Для осуществления операций по купле-продаже золотых сертификатов банки должны получить специальную лицензию ЦБ России. Срок действия сертификата — один год.

Для покрытия бюджетных расходов были также выпущены казначейские векселя, краткосрочные обязательства государства, сроком на 3, 6 и 12 месяцев, как правило, на предъявителя. Реализуются они в основном среди кредитных организаций по цене ниже номинальной со скидкой, а выкупаются по полной нарицательной цене. Следовательно, доход равняется разнице между ценой погашения и продажной ценой.

Целью заимствований на внешнем рынке также является покрытие бюджетного дефицита. От имени РФ осуществлять внешние заимствования может Правительство РФ либо уполномоченный Правительством РФ ответственный **федеральный** орган исполнительной власти. Большую часть внешнего долга России составляют кредиты Парижского, Лондонского и **Токийского** клубов кредиторов.

Основным методом регулирования внешнего долга является его реструктуризация. Наряду с этим мировая практика использует метод конверсии внешнего долга, под которой понимаются механизмы, обеспечивающие замещение внешнего долга другими видами обязательств, менее обременительных для экономики государства-должника. Возможны разные формы: конверсия долга в инвестиции, погашение его товарными поставками, обратный выкуп долга самим заемщиком на особых условиях, обмен на долговые обязательства третьих стран, собственность, облигации и др. Существует также практика обмена долга на собственность, т.е. иностранная компания покупает **внешний** долг страны на вторичном рынке, затем предъявляет его для погашения в центральный банк, который оплачивает его **национальной** валютой, направляемой затем для финансирования инвестиций в стране-должнике¹.

В 1996 г. РФ вышла на мировой кредитный рынок со своими ценными бумагами. Постановлением Правительства РФ «О некоторых вопросах выпуска внешнего облигационного займа 1996 года» от 4 ноября 1996 г.¹ Министерство финансов РФ от имени РФ осуществило выпуск внешнего облигационного займа в **ноябре—декабре 1996 г.**

Контрольные вопросы и задания

1. Определите государственный (муниципальный) кредит в экономическом и правовом аспектах.
2. Каково назначение государственного (муниципального) кредита в обществе?
3. Какова специфика финансовых правоотношений, складывающихся в области государственного (муниципального) кредита?
4. Каким образом взаимосвязаны государственный **кредит** и государственный долг?
5. Назовите формы государственного внутреннего долга.
6. Охарактеризуйте основные методы управления государственным внутренним долгом.
7. Какие виды государственных займов существуют в соответствии с законодательством РФ?
8. Охарактеризуйте государственный (муниципальный) кредит как институт финансового права. Назовите его источники.

Раздел V

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ

Государство и муниципальные образования осуществляют мобилизацию денежных средств в свои финансовые фонды для того, чтобы использовать их на реализацию своих же задач и функций. Средства, выделяемые государством и муниципальными образованиями из централизованных и децентрализованных денежных фондов для осуществления своих задач и функций, являются государственными и муниципальными расходами.

Государственные и муниципальные расходы *принципиально отличаются* от негосударственных расходов. Последние представлены расходами предприятий частной формы собственности, расходами общественных объединений и т.д. *Во-первых*, государственные и муниципальные расходы имеют **публичный** характер. Они осуществляются для реализации общегосударственных интересов, интересов высокой социальной значимости, коллективных интересов. Например, за счет государственных расходов обеспечивается оборона страны, природоохранная и правоохранительная деятельность, социальное обеспечение населения и т.д. Что касается расходов предприятий частной формы собственности, то они осуществляются, в конечном итоге, в целях увеличения прибыли тех субъектов хозяйствования, которым принадлежит это предприятие на праве частной собственности. *Во-вторых*, государственные и муниципальные расходы в основной части денежного потока осуществляются на основании специальных законов, ежегодно утверждающих планы этих расходов. Так, расходы бюджетов осуществляются на основании ежегодно принимаемых законов о бюджете и **решений** муниципальных образований о бюджете. Аналогичным образом, **расходы** государственных внебюджетных фондов осуществляются на основе ежегодно принимаемых законов о бюджете каждого из этих фондов. Негосударственные расходы не осуществляются на основании специальных ежегодных законов (решений).

Государственные и муниципальные расходы **весьма** разнообразны, ибо многообразны те источники, за счет которых они осуществляются. К числу таких источников относятся:

- а) бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ;
- б) государственные (муниципальные) внебюджетные фонды РФ;
- в) целевые денежные фонды Правительства РФ;
- г) государственные отраслевые финансовые фонды;
- д) прочие государственные целевые фонды;
- е) финансовые фонды государственных и **муниципальных** унитарных предприятий.

Субъектами, осуществляющими государственные и муниципальные расходы, являются: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования в лице соответствующих органов, Правительство РФ, министерства РФ, являющиеся держателями отраслевых государственных фондов, государственные и муниципальные унитарные предприятия и т.д. Кроме того, государственные и муниципальные расходы осуществляют **бюджетные** учреждения. Однако в отличие от всех вышеперечисленных субъектов бюджетные учреждения не являются держателями каких-либо государственных и муниципальных денежных фондов. Они расходуют государственные и муниципальные денежные средства, полученные из бюджетов. В этом смысле они выступают в качестве звена в системе государственных и муниципальных бюджетных расходов.

Система государственных и муниципальных расходов предполагает *подразделение их по различным критериям*. *Во-первых*, выделяются централизованные и децентрализованные государственные и муниципальные расходы. Централизованные расходы осуществляются из централизованных государственных и муниципальных фондов: бюджетов, государственных внебюджетных фондов, государственных отраслевых денежных фондов. Децентрализованные расходы производятся за счет финансовых ресурсов государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также за счет бюджетных ассигнований, полученных бюджетными учреждениями. *Во-вторых*, в зависимости от принадлежности финансовых ресурсов к той или иной форме собственности различают: государственные расходы и муниципальные расходы. Муниципальные расходы осуществляются за счет муниципальных бюджетов, муниципальных унитарных предприятий, муниципальных внебюджетных фондов. Они направлены на реализацию задач и целей местного самоуправления. Все остальные расходы являются государственными.

Государственные и муниципальные расходы осуществляются в соответствии с определенными *принципами*: плановости, целевого использования средств, постоянного контроля за использованием средств, безвозвратности и безвозмездности выделения средств.

Принцип *плановости* государственных и муниципальных расходов означает, что они осуществляются на основе финансовых планов и смет доходов и расходов. Так, к примеру, расходование средств из бюджетов всех уровней бюджетной системы и государственных внебюджетных фондов осуществляется на основании бюджетов как финансовых планов, а бюджетных учреждений — на основе смет доходов и расходов этих учреждений.

Принцип *целевого использования* средств означает, что государственные и муниципальные расходы предназначены для реализации определенных целей, а поэтому выделяются в распоряжение конкретных получателей с обозначением направления их на финансирование конкретных целей. Особенно последовательно принцип целевого использования средств реализуется через бюджеты всех уровней бюджетной системы (ст. 38 БК РФ), государственные внебюджетные фонды, а также бюджетные учреждения (ст. 70 БК РФ).

Принцип *безвозвратности и безвозмездности* выделения средств означает, что государственные и муниципальные расходы осуществляются целевым назначением и на бесплатной основе. Таким образом выделяются средства их бюджетов по большинству направлений функциональной классификации расходов бюджетов. В частности, так выделяются средства на оборону, на правоохранительную деятельность, на судебную власть, на фундаментальные исследования и т.д. Аналогичным образом выделяются средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов. Однако в последние годы в бюджетном законодательстве и практике стала допускаться *возможность* осуществления государственных и муниципальных расходов на возвратной и на возмездной основе. Так выделяются средства в виде бюджетных кредитов и бюджетных ссуд. Кроме того, на возвратной и возмездной основах выделяются средства в ряде случаев из государственных отраслевых фондов.

Принцип *постоянного контроля* за осуществлением государственных и муниципальных расходов подтверждается существованием системы органов государственного и муниципального контроля, которые контролируют предварительное, текущее и последующее использование государственных и муниципальных

средств. Это Счетная палата РФ, главные распорядители и распорядители бюджетных средств, контрольно-ревизионные управления Министерства финансов РФ в субъектах РФ и т.д.

Государственные и муниципальные расходы осуществляются *определенными способами*. Главным способом осуществления бюджетных расходов является *финансирование*. Финансирование — это осуществление расходов на условиях безвозвратности и безвозмездности. Этим способом осуществляется расходование средств из бюджетов и из государственных внебюджетных фондов, а также из некоторых прочих целевых государственных денежных фондов.

Финансирование как способ осуществления государственных и муниципальных расходов производится *в двух формах*: а) в форме прямого финансирования; б) в форме зачетного финансирования.

Прямое финансирование — это реальное выделение денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основах из бюджетов и государственных внебюджетных фондов. Финансирование путем зачета имеет различные вариации. Оно осуществляется за счет средств бюджетов как исключительное явление в случае установления встречных обязательств между бюджетом и получателем бюджетных средств (ст. 235 БК РФ), а за счет средств Фонда социального страхования РФ — как ординарное явление. В последнем случае зачет представляет собой вычет расходов организации (страхователя) из начисленных предстоящих платежей в пользу Фонда социального страхования¹.

Помимо финансирования способом осуществления государственных и муниципальных расходов является *публичное кредитование*. Публичное кредитование — это осуществление расходов на условиях возвратности и возмездности. Этим способом расходуются средства бюджетов, а также некоторых государственных отраслевых фондов. Разновидностью публичного кредитования в бюджетной сфере является бюджетное кредитование. Способом бюджетного кредитования выделяются из бюджетов бюджетные кредиты.

Центральное место в системе государственных и муниципальных расходов занимают расходы бюджета. Причин тому несколь-

¹ См., например: постановление Правительства РФ «Об утверждении правил начисления, учета и расходования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 2 марта 2000 г.

ко. Во-первых, это расходы, посредством которых в целом реализуется финансовая политика государства. Во-вторых, это самые большие по объему расходы. В-третьих, они обеспечивают реализацию всех задач и функций государства.

Государственные и муниципальные расходы осуществляются в соответствии с законами и правовыми актами органов исполнительной власти. Большое число правовых норм, регулирующих государственные и муниципальные расходы, обусловило существование *раздела финансового права* «государственные и муниципальные расходы». Этот раздел представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу выделения финансовых ресурсов из государственных и муниципальных денежных фондов (централизованных и децентрализованных).

Раздел финансового права «государственные и муниципальные расходы» включает в себя в качестве составных частей правовые институты¹.

Во-первых, в составе этого раздела сегодня целесообразно выделять институт расходов бюджета. Это обусловлено весьма большим числом норм, регулирующих расходы бюджета. В этом институте могут быть выделены группы норм, регулирующие: а) сметно-бюджетное финансирование; б) бюджетное кредитование; в) финансирование в виде бюджетных инвестиций различных субъектов хозяйствования (субъектов, производящих государственные капитальные вложения); г) финансирование органов местного самоуправления в виде трансфертов населению; д) финансирование из целевых бюджетных фондов и резервных фондов, а также некоторые другие. Эти нормы содержатся в ст. 75—83, 227, 237, 252, 253 БК РФ, в Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», в законах о бюджетах на предстоящий финансовый год и др.

Во-вторых, совсем недавно в составе правового раздела государственных и муниципальных расходов появился правовой институт расходов государственных внебюджетных фондов. Этот институт пока еще не окончательно сформирован. Сегодня достаточно ясно определен правовой режим расходов Фонда социального страхования РФ и в наименьшей мере — правовой режим расходов Пенсионного фонда РФ и фондов медицинского страхова-

¹ См.: Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты и их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М., 1983. С. 26; Советское финансовое право. М., 1982. С. 58; Финансовое право / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 1999. С. 528.

ния. В частности, нормы этого правового института содержатся в Федеральном законе «Об обязательном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г., в постановлении Правительства РФ «Об утверждении Правил начисления, учета и расходования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 2 марта 2000 г. и др.

В-третьих, в раздел государственных и муниципальных расходов включаются финансово-правовые нормы, регулирующие расходы государственных и муниципальных унитарных предприятий. Это нормы, регулирующие порядок использования прибыли этих предприятий на: уплату штрафных санкций за налоговые правонарушения; перечисление в бюджет свободного остатка прибыли казенным предприятием и т.д. Нормы, регулирующие вышеназванные расходы, содержатся в Законе РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций», в постановлении Правительства РФ «О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств) от 6 октября 1994 г.¹ и др.

В-четвертых, в финансово-правовой раздел государственных и муниципальных расходов включаются нормы, регулирующие расходы государственных отраслевых денежных фондов, а также целевых фондов Правительства РФ. Эти нормы содержатся в постановлениях Правительства РФ, устанавливающих правовой режим названных фондов. Например, в соответствии с Порядком образования и использования средств резервного фонда Министерства транспорта РФ для обеспечения безопасного функционирования транспортных систем и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в **транспортном** комплексе, утвержденном постановлением Правительства РФ от 21 июля 1997 г.², средства этого фонда выделяются на возвратной или безвозвратной основах. Решение по этому вопросу принимает Министерство транспорта РФ.

Финансово-правовой раздел государственных и муниципальных расходов находится **сейчас** в стадии развития и очень тесно связан с бюджетным правом, институтом государственных внебюджетных фондов, налоговым правом.

¹ СЗ РФ. 1994. №28.

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3659.

Глава 23 ПРАВОВОЙ РЕЖИМ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА

§ 1. Понятие расходов бюджета и их формы. Бюджетное финансирование

Расходы бюджета являются наиболее значимой составной частью государственных или муниципальных расходов. Категорию «расходы бюджета» можно рассматривать в нескольких аспектах: материальном, экономическом и юридическом. В ст. 6 БК РФ дана материальная характеристика расходов бюджета. Здесь определяется, что расходы бюджета — это «денежные средства, предусмотренные в бюджете соответствующего уровня для финансирования задач и функций органов государственной власти и местного самоуправления».

Экономическое содержание расходов бюджета проявляется через отношения, на основе которых происходит процесс использования средств централизованных фондов денежных средств, государства или муниципальных образований по **различным** направлениям. Формой проявления названных отношений являются конкретные виды бюджетных расходов, многообразие которых обусловлено различными факторами: природой и функциями государства и местного самоуправления, уровнем социально-экономического развития страны, методами бюджетного регулирования, территориальным устройством государства и т.п.

Юридическая сторона бюджетных расходов обусловлена тем, что они осуществляются в правовой форме и имеют отличительные особенности, свойственные процессу использования государственных (муниципальных) централизованных денежных фондов.

В данном аспекте рассмотрения расходы бюджета имеют следующие юридические признаки:

— бюджетные расходы — это публичная категория, ибо они идут на покрытие основных направлений государственной и муниципальной деятельности, необходимы всему государству в целом и обеспечивают общие потребности. Публичные расходы приоритетны для государства;

— бюджетные расходы в большинстве случаев не подлежат возврату. Государство или муниципальные образования производят отпуск денежных средств из бюджета на реализацию своих потребностей на безвозвратной основе. Расходы государства в основном направлены на оплату труда государственных служащих, социальные программы и обслуживание государственного долга;

— бюджетные расходы осуществляются государством или муниципальным образованием непрерывно. Выполнение государством своих функций и задач требует бесперебойного, регулярного и повседневного финансирования;

— бюджетные расходы являются финансово-правовой категорией, выражающей урегулированные правовыми нормами экономические отношения по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств. **Общественные** отношения, складывающиеся в процессе распределения и использования централизованных фондов денежных средств, строятся только в соответствии с законодательством;

— бюджетные расходы призваны на строго правовой основе обеспечить бесперебойное финансирование задач и функций государства или муниципальных образований.

Таким образом, расходы бюджетов — это публичные непрерывные затраты государства или муниципальных образований в виде строго опосредованных нормами права экономических отношений по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств в целях обеспечения задач и функций государства (Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований).

Расходы бюджетов осуществляются в соответствии со следующими основными принципами:

1. Принцип *федерализма*. Основу этого принципа составляет законодательное разграничение полномочий и предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации, так как именно разграничение компетенции определяет объем расходной ответственности каждого уровня власти и объем по финансированию тех или иных расходов со стороны соответствующего бюджета.

2. Принцип *целевого направления средств*. Бюджетные расходы осуществляются строго по целевому назначению в соответствии с направлениями расходования, предусмотренными в соответствующих бюджетах.

3. Принцип *безвозвратности (как правило) расходования государственных и муниципальных бюджетных ресурсов*. Данный

принцип означает, что средства, направленные на финансирование государственных потребностей, не подлежат возмещению. Исключением из названного **принципа** можно считать бюджетные кредиты юридическим лицам (ст. 76, 77 БК РФ), а также другим уровням бюджетной системы (ст. 133 БК РФ).

4. Принцип *режима экономии*. Наличие этого принципа способствует достижению наибольшей эффективности в процессе осуществления государственных бюджетных расходов. Режим экономии — это система форм и методов последовательного снижения затрат относительно получаемого результата при условии повышения эффективности от государственного инвестирования.

5. Принцип *бюджетного контроля в ходе осуществления бюджетных расходов*.

6. Принцип *законности осуществления государственных и муниципальных бюджетных расходов*. Он означает, что расходы бюджета должны производиться на основе действующего законодательства и в **определенный период времени**. Обязательным условием выделения бюджетных денежных средств является включение их в соответствующий бюджет.

Основой разграничения бюджетных расходов является распределение компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, что в конечном **итоге** определяет соотношение объемов доходных и расходных частей каждого бюджета в бюджетной системе.

Расходы бюджета любого уровня бюджетной системы **подразделяются** на текущие и капитальные, что установлено экономической классификацией расходов бюджетов РФ. *К текущим* относится часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее финансирование и другие расходы, не относящиеся к капитальным (ст. 68 БК РФ). *Капитальные расходы* бюджета представляют собой часть расходов, обеспечивающую инновационную и инвестиционную деятельность, и включает статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при

осуществлении которых создается или увеличивается государственное или муниципальное имущество и т.п. В составе капитальных расходов может быть сформирован бюджет развития, правовое положение которого определяется Федеральным законом «О положении развития Российской Федерации» от 26 ноября 1998 г.¹ (ст. 67 БК РФ).

В соответствии со ст. 69 БК РФ расходы бюджетов осуществляются в следующих формах:

— ассигнований на содержание бюджетных учреждений, которые включают оплату труда в соответствии с трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы; перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; трансферты населению; командировочные и иные компенсационные выплаты работникам. Закупки товаров, работ и услуг бюджетными учреждениями свыше 2000 МРОТ осуществляются только на основании государственных или муниципальных контрактов (заказов). Контракты размещаются на конкурсной основе, если иное не установлено законодательством;

— средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими **лицами** по государственным или муниципальным контрактам или в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов;

— трансфертов населению, включающих в себя ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Например, из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ выделяются денежные **средства** на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей²;

— ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

— ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов. Например, в связи с при-

¹ СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5856.

² Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 26 апреля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929

нятием Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24 ноября 1995 г. у субъектов РФ возникли дополнительные расходы, связанные с реализацией этого закона, поэтому Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2001 год» предусматривает субсидии и субвенции, выделяемые субъектам РФ для финансирования текущих расходов по реализации названного закона;

— **бюджетных** кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и платежей и других обязательств). Бюджетные кредиты предоставляются как государственным (муниципальным), так и негосударственным (немуниципальным) предприятиям. Лимиты по предоставлению бюджетных кредитов утверждаются в соответствующих бюджетах. Например, согласно ст. 58 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» Правительство РФ вправе предоставлять бюджетные кредиты на осуществление инвестиционных проектов в угольной отрасли; выполнение высокоэффективных научно-технических разработок, имеющих коммерческую значимость; приобретение дорожной техники и другого имущества, необходимого для функционирования федеральных дорог;

— субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам, которые не являются унитарными предприятиями, **бюджетными** учреждениями или гражданами-предпринимателями. Они выделяются в случаях, предусмотренных целевыми программами, законами о бюджетах на условиях и в порядке, определенных правилами соответствующих органов управления. Так, из федерального бюджета предоставляются жилищные субсидии **гражданам** России, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей¹;

— инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических **лиц**. Финансирование бюджетных инвестиций осуществляется при включении их в целевые программы соответствующих органов власти. Инвестиционные объекты стоимостью свыше 200 тыс. МРОТ рассматриваются в порядке, предусмотренном **для** финансирования федеральных целевых программ. Предоставление бюджетных инвестиций негосударственным (немуниципальным) юридическим лицам оформляется

¹ См.: Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» от 25 июля 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3809.

участием в уставном (складочном) капитале таких юридических лиц. Бюджетные инвестиции этим лицам оформляются в случае наличия всей проектно-сметной документации и договора об участии органа власти в собственности субъекта инвестиций. Созданные с привлечением бюджетных средств объекты в эквивалентной части уставных капиталов передаются в управление соответствующим органам управления государственным или муниципальным имуществом. Например, согласно ст. 81 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» средства федерального бюджета направляются на увеличение уставных капиталов с оформлением участия РФ в уставных капиталах Российского банка развития и Российского сельскохозяйственного банка;

— бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, государственным внебюджетным фондам. Подобные формы расходов бюджетов предусмотрены ст. 133 БК РФ;

— кредитов и займов внутри страны за счет государственных внешних заимствований;

— кредитов иностранным государствам;

— средств на обслуживание долговых обязательств, в том числе **государственных** или муниципальных гарантий. Например, в 2001 г. на финансирование расходов, связанных с погашением Правительством РФ государственных долговых товарных обязательств, направлены средства федерального бюджета в размере 3 млрд руб.¹

Из анализа ст. 69 БК РФ следует, что в настоящее время понятие бюджетных расходов изменилось, прежде **всего** за счет расширения круга бюджетополучателей. К числу последних **следует** относить:

а) бюджетные учреждения, являющиеся получателями бюджетных ассигнований;

б) юридические лица (помимо бюджетных учреждений), являющиеся получателями бюджетных кредитов, субвенций и субсидий, бюджетных инвестиций и т.д.;

в) физические лица, являющиеся получателями субвенций и **субсидий** и т.д.;

г) органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, являющиеся получателями бюджет-

¹ Российская газета. 2000. 28 дек.

ных ссуд, дотаций, субвенций, субсидий в свои бюджеты из бюджетов других уровней бюджетной системы;

д) государственные внебюджетные фонды, являющиеся получателями бюджетных средств в свои бюджеты.

Согласно ст. 163 БК РФ к числу получателей бюджетных средств относятся **«бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год»**. Представляется, что это понятие несколько сужено и не в полной мере соответствует ст. 67—69 БК РФ, так как не учитывает физических лиц, органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также государственные внебюджетные фонды как получателей бюджетных средств.

Бюджетные средства расходуются, главным образом, путем финансирования. Бюджетное финансирование — это урегулированное правовыми нормами предоставление государственных или муниципальных денежных средств юридическим и физическим лицам на проведение мероприятий, предусмотренных законом (решением) о **соответствующем** бюджете на условиях безвозвратности и безвозмездности.

Бюджетное финансирование осуществляется в двух формах: а) в форме прямого финансирования; б) в форме зачетного финансирования.

Прямое финансирование является преобладающим. Оно осуществляется путем реального выделения из бюджета финансовых ресурсов получателям бюджетных средств. Зачетное бюджетное финансирование — это исключительное явление. Оно возможно в случае установления встречных обязательств между бюджетом и получателем бюджетных средств. При этом, порядок проведения зачетного финансирования определяется Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления (ст. 235 БК РФ).

Прямое бюджетное финансирование осуществляется, в большинстве случаев, на основе смет доходов и расходов бюджетных учреждений в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

В ряде случаев бюджетные расходы осуществляются на возвратной и возмездной основе, т.е. путем бюджетного кредитования. Это имеет место в случае предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам, а также из бюджета одного уровня бюджетной системы в бюджет другого уровня (ст. 133 БК РФ).

В современных условиях расходование бюджетных средств осуществляется малоэффективно и зачастую бессистемно, что актуализирует задачи концентрации бюджетных ресурсов на наиболее социально значимых программах снижения расходов на государственный аппарат, повышения уровня бюджетного контроля и т.д.

В БК РФ (ст. 84—87) установлен перечень расходов из бюджета каждого уровня бюджетной системы РФ.

Средства федерального бюджета предназначены для материального обеспечения общегосударственных задач и функций. Согласно ст. 84 БК РФ средства федерального бюджета расходуются по двум направлениям: финансирование общегосударственных публичных интересов и выравнивание финансового потенциала субъектов РФ.

Исключительно из *федерального бюджета* финансируются следующие функциональные виды расходов:

— обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, другие расходы на общегосударственное управление по перечню, определяемому при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

— функционирование федеральной судебной системы;

— осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах;

— национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности;

— фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;

— государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта; государственная поддержка атомной энергетики;

— ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;

— исследование и использование **космического** пространства;

— содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти субъектов РФ;

— формирование федеральной собственности;

— обслуживание и погашение государственного долга РФ;

— компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат, подлежащих финансированию в соответствии с законодательством РФ за счет средств федерального бюджета;

— пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, **государственного материального** резерва;

— проведение выборов и референдумов РФ;

— федеральная инвестиционная программа;

— обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;

— обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых **на** другие уровни власти;

— финансовая поддержка субъектов РФ;

— официальный статистический учет;

— прочие расходы.

Развитие в России федеративных отношений показывает, что за последние пять-шесть лет не произошло принципиальных изменений в структуре расходов, финансируемых из федерального бюджета. Развитие России как федеративного государства обуславливает использование средств федерального бюджета для воздействия на процесс формирования системы расходов субъектов РФ, причем таким образом, чтобы в региональных расходах нашли отражение приоритеты **общегосударственных** интересов. В конечном итоге именно от адекватно возложенных на федеральный бюджет расходных полномочий зависит общая концепция финансовой и бюджетной политики всего государства. В современных условиях проведение Россией единой бюджетной политики на территории всего государства **осложняется** нарастанием расходов федерального бюджета по обслуживанию государственного долга, что приводит к сокращению подлежащих распределению общегосударственных бюджетных средств.

Бюджеты субъектов РФ должны обеспечивать материальными ресурсами деятельность региона, а также полномочия, делегированные федеральными органами власти на региональный уровень. *Из бюджетов субъектов РФ* финансируются следующие функциональные виды расходов (ст. 86 БК РФ):

— обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ;

- обслуживание и погашение **государственного** долга субъектов РФ;
- проведение выборов и референдумов субъектов РФ;
- обеспечение реализации региональных целевых программ;
- формирование государственной собственности субъектов РФ;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ;
- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ;
- обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов РФ;
- оказание финансовой помощи местным бюджетам;
- обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
- компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов;
- прочие расходы, связанные с осуществлением полномочий субъектов РФ.

Органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают порядок и направления расходования средств собственных бюджетов. Средства муниципальных бюджетов предназначены для материального покрытия полномочий органов местного самоуправления, а также отдельных полномочий, делегированных государством на местный уровень. Исключительно *из местных бюджетов* финансируются следующие функциональные виды расходов (ст. 87 БК РФ):

- содержание органов местного **самоуправления**;
- формирование муниципальной собственности и управление ею;
- организация, содержание **и** развитие предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;

— организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;

— муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

— благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;

— организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);

— содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;

— организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;

— обеспечение противопожарной безопасности;

— охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;

— реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;

— обслуживание и погашение муниципального долга;

— целевое дотирование населения;

— содержание муниципальных архивов;

— проведение муниципальных выборов и местных референдумов;

— финансирование реализации иных решений органов местного самоуправления и прочие расходы, **отнесенные** к вопросам местного значения, определяемые представительными органами местного самоуправления в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Названный перечень расходов местных бюджетов не относится к муниципальным образованиям, входящим в состав городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга. В этих субъектах РФ расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов, определяются соответствующим региональным законодательством.

В резервной части бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ предусматривается создание резервных фондов органов исполнительной власти и резервных фондов органов местного самоуправления. Средства этих фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году.

В настоящее время правовой режим *резервного фонда* в федеральном бюджете определен Положением о порядке расходования средств резервного фонда Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г.¹

Этот фонд создан для финансирования непредвиденных мероприятий федерального значения, не предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год.

Фонд образован исключительно за счет средств федерального бюджета. **Направлениями** использования средств этого фонда являются: государственная поддержка общественных объединений; проведение юбилейных мероприятий общегосударственного значения; изготовление государственных наград, юбилейных медалей; проведение выставок, встреч, семинаров на высшем уровне по проблемам общегосударственного значения; выплаты разовых премий гражданам за заслуги перед государством; проведение ремонтных работ; издание сборников нормативных актов и др.

Решения Правительства РФ о выделении средств из резервного фонда принимаются в **тех** случаях, когда средств, находящихся в распоряжении федеральных органов исполнительной власти и **органов** исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих эти мероприятия, недостаточно.

В расходной части федерального бюджета, кроме того, предусматривается создание резервного фонда Президента РФ в размере не более 1% утвержденных расходов федерального бюджета. Расходование средств резервного фонда Президента РФ осуществляется на основании письменного распоряжения Президента РФ на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ (ст. 82 БК РФ)².

Расходы бюджетов не могут быть произвольно увеличены каким-либо нормативным актом, в том числе федеральным законом. Более того, БК РФ в п. 5 ст. 83 устанавливает приоритет бюджетного закона над всеми другими законами в части **финансирования**. Он сформулирован так: «В случае, если законодательные или иные правовые акты устанавливают бюджетные обязательст-

¹ СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3450.

² Резервные фонды в составе расходной **части бюджетов** всех уровней бюджетной системы, а также резервный фонд Президента РФ не являются целевыми бюджетными фондами, ибо они образуются не в соответствии с требованием ст. 17 БК РФ, т.е. не за счет доходов целевого назначения или отчислений от конкретных **видов доходов**.

ва, не предусмотренные законом (решением) о бюджете, применяется закон (решение) о бюджете».

Финансирование новых видов расходов или увеличение финансирования существующих видов расходов, установленных в том или ином законе, может осуществляться только в двух случаях:

а) с начала очередного финансового года — при условии их включения в закон (решение) о бюджете;

б) в текущем году — после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете.

В настоящее время правомерно говорить о финансово-правовом институте расходов бюджетов. Это обусловлено установлением в БК РФ **целой системы норм**, регулирующих расходы бюджетов (ст. 65—88 БК РФ).

§ 2. Правовые основы финансирования капитальных вложений

В государственных и местных бюджетах капитальные вложения **выделяются** в особую группу, а их **совокупность** образует бюджет развития.

В системе бюджетных расходов капитальные вложения имеют особое значение, поскольку связаны с вложением бюджетных средств в основные фонды и нематериальные активы, с созданием государственных (муниципальных) **запасов** и резервов. Затраты на воспроизводство основных фондов включают расходы на новое строительство и развитие действующих объектов государственной и муниципальной собственности (их реконструкцию, расширение или техническое перевооружение), инвестиционные субсидии, долгосрочные бюджетные кредиты и государственные гарантии инвесторам, финансирующим высокоэффективные проекты.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими финансирование капитальных вложений, являются БК РФ, Федеральный закон «О бюджете развития Российской Федерации» от 26 ноября 1998 г., Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. в редакции закона от 2 января 2000 г.¹, соответствующие нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления.

¹ СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096; 2000. № 2. Ст. 143.

Согласно Закону РФ « Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации»¹ капитальные вложения — это инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты.

Капитальные вложения могут направляться в объекты, находящиеся в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, за исключением тех видов вновь создаваемого или модернизируемого имущества, инвестиции в которое не допускаются федеральным законодательством. Капитальные вложения в объекты, создание и использование которых не соответствуют законодательству Российской Федерации и утвержденным в установленном порядке стандартам (нормам и правилам), запрещаются. Финансирование капитальных вложений осуществляется инвесторами за счет собственных или привлеченных денежных средств.

Органы государственной власти РФ и ее субъектов осуществляют регулирование капитальных вложений, используя для этого различные формы и методы, открытый перечень которых установлен законодательством:

во-первых, создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем: совершенствования системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений; установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов, не носящих индивидуального характера; защиты интересов инвесторов; предоставления субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, не противоречащих законодательству РФ; расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения; создания и развития сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтингов и публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности; принятия антимонопольных мер; расширения возможностей использова-

¹ ВВС. 1991. № 29. Ст. 1005; СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2397.

ния залогов при осуществлении кредитования; развития финансового лизинга в РФ; проведения переоценки основных фондов в соответствии с темпами инфляции; создания возможностей формирования субъектами инвестиционной деятельности собственных инвестиционных фондов;

во-вторых, — прямое участие государства в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем: разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых РФ совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов РФ; формирования перечня строек и объектов технического перевооружения для федеральных государственных нужд и финансирования их за счет средств федерального бюджета; предоставления на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств федерального бюджета (бюджета развития РФ), а также за счет средств бюджетов субъектов РФ¹; размещения на конкурсной основе средств федерального бюджета (бюджета развития РФ) и средств бюджетов субъектов РФ для финансирования инвестиционных проектов; проведения экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством РФ; защиты российских организаций от поставок морально устаревших и материалоемких, энергоемких и ненаукоемких технологий, оборудования, конструкций и материалов; разработки и утверждения стандартов (норм и правил) и осуществления контроля за их соблюдением; выпуска облигационных займов, гарантированных целевых займов; вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности; предоставления концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством РФ.

Формы, методы и основы регулирования капитальных вложений органами местного самоуправления аналогичны государственному уровню, но реализуются только в рамках финансовой компетенции муниципальных образований. По согласованию с органами местного самоуправления допускается их участие в фи-

¹ См., например: Положение о предоставлении государственных гарантий под инвестиционные проекты социальной и народно-хозяйственной значимости, утвержденное постановлением Правительства РФ от 12 ноября 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5709.

нансировании проектов, осуществляемых Российской Федерацией и (или) ее субъектами.

В соответствии с БК РФ расходы на финансирование бюджетных инвестиций предусматриваются соответствующим бюджетом при условии включения их в федеральную или региональную целевую программу, либо в соответствии с решением федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления. При этом федеральные инвестиционные объекты, предусматривающие расходы в сумме более 200 тыс. МРГТ, подлежат рассмотрению и утверждению в порядке, предусмотренном для финансирования федеральных целевых программ. В федеральную адресную инвестиционную программу могут быть включены объекты государственной собственности субъектов РФ и объекты муниципальной собственности, что влечет возникновение особой группы межбюджетных правоотношений, складывающихся между органами государственной власти федерального уровня и органами государственной власти субъектов РФ (органами местного самоуправления) относительно передачи из федерального бюджета ассигнований, предусмотренных на финансирование названных объектов.

Бюджетные инвестиции на особых условиях могут предоставляться и юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями. Осуществление капиталовложений в подобные предприятия влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов и имущества юридических лиц, что оформляется соответствующим образом как участие Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований в уставных капиталах инвестируемых лиц. В проект бюджета капиталовложения на подобные цели включаются только при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, проекта договора между Правительством РФ, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местного самоуправления и инвестируемым юридическим лицом об участии государства или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций. Созданные в результате инвестирования бюджетных средств объекты в эквивалентной части уставных капиталов и имущества передаются в управление соответствующим государственным или муниципальным органам.

Бюджет развития РФ предназначен для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов бюджета¹. Доходы бюджета развития складываются за счет внутренних и внешних заимствований России на инвестиционные цели; части доходов от использования, продажи и приватизации федерального имущества; доходов от бюджетных инвестиционных ассигнований на условиях возвратности, срочности и платности; отчислений от части поступлений и размещения государственных ценных бумаг и др. Платность за пользование средствами бюджета развития устанавливается в виде процентов либо в качестве закрепления в государственной собственности части акций создаваемого акционерного общества. Размер процентов за пользование средствами бюджета развития определяется федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Размещение средств бюджета развития осуществляется исключительно на конкурсной основе, механизм реализации которой устанавливается Правительством РФ, а относительно бюджета развития субъекта РФ — органом исполнительной власти соответствующего региона. Использование временно свободных денежных средств бюджета **развития** на финансовые операции, не связанные с инвестиционными проектами, не **допускается**.

Особенностью складывающихся правоотношений в сфере капиталовложений из бюджета развития является возможность делегирования отдельных бюджетных прав (компетенции) РФ на уровень субъектов РФ. Здесь субъекты РФ выступают не как получатели средств федерального бюджета, а как реализаторы, проводники федерального центра по осуществлению целей и задач бюджета развития. Объектами данных правоотношений являются выдача заключений, предусматривающих принятие субъектом Федерации обязательств по предоставлению государственной поддержки инвестиционных проектов, реализуемых в административных границах субъекта Федерации; проведение инвестиционных конкурсов бюджета развития по отдельным категориям инвестиционных проектов; предоставление государственных гарантий за счет средств бюджета развития или финансируемых из бюджета развития на условиях возвратности, платности и срочности.

¹ См. ст. 67 БК РФ; Федеральный закон «О бюджете развития Российской Федерации» от 26 ноября 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст.5856.

В целях повышения эффективности капиталовложений, создания условий для широкого привлечения финансовых ресурсов, в том числе от иностранных инвесторов и для реализации приоритетных инвестиционных проектов Указом Президента РФ от 15 марта 1993 г.¹ было образовано государственное предприятие — Российская финансовая корпорация (РФК). Названная корпорация наделена функциями агента Правительства РФ по финансированию инвестиционных проектов на возвратной и коммерческой основе за счет централизованных финансовых и кредитных ресурсов, направляемых на инвестиционные цели. Финансирование инвестиционных проектов осуществляется РФК за счет средств российских и иностранных инвесторов.

Для мобилизации средств юридических лиц и граждан в инвестиционные проекты РФК имеет право эмитировать и размещать ценные бумаги.

Средства инвестиционного фонда, находящегося в распоряжении РФК, формируются за счет средств республиканского бюджета и кредитов ЦБ РФ, направляемых на финансирование капитальных вложений, части средств внебюджетных фондов, предназначенных для осуществления отраслевых инвестиционных программ, а также средств, аккумулируемых самой **корпорацией**.

Для осуществления возложенных на нее задач РФК осуществляет ряд функций, основными из которых являются:

- конкурсный отбор и экспертиза инвестиционных проектов, обеспечивающих приоритетные направления структурной перестройки экономики, осуществляемых за счет средств корпорации;

- предоставление по поручению Правительства РФ кредитов и осуществление финансирования инвестиционных проектов за счет государственных средств, предназначенных на централизованные капитальные вложения, ресурсов ЦБ РФ, а также привлеченных корпорацией средств;

- установление договорных отношений с коммерческими **банками**, которые осуществляют финансирование инвестиционных проектов;

- организация контроля за эффективным использованием инвестируемых средств;

¹ САПП. 1993. № 12. Ст. 991; постановление Совета Министров — Правительства РФ «О Российской финансовой корпорации» от 17 апреля 1993 г. в редакции постановления Правительства РФ от 4 декабря 1999 г. // СЗ РФ. 1993. № 17. Ст. 1548; 1995. № 43. Ст. 4067; 1999. № 50. Ст. 6221.

- привлечение на коммерческой основе средств инвесторов, в том числе иностранных;
- предоставление по поручению Правительства РФ государственных гарантий иностранным инвесторам и кредиторам;
- использование по поручению Правительства РФ иностранных **кредитов**, включая их размещение на конкурсной основе, в порядке, установленном действующим законодательством.

Финансово-инвестиционные компании могут создаваться и на уровне субъектов РФ для реализации целей, аналогичных РФК.

Таким образом, государство осуществляет финансирование капитальных вложений с учетом потребностей развития экономики, сохраняя при этом императивные методы воздействия на инвестиционные процессы.

§ 3. Правовой режим бюджетного кредитования

Средства из бюджетов всех уровней выделяются не только на безвозвратных и безвозмездных условиях, но и путем предоставления денежных средств на возвратной, срочной и (или) возмездной основах. К числу возвратных расходов бюджетов относится бюджетный кредит, предоставляющий собой возвратную и **возмездную** форму финансирования юридических лиц или другого бюджета (ст. 6 БК РФ). Аналогичное содержание в рассматриваемое понятие вкладывается и бюджетным законодательством субъектов РФ¹.

Юридическими признаками бюджетного кредита является *возмездность* и *возвратность*. Возмездность выражается в начислении процентов к основному долгу, которые так же, как и сумма погашения, вносятся в соответствующий бюджет.

Бюджетный кредит выделяется:

- а) юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями (ст. 76 БК РФ);
- б) государственным и муниципальным унитарным предприятиям (ст. 77 БК РФ);

¹ См., например, преамбулу Закона Московской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Московской области» // Вестник Московской областной думы. 1995. № 11; 1999. № 8; Бюджетный кодекс Хабаровского края (ст.6) // Сборник нормативных актов Законодательной Думы Хабаровского края. 1999. № 7.

в) бюджетам других уровней бюджетной системы РФ (ст. 133 БК РФ).

По общему правилу юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетный кредит предоставляется только на условиях возвратности, возмездности, а также 100% -ного имущественного обеспечения заемщиком исполнения своего обязательства по возврату данного кредита. Данное правило может детализироваться в ежегодных законах (решениях) о **бюджете**. Например, ст. 59 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» обязывает Правительство РФ выдавать бюджетные кредиты негосударственным или немунICIPальным юридическим лицам только под **банковские** гарантии, поручительства или залог имущества в размере 100% выделяемых кредитов с учетом начисленных процентов **по ним**.

Обязательным условием предоставления бюджетного кредита названной группе юридических лиц является проведение предварительной проверки их финансового состояния. Проверка осуществляется финансовым органом или по его поручению иным уполномоченным органом. Бюджетный кредит предоставляется только юридическим лицам, не имеющим просроченной задолженности по ранее предоставленным бюджетным средствам на возвратной основе. Правовое оформление бюджетного кредита негосударственным или немунICIPальным юридическим лицам осуществляется в виде гражданско-правового договора.

Основные условия предоставления бюджетных кредитов **определяются** при утверждении бюджета на очередной финансовый год (цели кредитования, порядок, лимиты, сроки предоставления, а также ограничения по **субъектам** использования бюджетных кредитов). Так, согласно ст. 58 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001' год» Правительство РФ имеет право предоставлять бюджетные кредиты на осуществление инвестиционных проектов в угольной отрасли; выполнение высокоэффективных научно-технических разработок, имеющих коммерческую значимость; приобретение дорожной техники и другого имущества, необходимого для функционирования федеральных дорог.

Целевое использование бюджетного кредита контролируется уполномоченными государственными или муниципальными органами. Нецелевое использование бюджетного кредита образует состав правонарушения и влечет применение к заемщику мер **финансовой** ответственности. Так, ст. 60 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» применительно к данной

ситуации устанавливает санкцию в виде штрафа в размере двойной учетной ставки ЦБ РФ. БК РФ устанавливает меры ответственности должностных лиц финансовых органов за нарушение установленного порядка предоставления **бюджетных** кредитов, а также за выдачу кредита под обеспечение низколиквидным имуществом.

Бюджетные кредиты государственным и муниципальным унитарным предприятиям выделяются также на условиях возвратности и срочности, но не всегда на условиях платности. Названные заемщики обязаны предоставлять информацию и отчет об использовании бюджетного кредита в органы, **исполняющие** бюджет, и контрольные органы представительных (законодательных) органов государственной власти или местного самоуправления соответственно.

Бюджетный кредит, представляемый бюджету другого уровня, является не только формой бюджетного кредитования, но и одновременно формой финансовой помощи (ст. 133 БК РФ). Первые правовое оформление межбюджетного кредитования **было** осуществлено в 1961 г. Законом РСФСР «О бюджетных правах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, Автономных Советских Социалистических Республик и местных Советов народных депутатов» (ст. 76)¹.

Правовое содержание межбюджетных кредитов устанавливается БК РФ с последующей детализацией в соответствующем территориальном законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год. Порядок предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета определяется Правительством РФ. Таким образом, условия договоров межбюджетного кредитования полностью зависят от властвующего субъекта данных правоотношений — Российской Федерации в лице Федерального Собрания и Правительства РФ. В то же время инициатива вступления в межбюджетные кредитные правоотношения может исходить только от субъектов Федерации в лице их **исполнительных** органов (п. 3 ст. 104; п. 1 ст. 137 БК РФ), однако все последующие условия договоров определяются Правительством РФ.

Элементом правовой характеристики межбюджетного кредита является целенаправленность привлекаемых средств. Органы государственной власти субъектов РФ имеют право **привлекать** из федерального бюджета кредиты для покрытия дефицитов соот-

ветствующих бюджетов, а также для финансирования расходов региональных бюджетов по погашению возникших долговых обязательств¹.

Правовое оформление межбюджетного кредитования осуществляется в виде договоров и соглашений, представляющих собой форму долговых обязательств РФ, субъекта РФ или муниципального образования, а объем основного долга по названным обязательствам включается в объем государственного (муниципального) долга заимствующей территории². Сведения об осуществленных заимствованиях вносятся в государственную (муниципальную) долговую книгу³.

Законодательством не определяется срок возврата бюджетного кредита. БК РФ и бюджетные правовые акты субъектов РФ устанавливают только максимальный срок погашения долговых обязательств субъекта РФ — 30 лет, предоставляя сторонам по договору (соглашению) займа право самостоятельно определять сроки погашения бюджетного кредита⁴.

В современных условиях бюджетное кредитование приобретает существенное значение, поскольку, с одной стороны, позволяет государству (муниципальному образованию) материально поддерживать юридических лиц всех форм собственности и территориальные образования, а с другой — сохранять право собственности на бюджетные денежные средства.

Контрольные вопросы и задания

1. Что представляет собой раздел отрасли финансового права «Государственные и муниципальные расходы»?
2. Какими нормативными актами урегулирован порядок осуществления государственных и муниципальных расходов?
3. Дайте понятие расходов бюджета.
4. На основе каких принципов осуществляются расходы бюджетов?
5. В каких формах осуществляются расходы бюджетов?

¹ См. БК РФ (п. 1 ст. 104); закон Архангельской области «О государственном долге Архангельской области» (ст. 3) // Волна. 1999. 27 июля.

² См. БК РФ (п. 3, 4 ст. 99); БК Хабаровского края (п. 3 ст. 86); Закон Республики Татарстан «О государственном долге Республики Татарстан» (ст. 2) // Республика Татарстан. 1999. № 129/130.

³ См. п. 4 ст. 121 БК РФ; ст. 103 БК Хабаровского края.

⁴ См. п. 5 ст. 99 БК РФ; ст. 4 Закона Архангельской области «О государственном долге Архангельской области».

6. Какие лица относятся к числу бюджетополучателей?
7. В каких формах осуществляется бюджетное финансирование?
8. На основе каких нормативных актов осуществляется финансирование капитальных вложений?
9. Что такое бюджетный кредит и кому он выделяется?

Глава 24 ПРАВОВОЙ РЕЖИМ СМЕТНО-БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

§ 1. Понятие сметно-бюджетного финансирования и его объекты

Сметно-бюджетное финансирование — это процедура выделения средств из **бюджетов** и государственных внебюджетных фондов бюджетным учреждениям на основе их смет доходов и **расходов**, а также использование бюджетными учреждениями этих средств на основе смет (п. 1,6 ст. 161 БК РФ).

Бюджетное учреждение — это организация, созданная органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета **или** государственного внебюджетного **фонда** на основе сметы доходов и расходов (см. ст. 161 БК РФ). Среди бюджетных учреждений школы, вузы, поликлиники, больницы, детские сады и др.

Бюджетные учреждения выполняют очень важные социальные функции. Поэтому их деятельность финансируется из бюджетов всех звеньев бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Финансирование бюджетных учреждений осуществляется с учетом сметы, т.е. плана расходов бюджетного учреждения, который составляется им самим и утверждается вышестоящим органом.

Сметно-бюджетное финансирование распространяется на широкий круг объектов.

Объектом сметно-бюджетного финансирования являются, в частности, государственные и муниципальные организации образования. Среди них вузы, школы, училища, техникумы.

В соответствии с Законом РФ «Об образовании» в редакции от 13 января 1996 г.¹ и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г.² финансирование образовательных учреждений осуществляется исходя из государственных и местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения. Схема финансирования государственного и муниципального образовательного учреждения определяется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов.

Образовательные учреждения помимо получения бюджетных ассигнований имеют право привлечения дополнительных финансовых ресурсов за счет оказания платных образовательных услуг, а также добровольных пожертвований юридических и физических лиц. В частности, государственное и муниципальное высшее учебное заведение вправе осуществлять подготовку специалистов по соответствующим договорам с оплатой стоимости обучения физическими и юридическими лицами.

Дополнительные финансовые ресурсы образовательных учреждений составляют их внебюджетные средства.

Объектами сметно-бюджетного финансирования являются также государственные и муниципальные организации культуры и здравоохранения. Это театры, больницы, поликлиники и др. К примеру, в соответствии с Федеральным законом «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» от 22 августа 1996 г. установлено частичное государственное финансирование кинематографии в виде выделения средств из федерального бюджета продюсеру, прокатчику, демонстратору национального фильма.

Как и организации образования, учреждения культуры и образования могут привлекать дополнительные финансовые ресурсы за счет оказания, главным образом, платных услуг, которые учитываются как внебюджетные средства³.

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

² СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135; Российская газета. 2000. 12 июля.

³ См. постановление Правительства РФ «Об утверждении правил предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями» от 13 января 1996 г. // Российская газета (ведомственное приложение). 1996. № 22; постановление Правительства РФ «Об утверждении положения об основах хозяйственной деятельности и финансирования организаций культуры и искусства» от 26 июня 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2670.

К числу бюджетных учреждений относятся органы государственной власти и местного самоуправления, правоохранительные органы, а также организации гражданской обороны. Они также являются объектами сметно-бюджетного финансирования.

§ 2. Смета бюджетного учреждения и ее значение. Расходы бюджетных учреждений

Финансирование бюджетных учреждений из всех видов бюджетов осуществляется на основе смет доходов и расходов (п. 1 ст. 161 БК РФ). Кроме того, бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов (п. 5 ст. 161 БК РФ).

Смета расходов бюджетного учреждения — это финансово-плановый акт, который имеется у всех бюджетных учреждений. В системе бюджетных расходов смета бюджетного учреждения выполняет функции: а) финансово-планового акта, к которому «привязано» выделение средств из бюджетов всех уровней бюджетной системы; б) финансово-планового акта, на основе которого бюджетное учреждение расходует полученные из бюджета финансовые ресурсы. Исходя из того, что смета является финансово-плановым актом (разновидностью финансово-правового акта), она имеет юридическое значение.

Юридическое значение сметы заключается в том, что она определяет права и обязанности руководителя бюджетного учреждения по целевому использованию средств, выделенных из соответствующего бюджета, а также обязанности финансовых органов по контролю за целевым использованием бюджетных средств.

Все сметы подразделяются по кругу охватываемых ими учреждений на индивидуальные и сводные.

Индивидуальная смета составляется каждым бюджетным учреждением и содержит только его доходы и расходы. При этом, в смете должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности (п. 3 ст. 161 БК РФ).

Индивидуальные сметы объединяются главными распорядителями бюджетных средств по соответствующему бюджету в сводные и представляются органу, ответственному за контроль исполнения соответствующего бюджета (п. 9 ст. 158 БК РФ).

Составление и исполнение смет учреждений, состоящих на том или ином бюджете, — составная часть бюджетного процесса, которая получила в науке название «сметный процесс». Составление смет доходов и расходов бюджетного учреждения осуществляется каждым бюджетным учреждением после того как бюджет утвержден и началось его исполнение. Иначе говоря, составление и исполнение смет бюджетных учреждений осуществляется на стадии исполнения бюджета.

Смета доходов и расходов составляется бюджетным учреждением по типовой форме. Последняя типовая форма сметы была утверждена Минфином России в 1999 г. Она состоит из двух частей. В первой части сметы указываются доходы и поступления бюджетного учреждения, а во второй — текущие расходы. Все доходы, учитываемые в смете бюджетного учреждения, составляют его внебюджетные средства. Среди них: доходы от предпринимательской деятельности и платных услуг бюджетного учреждения; целевые доходы и безвозмездные перечисления и т.д. Например, в соответствии с Законом РФ «Об образовании» к предпринимательской деятельности относятся: сдача в аренду имущества образовательного учреждения, торговля покупными товарами, оборудованием, приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг и т.д. Естественно, все эти доходы образовательного учреждения должны быть отражены в доходной части сметы школы, интерната и т.д.

Расходная часть сметы бюджетного учреждения построена в соответствии с экономической классификацией расходов бюджета. Она включает в себя текущие и капитальные расходы бюджетного учреждения. Основными статьями текущих расходов сметы являются:

- а) оплата труда государственных служащих;
- б) начисления на оплату труда, т.е. уплата единого социального налога;
- в) приобретение предметов снабжения и расходных материалов;
- г) командировочные и служебные разъезды;
- д) оплата транспортных услуг;
- е) оплата услуг связи;
- ж) оплата коммунальных услуг;

з) трансферты населению и т.д.

Статьи капитальных расходов сметы включают:

а) приобретение оборудования и предметов длительного пользования;

б) капитальное строительство;

в) капитальный ремонт.

Непосредственная работа бюджетного учреждения по составлению сметы доходов и расходов начинается тогда, когда оно получает от органа, исполняющего бюджет, уведомление о бюджетных ассигнованиях. Последнее содержит цифры, на которые ориентируется бюджетное учреждение при составлении сметы.

К смете должны быть приложены расчеты. Формы расчетов к смете утверждены Минфином РФ в 1999 г. Расчеты к смете предполагают обоснование каждой цифры, указанной в смете расходов. Например, расчеты расходов на оплату труда производятся исходя из числа **ставок** тех или иных должностей и средней ставки оплаты труда по этой должности. Кроме того, в **ходе** составления сметы бюджетное учреждение должно руководствоваться также нормативами финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг и нормативами расходов по отдельным статьям сметы. Нормативы расходов — это установленные компетентными органами размеры затрат на расчетную единицу (например, норма расхода хлеба на одного человека в больнице, норма расхода одежды на ребенка в детском доме, ит.д.).

Нормы затрат определяются по различным объектам постановлениями Правительства РФ, а в ряде случаев и самими бюджетными учреждениями по согласованию с вышестоящими органами. Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ «О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 20 июня 1992 г. определены нормы питания, обеспечения одеждой, обувью, мягким инвентарем и необходимым оборудованием.

Нормы расходов подразделяются на обязательные и необязательные (расчетные), материальные и денежные.

Обязательные нормы расходов — это такие, которые не подлежат изменению. К их числу относятся расходы на командировки, на питание, на спецодежду и т.д. Необязательные (расчетные) нормы — это такие, которые определяются индивидуально для каждого бюджетного учреждения исходя из его специфики. К их числу относятся расходы на освещение, на отопление и т.д.

Материальные нормы расходов — это такие, которые определяют количество материальных средств на единицу расходов. Например, определяется количество обуви, которая необходима в год на одного ребенка в детском доме, и т.д. Денежные нормы представляют собой стоимостную форму выражения материальных норм. Они образуются путем умножения затрат в натуральном выражении на среднюю цену этих растрат. Именно денежные нормы непосредственно принимаются во внимание бюджетными учреждениями при составлении смет.

Бюджетное учреждение обязано составить и представить смету доходов и расходов на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств в течение 10 дней со дня получения уведомления о бюджетных ассигнованиях. Смета расходов бюджетного учреждения составляется по установленной форме и подписывается руководителем и главным бухгалтером учреждения. Распорядитель бюджетных средств должен утвердить смету в течение 5 дней со дня ее представления. Утвержденная смета доходов и расходов бюджетного учреждения передается в орган, исполняющий бюджет, т.е. в Федеральное казначейство или в финансовый орган соответствующего субъекта РФ (см. ст. 221 БК РФ).

Бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. При этом, виды расходов, содержащиеся в смете бюджетного учреждения, соответствуют направлениям расходов бюджетного учреждения, содержащихся в ст. 70 БК РФ. Согласно этой статье бюджетные учреждения расходуют бюджетные средства исключительно на:

- оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;
- перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления;
- командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;

— оплату товаров, работ, услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается.

Бюджетное учреждение может перераспределять расходы в пределах сметы, т.е. может увеличивать один вид расходов по смете за счет другого. Однако права бюджетного учреждения перераспределять расходы при исполнении сметы определяются Федеральным казначейством РФ либо другим органом, исполняющим бюджет, совместно с главными распорядителями бюджетных средств (п. 6 ст. 161 БК РФ). В то же время бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников, т.е. средств, полученных от предпринимательской деятельности, от безвозмездных поступлений и т.д.

Бюджетные учреждения ежемесячно, ежеквартально, а также по окончании года составляют отчетность об исполнении сметы в соответствии с «Инструкцией о годовой, квартальной и месячной бухгалтерской отчетности бюджетных учреждений и иных организаций, получающих финансирование из бюджета в соответствии с бюджетной росписью», утвержденной приказом Минфина РФ от 15 июня 2000 г.¹ Отчетность направляется каждой организацией вышестоящему распорядителю бюджетных средств в установленные сроки, который направляет ее главному распорядителю бюджетных средств, либо сразу в орган, исполняющий бюджет.

§ 3. Правовое регулирование внебюджетных средств бюджетных учреждений

Бюджетные учреждения помимо ассигнований из соответствующих бюджетов имеют, как правило, и внебюджетные средства. Внебюджетные средства бюджетных учреждений образуются сегодня, главным образом, за счет оказания бюджетными учреждениями платных услуг. Однако в ряде случаев внебюджетные средства могут образовываться у бюджетного учреждения и по иным основаниям.

См.: Российская газета (ведомственное приложение). 2000. 19 сент.

Виды и правовой режим внебюджетных средств бюджетных учреждений определены Положением, утвержденным постановлением Совета министров СССР от 26 июня 1980 г.¹ и инструкцией Минфина СССР «О порядке планирования, использования и учета внебюджетных средств, а также отчетности по ним» от 12 июня 1981 г.

В соответствии с этой инструкцией внебюджетные средства бюджетных учреждений подразделяются на четыре группы: специальные средства, суммы по поручениям, депозитные суммы, другие внебюджетные средства.

Специальные средства — самая широкая группа внебюджетных средств бюджетных учреждений. Ими являются доходы бюджетных учреждений, получаемые от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг или осуществления иной деятельности.

Специальные средства имеются у медицинских учреждений, которые помимо своей основной деятельности, финансируемой из бюджета, осуществляют и платные медицинские услуги в соответствии с Законом РФ «О защите прав потребителей» и постановлением Правительства РФ «Об утверждении правил предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями» от 13 января 1996 г. Кроме того, такие средства имеются у высших учебных заведений, учреждений культуры и искусства и др.²

По специальным средствам бюджетные учреждения составляют смету доходов и расходов, которая подписывается руководителем и главным бухгалтером бюджетного учреждения.

Суммы по поручениям — это средства, получаемые бюджетными учреждениями от предприятий, учреждений и организаций для выполнения определенных поручений. К их числу относятся: суммы, полученные бюджетным учреждением на выплату стипендий студентам и учащимся за счет средств предприятий, направивших их в учебные заведения; суммы, переведенные предприятиями бюджетному учреждению на выполнение конкретных заданий в соответствии с действующим законодательством и т.д.

¹ СП СССР. 1980. №20. С. 117.

² См. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; Положение об основах хозяйственной деятельности и финансирования организаций культуры и искусства, утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2670.

Депозитные суммы — это средства, поступающие во временное **распоряжение** бюджетных учреждений и подлежащие по наступлении определенных условий возврату вносителям или передаче по назначению. К ним относятся денежные средства больных, находящихся на лечении в лечебных учреждениях; денежные средства в виде заработной платы, не полученные работниками в срок, и т.д.

Депозитные суммы, подлежащие передаче гражданам, хранятся в течение трех лет, предприятиям, организациям и учреждениям (кроме бюджетных учреждений) — в течение одного года, бюджетным учреждениям — до 31 декабря того года, в котором эти суммы были внесены.

Другие внебюджетные средства — это средства, не входящие в состав специальных средств, сумм по поручениям и депозитных сумм. К их числу относятся: плата за содержание детей в дошкольных учреждениях; плата за обучение детей в музыкальных школах; плата за пользование общежитиями при высших и средних специальных учебных заведениях; средства, образующие фонд всеобуча в образовательных школах для оказания материальной помощи нуждающимся учащимся; средства, поступающие на питание детей в школах с продленным днем и в интернатах при школах, и др.

В настоящее время идет процесс расширения у бюджетных учреждений бюджетных средств за счет привлечения различных источников. В связи с этим значительно изменился правовой режим формирования и использования внебюджетных средств по сравнению с тем, который установлен в вышеназванной инструкции Минфина СССР от 12 июня 1981 г. Фактически эта инструкция в значительной мере утратила силу.

Согласно Правилам оформления и выдачи в 1999 г. **разрешений** на открытие счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, утвержденным приказом Минфина России от 2 февраля 1999 г.¹, к **внебюджетным** средствам бюджетных учреждений, полученным от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, относятся:

— средства, полученные от предпринимательской деятельности;

¹ БНА. 1999. № 11—12; 2000. № 15. Действие приказа продлено на 2001 г. приказом Минфина России от 26 декабря 2000 г. № 120 // БНА. 2001. № 3.

— внебюджетные фонды и средства, образованные по решениям Правительства РФ;

— безвозмездные поступления;

— целевые средства, полученные на выполнение **поручений**.

К средствам, полученным **от** предпринимательской деятельности, например, в сфере культуры, относятся:

— доходы от оказания посреднических услуг;

— доходы от долевого участия в деятельности предприятий;

— доходы от сдачи в аренду основных фондов и т.д.¹

К безвозмездным поступлениям относятся добровольные взносы предприятий, кооперативов, общественных организаций, населения.

К целевым средствам, полученным на выполнение поручений, относятся: поступления из централизованных отраслевых фондов на определенные цели; средства по поручениям согласно инструкции Минфина СССР от 12 июня 1981 г.

Бюджетным учреждениям, имеющим внебюджетные средства, открываются в банках текущие счета. Эти счета изолированы от бюджетных счетов бюджетных учреждений. Согласно п. 6 ст. 161 БК РФ бюджетные учреждения при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельны в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников.

В соответствии с инструкцией Минфина России от 30 декабря 1999 г. № **170** отчетность бюджетного учреждения по средствам, полученным за счет внебюджетных источников, ведется отдельно от отчетности по смете доходов и **расходов**².

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое сметно-бюджетное финансирование, каковы его принципы?

2. Какие организации финансируются в сметно-бюджетном порядке?

3. Охарактеризуйте понятие сметы учреждения, состоящего на бюджете. Каковы могут быть виды смет?

4. Охарактеризуйте содержание сметы.

5. Что такое нормы бюджетных расходов? Каковы их виды?

¹ См. Основы законодательства Российской Федерации о культуре // ВВС. 1992. № 46; СЗ РФ. 1999. № 26.

² БНА. 2000. № 7, 8.

6. Каков порядок составления и утверждения сметы бюджетного учреждения?

7. Что такое внебюджетные средства бюджетных учреждений? Каковы их виды?

8. Охарактеризуйте правовой режим внебюджетных специальных средств.

9. Что такое депозитные суммы, каков их правовой режим?

10. Что такое суммы по поручениям, в каком порядке они используются?

Глава 25

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

§ 1. Понятие и правовые формы расходов государственных внебюджетных фондов

Расходы государственных внебюджетных фондов — это денежные средства, выделяемые из бюджетов государственных внебюджетных фондов на цели, определенные законодательством РФ и субъектов РФ, регламентирующим их **деятельность**. Совокупность правовых норм, регулирующих порядок осуществления расходов из государственных внебюджетных фондов, образует правовой институт. Правовой институт расходов государственных внебюджетных фондов входит составной частью в раздел финансового права «государственные и муниципальные расходы».

В настоящее время правовой режим расходов государственных внебюджетных фондов определен, главным образом, постановлениями Правительства РФ, а также приказами и инструкциями федерального Фонда обязательного медицинского страхования, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ. Однако в ближайшее время во исполнение п. 2 ст. 143 БК РФ должен быть принят федеральный закон о государственных внебюджетных фондах, который, в частности, определит правовой режим расходования средств государственных внебюджетных фондов.

Расходы государственных внебюджетных фондов осуществляются путем финансирования, т.е. путем безвозвратного и безвозмездного выделения финансовых ресурсов тем субъектам, с которыми непосредственно работает тот или иной фонд. Однако финансирование из государственных внебюджетных фондов производится в двух формах: а) в форме прямого финансирования; б) в форме финансирования путем зачета.

Прямое финансирование — это реальное **выделение** денежных средств на условиях безвозвратности и безвозмездности конкретным получателям этих средств.

Финансирование из государственных внебюджетных фондов *путем зачета* — это осуществление организацией (страхователем) расходов в счет начисленных предстоящих платежей (единого социального налога, страховых взносов на обязательное социальное страхование) в эти фонды.

При прямом финансировании осуществляется реальное движение финансовых ресурсов из государственного внебюджетного фонда получателю этих средств, а при финансировании путем зачета реального движения финансовых ресурсов не происходит. Здесь получатель средств из государственного внебюджетного фонда просто уменьшает сумму начисленных им предстоящих платежей в эти фонды на суммы предстоящих социальных выплат, т.е. своих расходов.

Расходование средств путем прямого финансирования осуществляется из Пенсионного фонда РФ, фондов обязательного медицинского страхования, а также, в ряде случаев, Фонда социального страхования РФ. Расходование средств путем зачетного финансирования производится из Фонда социального страхования.

Учитывая тот факт, что исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством РФ (ст. 148 БК РФ), последнее непосредственно перечисляет средства со счетов Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, фондов обязательного медицинского страхования, открытых в Федеральном казначействе РФ.

§ 2. Правовой режим расходов Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и фондов медицинского страхования

Правовой режим расходов государственных внебюджетных фондов различается применительно к каждому отдельному фонду.

Пенсионный фонд РФ осуществляет расходование средств на выплату государственных пенсий, выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет, оказание органам социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным и т.д. во исполнение бюджета фонда на соответствующий год.

Пенсионный фонд РФ производит выделение средств органам социальной защиты населения, которые затем непосредственно осуществляют выплату государственных пенсий и пособий. Поряд-

док выделения средств из Пенсионного фонда РФ урегулирован постановлением Пенсионного фонда РФ «Об **утверждении** формы заявки на право расходования средств для осуществления выплат, финансируемых Пенсионным фондом РФ» от 14 ноября 1995 г.¹ В соответствии с этим нормативным актом средства Пенсионного фонда выделяются органам социальной защиты населения ежеквартально. Такое выделение осуществляется на основе заявок, составляемых органами социальной защиты населения. Заявки составляются по установленной форме. В качестве расчетных показателей при составлении таких заявок принимаются: а) среднеквартальное число получателей пенсии по районному, городскому отделу социальной защиты населения или центру по начислению и выплате пенсий и пособий; б) средние размеры различных видов пенсий (трудовых пенсий, пенсий по инвалидности и т.д.).

Заявки **органов** социальной защиты населения доводятся до региональных отделений Пенсионного фонда РФ, который их объединяют в сводные заявки и направляют в исполнительную дирекцию Пенсионного фонда РФ. Последняя, в свою очередь, утверждает лимит расходов из Пенсионного фонда РФ и доводит до региональных отделений Пенсионного фонда РФ. Согласно ст. 148 **БК РФ** непосредственное финансирование органов социальной защиты населения осуществляется федеральным казначейством на основании информации, предоставленной Пенсионным фондом РФ.

Правовой режим расходов в системе *обязательного медицинского страхования* различается по федеральному Фонду обязательного медицинского страхования и территориальным фондам обязательного медицинского страхования.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования осуществляет расходование средств во исполнение бюджета Фонда на следующие цели:

- выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования;
- выполнение целевых программ по оказанию медицинской помощи по оказанию медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию;

¹ Это постановление дополнено постановлением Пенсионного фонда РФ об утверждении формы заявки и инструкции к ней на право расходования средств для осуществления выплат, финансируемых Пенсионным фондом РФ по Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № **113-ФЗ**.

— **научные** исследования в области обязательного медицинского страхования, подготовка специалистов для системы медицинского страхования;

— проведение региональных совещаний и конференций, информационно-публицистическая деятельность, компьютеризация системы обязательного медицинского страхования;

— международное сотрудничество по вопросам обязательного медицинского страхования и т.д.

Правовой режим расходования средств федерального Фонда обязательного медицинского страхования на все вышеназванные цели определяется различными нормативными актами, принятыми Фондом. Среди **них** — Положение об использовании финансовых средств федерального Фонда обязательного медицинского страхования на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования, утвержденное правлением Фонда 21 октября 1999 г.; Порядок финансирования федеральным Фондом обязательного медицинского страхования региональных целевых программ по охране материнства и детства, утвержденное правлением Фонда 13 мая 1999 г.; Порядок финансирования федеральным Фондом обязательного медицинского страхования целевых программ по оказанию медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденный правлением Фонда 18 марта 1999 г. и т.д.¹

Основной статьей расходов в бюджете федерального фонда обязательного медицинского страхования является выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования. В соответствии с Положением об использовании финансовых средств федерального Фонда обязательного медицинского страхования на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования, утвержденным правлением Фонда 21 октября 1999 г., выравнивание осуществляется путем предоставления территориальным фондам финансовой помощи в виде субвенций. Объем субвенций, предназначенных для выравни-

¹ Полный перечень нормативных актов, регулирующих расходы федерального Фонда обязательного медицинского страхования, см. в приказе федерального Фонда обязательного медицинского страхования об обеспечении рационального использования средств **системы** обязательного медицинского страхования от 9 декабря 1999 г. // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2000. № 3.

нивания финансовых условий деятельности территориальных фондов, определяется соответствующей статьей бюджета федерального Фонда обязательного медицинского страхования.

Предоставление фондом субвенций производится на основе заявок территориальных фондов, которые рассматриваются федеральным Фондом в течение месяца.

В вышеназванном Положении содержится ряд условий, которые должны быть соблюдены при предоставлении субвенций территориальным фондам. Основными из них являются следующие: наличие бюджета соответствующего территориального фонда обязательного медицинского страхования; наличие у территориального фонда территориальной программы обязательного медицинского страхования на текущий год; наличие на банковских счетах территориального фонда средств, не превышающих нормированного страхового запаса; отсутствие у территориального фонда действующих депозитных договоров, не согласованных с федеральным Фондом, и т.д.

Выделение субвенций из федерального Фонда обязательного медицинского страхования территориальным фондам осуществляется в форме прямого финансирования.

Правовой режим расходования средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования определен письмом федерального фонда обязательного медицинского страхования от 20 июня 2001 г., которым утвержден Временный порядок финансового взаимодействия и расходования средств в системе обязательного медицинского страхования граждан¹. Кроме того, некоторые вопросы расходования средств территориальных фондов определены приказом Фонда обязательного медицинского страхования от 9 декабря 1999 г. «Об обеспечении рационального использования средств системы обязательного медицинского страхования»². Наконец, территориальные фонды обязательного медицинского страхования ежегодно заключают договоры со страховыми медицинскими организациями (страховщиками), в которых, в частности, определяется процессуальный порядок перечисления средств из фонда на финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования.

Средства территориальных фондов обязательного медицинского страхования расходуются на: а) финансирование страховых ме-

¹ См.: Российская газета. 2001. 4 июня.

² См.: Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2000. № 3.

дицинских организаций и филиалов фонда; б) дотирование филиалов фонда; в) формирование нормированного страхового запаса **и т.д.**

Территориальные фонды обязательного медицинского страхования работают, главным образом, со страховыми медицинскими организациями и своими филиалами (страховщиками). Именно им они выделяют финансовые ресурсы на осуществление территориальной программы обязательного медицинского страхования, которые затем поступают в медицинские учреждения на основе договоров, заключенных со страховыми медицинскими организациями или филиалами территориального фонда (страховщиками).

Финансирование территориальными фондами обязательного медицинского страхования страховщиков осуществляется по двум позициям: ежемесячно в виде ассигнований из фонда и ситуационно в виде субвенций.

Ежемесячное финансирование страховщиков территориальным фондом обязательного медицинского страхования осуществляется на основе дифференцированных среднестатистических нормативов. Последние рассчитываются в соответствии с Временным порядком финансового взаимодействия и расходования средств в системе обязательного медицинского страхования граждан от 20 июня 2001 г. на основе контингента **застрахованных** той или иной страховой организацией.

Ежемесячный порядок перечисления средств страховщикам из территориального фонда обязательного медицинского страхования определяется договором, заключаемым фондом и страховщиком. В частности, согласно договорам о финансировании обязательного медицинского страхования, заключаемым территориальным фондом обязательного медицинского страхования по Воронежской области и страховыми медицинскими организациями, **последние** ежемесячно **не** позднее 25-го числа каждого месяца получают из фонда авансовые платежи в размере 40% **финансирования**. Окончательный расчет производится в срок до 10-го числа месяца, следующего за финансируемым месяцем.

Выделение страховщику субвенций из территориального фонда обязательного медицинского страхования производится при недостатке у страховщика средств на оплату медицинской помощи по договорам обязательного медицинского страхования. Субвенция предоставляется страховщику только после использования **на** оплату медицинских услуг всех резервных фондов,

§ 2. Правовой режим расходов Пенсионного фонда, Фонда соц. страхования РФ 515

имеющихся у страховщика. Субвенция выделяется в соответствии с договором, заключаемым территориальным фондом обязательного медицинского **страхования** и страховщиком. Как правило, она выделяется страховщику в размере 100% недостающих средств после получения от страховщика заявки на субвенцию по установленной форме.

Правовой режим **расходования** средств *Фонда социального страхования РФ* определен Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г.¹, а также постановлением Правительства РФ «О фонде социального страхования Российской Федерации» от 12 февраля 1994 г.² Кроме того, во исполнение этих нормативных актов в части расходов приняты Правила начисления, учета и расходования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденные постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г.³, а также инструкция о порядке расходования средств Фонда социального страхования РФ, утвержденная постановлением Фонда социального страхования РФ № 11 от 9 февраля 2001 г.

В связи с вышеназванным законом средства Фонда социального страхования РФ расходуются на:

- а) оплату пособий по временной нетрудоспособности **застрахованным** лицам в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием;
- б) страховые **выплаты** (единовременные и ежемесячные) лицам, застрахованным от несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний;
- в) оплату дополнительных расходов, связанных с повреждением здоровья застрахованного.

Кроме того, согласно постановлению Правительства РФ «О фонде социального страхования Российской Федерации» от 12 февраля 1994 г. средства фонда расходуются на:

- а) выплату пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, при рождении ребенка, при усыновлении **ребенка**;

¹ СЗ РФ. 1998. № 31; 1999. № 29.

² САП. 1994. № 8; СЗ РФ. 1995. № 31; 1996. № 9, 16; 1997. № 1, 48.

³ СЗ РФ. 2000. № 11.

б) выплату единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских **учреждениях** в ранние сроки беременности; ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;

в) выплату социального пособия на погребение либо возмещение стоимости гарантированного перечня услуг специализированной службе по вопросам похоронного дела;

г) оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства в возрасте до 18 лет; оплату путевок на санаторно-курортное лечение работников и членов их семей;

д) оздоровление детей работников.

Фонд социального страхования РФ выделяет финансовые ресурсы страхователям, т.е. организациям, которые непосредственно выплачивают застрахованным физическим лицам вышеуказанные пособия и страховые выплаты. Выделение средств из Фонда социального страхования РФ осуществляется как путем прямого финансирования, так и финансирования путем зачета.

Финансирование путем зачета из Фонда социального страхования является основной формой финансирования. Оно выражается в том, что страхователи (организации) производят выплаты физическим лицам в счет начисленных и подлежащих перечислению в Фонд социального страхования налогов (единого социального налога, единого **налога** на вмененный доход для определенных видов деятельности) и страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. **Так**, в соответствии с инструкцией о порядке расходования средств Фонда социального страхования РФ, утвержденной постановлением Фонда социального страхования РФ от 9 февраля 2001 г., расходы по государственному социальному страхованию, предусмотренные постановлением Правительства РФ, осуществляются организациями (страхователями) через свои бухгалтерии в счет начисленного социального налога, подлежащего зачислению в Фонд. При этом ответственность за правильность начисления и расходования средств социального страхования несет администрация организации (страхователя) в лице руководителя и главного бухгалтера. Они обязаны обеспечить хранение документов, являющихся основанием для назначения пособий и подтверждающих произведенные страхователем расходы на цели **государственного** социального страхования.

Равным образом выплата застрахованным лицам обеспечения по страхованию в соответствии с Федеральным законом «Об обя-

зательном социальном **страховании**, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» осуществляется страхователями в счет начисленных страховых взносов, предусмотренных Федеральным законом «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2001 год».

Финансирование из Фонда социального страхования в форме зачета не отрицает прямого финансирования из этого фонда. Так, в случае недостаточности у организации (страхователя) средств на выплату застрахованным лицам обеспечения по страхованию согласно Федеральному закону «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» страхователь должен обратиться за возмещением недостающих средств в Фонд социального страхования РФ. В этом случае из Фонда производится прямое финансирование страхователей. Кроме того, из Фонда социального страхования РФ производится прямое финансирование лиц, не состоящих в трудовых отношениях со страхователем, а также лиц, имеющих право на получение страховых выплат в связи со смертью застрахованного.

Таким же образом производится выделение дотаций организациям (страхователям), у которых расходы по государственному социальному страхованию превышают в тот или иной период суммы начисленного социального налога, подлежащего зачислению в Фонд. В этом случае **страхователь** должен обратиться за возмещением средств (дотацией) в филиал Фонда с представлением расчетов по размерам **средств**, необходимых для осуществления расходов. Филиал Фонда перечисляет деньги страхователю в течение 10 дней со дня представления документов, затребованных филиалом.

Контрольные вопросы и задания

1. Какими нормативными актами урегулированы расходы государственных внебюджетных фондов?
2. В каких формах осуществляется финансирование из государственных внебюджетных фондов?
3. Каким субъектам Пенсионный фонд РФ производит выделение средств?
4. Охарактеризуйте различия в осуществлении расходов между федеральным и территориальными фондами обязательного медицинского страхования.

5. Как осуществляется расходование средств из Фонда социального страхования РФ?

6. Из какого государственного внебюджетного фонда осуществляется финансирование путем зачета?

Раздел VI

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ, РАСЧЕТОВ И ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Глава 26

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Понятие банковской системы России

Конституционные основы банковской деятельности закреплены в Конституции РФ, в соответствии с п. «ж» ст. 71 которой финансовое, **кредитное** регулирование и федеральные банки находятся в ведении Российской Федерации.

Правовое регулирование банковской деятельности, в том числе и кредитования, осуществляется Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹, Федеральным законом «О банках и банковской деятельности»², другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Банка России. В регулировании банковского кредитования значительное место принадлежит также деловым обычаям и банковским обычаям.

Переход к рынку обусловил реформирование всей банковской системы России. Ее создание относится к началу 1991 г. после принятия 2 декабря 1990 г. двух законов РФ: «О Центральном Банке РСФСР (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности в РСФСР». К сожалению, существовавшие пробелы в банковском законодательстве, противоречия, коллизии норм привели к серьезным злоупотреблениям в кредитно-банковской сфере, к росту **экономических** преступлений, возникновению финансовых пирамид, нанесших огромный ущерб отдельным лицам и обществу в целом. Воз-

¹ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1593; 1996. № 1. Ст. 3, 7; № 6. Ст. 3032; СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 3829; 2001. № 26. Ст. 2585.

² СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 492; 1998. № 31. Ст. 3829; 2001. № 6. Ст. 2586.

ника необходимость в усовершенствовании банковского законодательства, которое в наибольшей мере отражало бы специфику формирования рынка в нашей стране и эффективнее регулировало банковскую сферу. Соответственно в 1995 и 1996 гг. были приняты новые редакции федеральных законов о Центральном банке Российской Федерации и о банках и банковской деятельности.

В соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» (в редакции от 3 февраля 1996 г.) банковская система Российской Федерации включает в себя: *Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков.*

Первый уровень представляет *Банк России — главный банк Российской Федерации.* С целью осуществления согласованных мер по реализации экономической политики Правительства председатель ЦБ РФ участвует в заседаниях Правительства РФ. Министр финансов РФ и министр экономического развития и торговли РФ участвуют в заседаниях Совета директоров Центрального банка РФ с правом совещательного голоса.

Правовое положение ЦБ РФ и его взаимоотношения с банками и другими кредитными организациями определяются тем, что, с одной стороны, Банк России наделен широкими властными полномочиями по управлению денежно-кредитной системой Российской Федерации, а с другой стороны — Банк России является юридическим лицом, вступающим в определенные отношения с банками и другими кредитными организациями¹.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» его уставный капитал и иное имущество являются федеральной собственностью. Он призван осуществлять следующие основные цели: защиту и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной спо-

¹ В настоящее время в литературе ведутся дискуссии об организационно-правовой форме Банка России. Высказываются мнения о том, что это — унитарное предприятие (см.: *Ефимова Л.Г.* Особенности правового положения Центрального банка Российской Федерации // Правовое регулирование банковской деятельности. М. 1997. С. 20—74); Банк России — некоммерческая организация, юридическое лицо особого рода, федеральный орган государственной власти особого рода (см.: *Тосунян Г.А., Викулин А.Ю.* К вопросу о статусе Банка России // Деньги и кредит. 1998. № 9. С. 10—13); Банк России — учреждение (см.: *Гейвандов Я.А.* Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. М., 1997. С. 132); Банк России — орган государственного управления, не входящий в систему органов исполнительной власти (см.: *Ефимова Л.Г.* Еще раз о юридической личности Банка России // Бизнес и банки. 1999. № 3. С. 4—5).

способности и курса по отношению к иностранным валютам; развитие и укрепление банковской **системы**; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов. Получение прибыли не является целью ЦБ РФ.

Для реализации названных целей ЦБ РФ наделен правом осуществлять следующие функции:

- во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывать и проводить единую государственную денежно-кредитную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля;
- монопольно осуществлять эмиссию наличных денег и организовывать их обращение;
- быть кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организовывать систему рефинансирования;
- устанавливать правила осуществления расчетов в РФ;
- устанавливать правила проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы;
- осуществлять государственную регистрацию кредитных организаций; выдавать и отзываться лицензии у кредитных организаций и организаций, занимающихся их аудитом;
- осуществлять надзор за деятельностью кредитных организаций;
- осуществлять валютное регулирование и валютный контроль;
- осуществлять иные функции в соответствии с федеральными законами.

ЦБ РФ непосредственно не контролирует деятельность хозяйствующих субъектов, а осуществляет *банковское регулирование и надзор за деятельностью* банков и других кредитных организаций, принимает меры по защите интересов вкладчиков; для обеспечения стабильности банковской системы создает страховой фонд за счет обязательных отчислений кредитных организаций на условиях и в порядке, определяемых ЦБ РФ, и др. В этих правоотношениях отсутствует равенство сторон, они носят вертикальный **характер**, но не организационной административно-правовой подчиненности, а функциональной, определяемой властными полномочиями ЦБ РФ¹.

¹ См., например: *Красикова Ю.В.* Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации. Автореф. ... канд. дисс. М., 1999; *Бородина Н.М.* Правовое регулирование деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации. Автореф. ... канд. дисс. Саратов, 2000.

Специфика правового положения ЦБ РФ определяется и его взаимоотношениями с высшими органами государственной власти. Ни один орган не вправе вмешиваться в его деятельность. Он является подотчетным Государственной Думе, которая проявляется в том, что: назначение и освобождение от должности Председателя Банка России осуществляется Государственной Думой по представлению Президента РФ; назначение на должность и освобождение от должности Государственной Думой членов Совета директоров (высший коллегиальный орган, состоящий из 12 членов и председателя); представление Банком России Государственной Думе на рассмотрение годового отчета, а также аудиторского заключения; определение Государственной Думой аудиторской фирмы для проведения аудиторской проверки ЦБ РФ; проведение парламентских слушаний о деятельности ЦБ РФ; доклады **Председателя** ЦБ РФ Государственной Думе о деятельности Банка (два раза в год — при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

Структурными подразделениями центрального аппарата ЦБ РФ являются департаменты, создаваемые по основным направлениям деятельности. Одним из основных элементов системы ЦБ являются его территориальные учреждения: национальные банки, главные территориальные управления и др.

Территориальное главное управление Банка России осуществляет часть его функций на определенной территории. Оно обеспечивает проведение единой федеральной политики в области денежного обращения, кредитного регулирования, использования кредитных ресурсов и осуществляет надзор за деятельностью банков. В состав главных управлений в качестве структурных подразделений входят расчетно-кассовые центры (РКЦ), образуемые главными управлениями по согласованию с Банком России. Основной их целью является обеспечение эффективного, надежного и безопасного функционирования платежной системы страны. Этой целью обусловлены функции РКЦ, к которым относятся: осуществление расчетов между кредитными организациями (филиалами); осуществление кассового обслуживания кредитных организаций (филиалов); хранение наличных денег и других ценностей, совершение операций с ними и обеспечение их сохранности; обеспечение учета и контроля осуществления расчетных операций и выверки взаимных расчетов через корреспондентские счета (субсчета), открываемые кредитным организациям (филиалам); расчетно-кассовое обслуживание представительных и исполнительных органов государственной власти, органов местного

самоуправления, их учреждений и организаций, счетов бюджетов всех уровней и органов Федерального казначейства, государственных внебюджетных фондов, воинских частей, военнослужащих, служащих ЦБ РФ; регулирование обязательных резервов, депонируемых в ЦБ РФ, осуществление контроля за своевременностью и полнотой перечисления обязательных резервов, проверка достоверности расчетов обязательных резервов и др.

Как отмечалось ранее, *ЦБ РФ является и кредитной организацией*. В соответствии со ст. 45 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» он имеет право осуществлять следующие операции с российскими и иностранными кредитными организациями, Правительством РФ:

— предоставлять российским и иностранным кредитным организациям, Правительству РФ кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами, если иное не установлено федеральным законом о федеральном бюджете;

— совершать широкий круг других банковских операций, обслуживая не только кредитные организации, но и представительные и исполнительные органы государственной власти, **органы** местного самоуправления, их учреждения и организации, государственные внебюджетные фонды, воинские части, военнослужащих, служащих ЦБ РФ, а также **иных** лиц, в случаях, предусмотренных федеральными законами;

— покупать и продавать чеки, простые и переводные векселя, имеющие, как правило, товарное происхождение, со сроками погашения не более шести месяцев;

— покупать и продавать государственные ценные бумаги на открытом рынке;

— покупать и продавать иностранную валюту, а также платежные документы и обязательства в иностранной валюте, выставленные российскими и иностранными кредитными организациями;

— покупать, хранить, продавать драгоценные металлы и иные валютные ценности;

— открывать счета в российских и иностранных кредитных организациях на территории РФ и иностранных государств;

— осуществлять другие банковские операции от своего имени, если это не запрещено законом.

Банк России вправе предъявить в арбитражный суд иск о ликвидации юридического лица, осуществляющего без лицензии банковские операции.

В целях воздействия на ликвидность банковской системы Банк рефинансирует банки путем предоставления им краткосрочных кредитов по учетной ставке Банка и определяет условия предоставления кредитов под залог различных активов.

Согласно законодательству, ЦБ РФ является кредитором последней инстанции. Он способствует созданию условий для устойчивого функционирования кредитных организаций, не вмешиваясь в их оперативную деятельность.

Как орган управления кредитной системы РФ, Банк России вправе издавать нормативные акты (приказы, инструкции и др.) по вопросам, отнесенным к его компетенции в области банковского кредитования.

Среди названных основных направлений деятельности Банка, связанных с организацией наличного денежного обращения, проведением денежно-кредитной политики, осуществлением различных банковских операций в соответствии с **законодательством**, международной и внешнеэкономической деятельностью, важнейшими являются регулирование банковской системы и надзор за деятельностью кредитных организаций.

Второй уровень банковской системы России образуют *кредитные организации*.

Кредитная организация — это юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка РФ (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество (ст.1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности в Российской Федерации»).

Кредитная организация имеет право осуществлять профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг в соответствии с федеральными законами.

Кредитной организации запрещается заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью.

Кредитные организации подразделяются на банки и небанковские кредитные организации, различия между ними определяются объемом и характером выполняемых ими банковских операций.

Банки — это такие кредитные организации, которые имеют исключительное право в совокупности осуществлять следующие *банковские операции*:

— привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц;

- размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности (кредитование);
- открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Небанковские кредитные организации — это такие кредитные организации, которые имеют право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные в законодательстве. Сочетание указанных операций устанавливает Банк России.

Иностранным является банк, признанный таковым по законодательству иностранного государства, на территории которого он зарегистрирован.

В данном законе дается исчерпывающий перечень банковских операций, которые вправе осуществлять кредитные организации на основании лицензии, предоставленной Банком России. Помимо банковских операций кредитным организациям после получения лицензии предоставлено право на осуществление ряда сделок, примерный перечень которых также назван в законе.

Для преодоления финансовой неустойчивости кредитной организации и восстановления ее платежеспособности, а также для осуществления процедур ликвидации кредитных организаций, т.е. для осуществления мероприятий по их реструктуризации создано Агентство по реструктуризации кредитных организаций. Функции и полномочия данного Агентства закреплены Федеральным законом «О реструктуризации кредитных организаций» от 8 июля 1999 г.¹

При недостатке средств для осуществления кредитования клиентов и выполнения принятых на себя обязательств кредитная организация может обращаться за получением кредитов в Банк России на определяемых им условиях. Кредитные организации значительно отличаются друг от друга по кругу совершаемых банковских операций и других сделок, по территории своей деятельности, по организационно-правовой форме, по источникам формирования уставного фонда и иным критериям.

Классифицируя многочисленные кредитные организации, следует назвать такие виды, как универсальные (совершающие широкий круг **банковских** операций и других сделок), специализированные (совершающие какой-то один вид банковских услуг); региональные и общероссийские; акционерные и **паевые** банки².

¹ Российская газета. 1999. 13 июля.

² См.: Ефимова Л.Г. **Банковское** право: учебное и практическое пособие. М., 1994. С. 40—43.

§ 2. Финансово-правовые отношения с участием кредитных организаций

Переход к рыночной экономике в России кардинально изменил характер отношений в области банковского кредитования.

В условиях административно-командной системы существовала государственная монополия на банковское дело. Складывающиеся отношения в банковской системе регулировались в своей основе нормами административного и финансового права. Формирование рынка, отказ от государственной монополии в банковской сфере повлек принципиальные изменения в правовом регулировании названных отношений, большинство из которых складываются между негосударственными, коммерческими кредитными организациями, банками и их клиентами (организациями, физическими лицами) и регулируются в основном нормами гражданского права.

В этой связи существенно изменились объем и границы финансово-правового регулирования банковской системы. Отказавшись от государственной монополии на банковское дело, государство продолжает осуществлять правовое регулирование банковской системы и реализует функцию контроля. Данные полномочия возложены на Центральный банк РФ (Банк России) и регулируются нормами финансового права. Это обусловлено наличием **специфических** общественных отношений, которые возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований в целях обеспечения публичных интересов, а также задач и функций государства¹.

¹ Современным проблемам развития банковской системы и банковского права посвящен ряд фундаментальных работ. См., например: *Ефимова Л.Г.* Банковское право. М., 1994; *Олейник О.М.* Основы банковского права. Курс лекций. М., 1999; Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1997; *Тосунян Г.А., Викули А.Ю., Экмалян А.М.* Банковское право Российской Федерации. Общая часть / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М., 1999. Различным аспектам правового регулирования банковской системы посвящены работы: *Арутюнян Т.Р.* Совершенствование правового регулирования банков и банковской деятельности в Российской Федерации. Автореф. ... канд. дисс. М., 1997; *Попов В.В.* Банки как субъекты налогового права. Автореф. ... канд. дисс. Саратов, 1998; *Боброва О.В.* Правовые основы государственного регулирования банковского кредитования. Автореф. ... канд. дисс. Саратов, 2000; *Сапрыкин Д.П.* Совершенствование банковского законодательства после кризиса 1998 г. Автореф. ... канд. дисс. М., 2000.

Финансовое право регулирует следующие общественные отношения, складывающиеся в процессе функционирования банковской системы.

Во-первых, это отношения между уполномоченными государственными органами и банковской системой в целом или отдельными ее институтами.

Эти отношения возникают между представительными и исполнительными органами власти и ЦБ РФ по определению его статуса, взаимоотношений с названными государственными органами. К ним относятся, в частности, отношения по: реализации Банком совместно с Правительством РФ (Министерством финансов РФ) единой денежно-кредитной политики; обслуживанию государственного долга; взаимоотношению с бюджетом и внебюджетными фондами, в том числе перечисление 24% своей прибыли в федеральный бюджет в случаях, предусмотренных гл. 25 НК РФ. Данные отношения регулируются, например, нормами, содержащимися в ст. 4, 23, 26 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также в ст. 93, 119 БК РФ. К названной группе отношений относятся также и отношения кредитных организаций (уполномоченных банков) с Федеральным казначейством по обслуживанию бюджетных средств.

Во-вторых, это отношения, в которых ЦБ РФ выступает в роли государственного учреждения в банковской сфере во взаимоотношениях с кредитными организациями. Кредитные организации осуществляют различные банковские операции, тем самым, аккумулируют значительные денежные средства своих клиентов и образуют децентрализованные денежные фонды. Привлеченные средства размещаются от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности и срочности среди населения, организаций, а также государственных структур, предоставляя необходимые дополнительные ресурсы для удовлетворения не только частных, но и государственных, общественных потребностей. Таким образом, различные денежные потоки проходят через счета кредитных организаций, банков, вовлекаясь в денежное обращение, в стабильном функционировании которого заинтересовано государство.

Финансовые отношения складываются также между ЦБ РФ и кредитными организациями в связи с их регистрацией, лицензированием, установлением экономических нормативов их деятельности, а также в процессе осуществления банковского надзора.

В-третьих, финансовым правом регулируются некоторые отношения кредитных организаций и обслуживаемых юридических и физических лиц. В соответствии с Законом РФ «О валютном регулировании и валютном контроле», кредитные организации выполняют функции агентов валютного контроля. Они наделены государством властными полномочиями, осуществляют обязательную продажу части валютной выручки своих клиентов, поступающей на соответствующие счета. Таким образом, кредитные организации участвуют в формировании валютных резервов ЦБРФ.

Кроме того, в соответствии с Положением о правилах организации наличного денежного обращения на территории РФ, утвержденным Советом директоров ЦБ РФ 19 декабря 1997 г.¹, кредитные организации в отношениях с клиентами наделены полномочиями устанавливать, нормативы, в пределах которых организации могут хранить в своих кассах определенные суммы наличных денежных средств. Эти отношения с участием банков также следует рассматривать как финансово-правовые.

Важным аспектом взаимоотношений банка с клиентами в любой стране является правовое регулирование банковской тайны². Так, в соответствии со ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности в Российской Федерации» кредитная организация, Банк России гарантируют тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Все служащие кредитной организации обязаны хранить тайну об операциях, счетах и вкладах ее клиентов и корреспондентов, а также об иных сведениях, устанавливаемых кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону.

Среди названных выше отношений, регулируемых нормами финансового права, наиболее значимыми являются отношения между Банком России, представляющим интересы государства и общества при осуществлении денежно-кредитной политики, и остальными институтами банковской системы.

¹ Экономика и жизнь. 1998. № 9. С. 14.

² См.: *Викulina А. Ю.* Проблематика правового регулирования банковской тайны // Деньги и кредит. 1998. № 7; *Он же.* Банковская тайна как объект правового регулирования // Государство и право. 1998. № 7; *Плешаков А. М.* Банковская тайна: запрет, обязанность и порядок предоставления сведений // Деньги и кредит. 1997. № 10; *Маркелова К. А.* Банковская тайна: правовые аспекты. Автореф. ... канд. дисс. Саратов, 2000; *Олейник О. М.* Правовые проблемы банковской тайны // Хозяйство и право. 1997. № 6.

§ 3. Банк России как орган банковского регулирования и надзора

Главная цель банковского регулирования и надзора состоит в поддержании стабильности банковской системы, защите интересов вкладчиков и кредиторов. Возникающие при этом общественные отношения регулируются, в основном, нормами финансового права.

Банк России в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в целях обеспечения устойчивости кредитных организаций может устанавливать им определенные обязательные нормативы.

1. Минимальный размер уставного капитала для вновь создаваемых кредитных организаций; минимальный размер собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций. Минимальный размер собственных средств (капитала) устанавливается как сумма уставного капитала, фондов кредитной организации и нераспределенной прибыли. Об увеличении минимального размера собственных средств (капитала) ЦБ РФ официально объявляет не позднее, чем за три года до момента его введения.

Уставный капитал кредитной организации составляется из вкладов (номинальной стоимости акций) ее учредителей (участников). Вклады в уставный капитал могут быть в виде:

- денежных средств;
- материальных активов. Внесенные в уставный капитал кредитной организации в установленном порядке материальные активы (банковское оборудование, здания, помещение (кроме незавершенного строительства), в котором располагается кредитная организация, другое имущество) становятся ее собственностью.

Не могут быть внесены в уставный капитал кредитной организации нематериальные активы (в т.ч. права аренды помещения) и ценные бумаги.

2. Предельный размер неденежной части уставного капитала кредитной организации не должен превышать 20% первые два года деятельности кредитной организации и 10% в последующие годы (с учетом сумм, направленных в уставный капитал по результатам капитализации переоценки неденежной части уставного капитала).

3. Максимальный размер риска на единого заемщика или группу связанных заемщиков устанавливается в процентах от

собственных **средств** кредитной организации. При определении размера риска учитывается вся сумма кредитов кредитной организации данному заемщику или группе связанных заемщиков, а также гарантии и поручительства, представленные организацией заемщику или группе заемщиков.

4. Максимальный размер крупных кредитных рисков устанавливается как процентное соотношение **совокупной** величины крупных рисков и собственных средств кредитной организации.

Крупным кредитным риском является объем кредитов, гарантий и поручительств в пользу одного клиента в размере свыше 5% собственных средств кредитной организации. Максимальный размер крупных кредитных рисков не может превышать 25% собственных средств кредитной организации. Банк России вправе вести реестр крупных кредитных рисков кредитных организаций.

5. Максимальный размер риска на одного кредитора (вкладчика) устанавливается как процентное соотношение величины вклада, полученных гарантий и поручительств, остатков по счетам одного или связанных между собой кредиторов (вкладчиков) и собственных средств кредитной организации.

6. Нормативы ликвидности кредитной организации определяются как:

— соотношение между ее активами и пассивами с учетом сроков, сумм и типов активов и пассивов и других факторов;

— соотношение ее ликвидных активов (наличные денежные средства, требования до востребования, краткосрочные ценные бумаги, другие легко реализуемые активы) и суммарных активов.

7. Нормативы достаточности капитала определяются как предельное соотношение общей суммы собственных средств кредитной организации и суммы ее активов, взвешенных по уровню риска.

8. Максимальный размер привлеченных денежных средств (депозитов) населения, который определяется как предельное соотношение общей суммы денежных вкладов (депозитов) граждан и величины собственных средств (капитала) банка.

9. Размеры валютного, процентного и иных рисков.

10. Минимальный размер резервов, создаваемых под **высокорисковые** активы.

11. Нормативы **использования** собственных средств банков для приобретения долей (акций) других юридических лиц устанавливаются в форме процентного соотношения размеров инвестируемых и собственных средств кредитной организации. Размер

указанного норматива не может превышать 25% собственных средств кредитной организации.

12. Максимальный размер кредитов, гарантий и поручительств, предоставленных банком своим участникам (акционерам). Указанный норматив не может превышать 20% собственных средств банка.

С помощью обязательных нормативов ЦБ РФ воздействует на деятельность кредитных организаций, способствует созданию условий для устойчивого их функционирования, поддерживает стабильность кредитной системы России. При установлении обязательных нормативов для кредитных организаций возникают общественные отношения, по своему характеру относящиеся к сфере финансовой деятельности данных хозяйствующих субъектов; при их правовом регулировании применяется метод «власти и подчинения», не основанный на субординации (кредитные организации не входят в систему ЦБ РФ), поэтому рассмотренные выше отношения являются финансово-правовыми.

Для осуществления своих функций и задач ЦБ РФ наделен определенными *властными полномочиями* относительно кредитных организаций и их филиалов, включающими: *проведение проверок, направление им обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, а также применение предусмотренных законом санкций к нарушителям.*

Порядок проведения проверок регулируется инструкцией ЦБ РФ о порядке проведения проверок **кредитных** организаций и их филиалов уполномоченными представителями ЦБ РФ от 19 февраля 1996 г. № 34¹.

В случаях нарушения кредитной организацией федерального законодательства или нормативных актов и предписаний ЦБ РФ, непредставления информации или представления неполной, недостоверной информации Банк вправе требовать от кредитной организации: 1) устранения выявленных нарушений; 2) **взыскивать** штраф в размере до одной десятой процента от размера минимального уставного капитала; 3) ограничивать проведение отдельных операций на срок до шести месяцев.

Если предписания Банка не были выполнены в установленные сроки, а также, если эти нарушения создали реальную угрозу интересам кредиторов (вкладчиков), он вправе применить следующие *меры воздействия*:

1) взыскать с кредитной организации штраф до 1% размера оплачиваемого уставного капитала, но не более 1% минимального размера уставного капитала;

2) потребовать от кредитной организации:

— осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения Структуры активов;

— замены руководителей кредитной организации;

— реорганизации кредитной организации;

3) изменить для кредитной организации обязательные нормы на срок до шести месяцев;

4) ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной лицензией, на срок до одного года, а также на открытие филиалов на срок до одного года;

5) назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев.

Банк России вправе отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций по основаниям, предусмотренным Федеральным **законом** «О банках и банковской деятельности», о чем будет сказано ниже.

Надзорные, контрольные полномочия ЦБ РФ осуществляет также в процессе рассмотрения вопроса о регистрации кредитной организации в Книге государственной регистрации кредитных организаций, выдаче и отзыве лицензии на право **совершения банковских операций**.

Порядок регистрации кредитных организаций и лицензирования банковской деятельности установлен федеральными законами «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», а также принятой на их основе инструкцией ЦБ РФ «О порядке применения федеральных законов, регламентирующих процедуру регистрации кредитных организаций и лицензирования банковской деятельности» от 23 июля 1998 г.¹ В соответствии с этими актами кредитные организации подлежат государственной регистрации в Банке России, который не только их регистрирует, но и ведет Книгу государственной регистрации кредитных организаций, а также выдает лицензии на осуществление банковских операций.

Уставный капитал кредитной организации составляется из величины вкладов ее участников и определяет минимальный размер имущества, гарантирующего интересы ее кредиторов. Минимальный размер уставного капитала устанавливается Банком России. Вклады в уставный капитал могут быть в виде денежных средств, а также материальных активов. При этом *не могут быть использованы для формирования уставного капитала привлеченные денежные средства, а также средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, свободные денежные средства и иные объекты собственности, находящиеся в ведении федеральных органов государственной власти, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.*

Важной гарантией стабильности банковской системы является законодательное требование о том, что учредители банка **не** имеют права выходить из состава участников банка в течение первых трех лет со дня его регистрации.

Лицензия на осуществление **банковских** операций кредитной организации выдается после ее государственной регистрации и без ограничения сроков ее действия.

Вновь созданной кредитной организации могут быть выданы следующие виды лицензий:

— лицензия на **осуществление** банковских операций со средствами в рублях (без права привлечения во вклады средств физических лиц);

— лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте (без права привлечения во вклады средств физических лиц);

— лицензия на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов. Данная лицензия выдается ЦБ РФ по согласованию с Министерством финансов РФ.

Кредитная организация может расширить круг выполняемых операций путем получения следующих видов лицензий:

— лицензии на осуществление операций с драгоценными металлами;

— лицензии на привлечение во вклады средств физических лиц в рублях, которая может быть выдана по истечении двух лет с даты государственной регистрации кредитной организации;

— лицензии на привлечение во вклады средств физических лиц в рублях и иностранной валюте, которая также выдается по истечении двух лет со дня государственной регистрации кредитной организации;

— генеральной лицензии, которая может быть выдана банку, имеющему лицензии на выполнение всех банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте. Генеральная лицензия не расширяет круга выполняемых банком операций. Банк, имеющий генеральную лицензию, имеет право в установленном порядке открывать филиалы за рубежом и/или приобретать доли в уставном капитале **кредитных** организаций — нерезидентов.

В ст. 16 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» определены *основания и порядок отказа в государственной регистрации кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций*. Этот перечень носит *исчерпывающий характер и не может быть расширен по усмотрению Банка России*. Таким образом, отказ допускается, в частности, по следующим основаниям:

— несоответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к предлагаемым кандидатам на должности руководителей исполнительных органов и (или) главного бухгалтера, что **включает** в себя: отсутствие у них необходимого образования и опыта руководящей работы в кредитной организации не менее двух лет; наличие судимости за совершение преступления в сфере экономики; совершение в течение года административного правонарушения в области торговли и финансов; наличие в течение последних двух лет фактов расторжения с указанными **лицами** трудового договора по инициативе администрации по основаниям, предусмотренным п. 2 ст. 254 КЗоТ РФ;

— неудовлетворительное финансовое положение учредителей кредитной организации или невыполнение ими своих обязательств перед бюджетом за последние три года;

— несоответствие документов, поданных для государственной регистрации кредитной организации и получения лицензии, требованиям федеральных законов и др.

Отказ в государственной регистрации и выдаче лицензии, неприятие Банком России в установленный срок соответствующего решения могут быть обжалованы в арбитражный суд.

Кредитные организации могут открывать обособленные подразделения (представительства, филиалы), а также внутренние структурные подразделения вне места нахождения головного офиса с момента уведомления Банка России.

Регистрация и **лицензирование** деятельности кредитных организаций с **иностранными** инвестициями и филиала иностранного

банка имеет свои особенности. Они должны дополнительно представить в Банк России такие документы, как:

— решение иностранного юридического лица о его участии в создании кредитной организации или **об** открытии филиала банка на территории России;

— документ, подтверждающий регистрацию юридического лица, и балансы за три предыдущих года, подтвержденные аудиторским заключением;

— письменное согласие соответствующего контрольного органа страны его местопребывания на участие в создании кредитной организации на территории РФ или на открытие филиала банка в тех случаях, когда такое разрешение требуется по законодательству страны его местопребывания.

Иностранные физические лица представляют подтверждение первоклассным (согласно международной практике) иностранным банком платежеспособности этого лица.

Размер (квота) участия иностранного капитала в банковской системе страны устанавливается федеральным законом по предложению Правительства РФ, согласованному с Банком России.

В ст. 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности в Российской Федерации» предусмотрены *основания для отзыва лицензии Банком России у кредитной организации на осуществление банковских операций*:

— установление недостоверности сведений, на **основании** которых выдана лицензия;

— задержка начала осуществления банковских операций, предусмотренных лицензией, более чем на год со дня ее выдачи;

— установление фактов недостоверности отчетных данных;

— задержки более чем на 15 дней представления **ежемесячной** отчетности (отчетной документации);

— осуществление, в том числе однократное, банковских операций, не предусмотренных лицензией Банка России;

— неисполнение требований законодательства, нормативных актов Банка России, если в течение года к кредитной организации **неоднократно** применялись меры, предусмотренные Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

— наличие ходатайства временной администрации, если к моменту окончания срока ее деятельности, установленного Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», имеются основания для ее назначения, предусмотренные указанным **Федеральным** законом;

— неоднократного в течение года виновного неисполнения содержащихся в исполнительных документах судов, арбитражных судов требований о взыскании денежных средств со счетов (вкладов) клиентов кредитной организации при наличии денежных средств на счете (во вкладе) указанных лиц.

Банк России в ряде случаев, предусмотренных в ч. 2 ст. 20 данного закона, обязан отозвать лицензию на осуществление банковских операций.

Только в перечисленных случаях Банк России может отозвать лицензию. Сообщение об отзыве лицензии на осуществление банковских операций публикуется в «Вестнике Банка России» в недельный срок со дня принятия соответствующего решения.

Контрольные вопросы и задания

1. Нормами каких отраслей права регулируются отношения банковского **кредитования**?
2. Охарактеризуйте основные институты банковской системы Российской Федерации.
3. Что такое кредитная организация, каковы ее признаки?
4. Какие виды кредитных организаций существуют?
5. Чем банк отличается от небанковской кредитной организации?
6. Какие операции относятся к банковским?
7. Каково правовое положение Банка России?
8. Охарактеризуйте взаимоотношения Банка России с кредитными организациями.
9. Какими властными полномочиями в отношении кредитных организаций наделен Банк России?
10. Каков порядок регистрации и лицензирования кредитной организации?
11. Назовите основания отзыва лицензии у кредитной организации.

Глава 27 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ И РАСЧЕТОВ

§ 1. Правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации

Эффективное развитие экономики страны во многом определяется состоянием денежного обращения, стабильным функционированием денежной системы. Денежное обращение пронизывает собою всю финансовую систему. Особую роль деньги играют в рыночной экономике, являясь важнейшим ее атрибутом. Как экономическая категория, деньги представляют собой *средство выражения стоимости товаров, меру стоимости, всеобщий эквивалент множества стоимостей товаров*¹.

Сущность денег проявляется через их функции, к которым относятся: 1) определение меры стоимости; 2) средство накопления (тезаврации); 3) средство обращения; 4) средство платежа; 5) функция мировых денег, проявляющаяся в обслуживании международного товарообмена.

Особенностью денег является то, что они находятся в постоянном движении. *Процесс непрерывного движения денег в наличной и безналичной формах называется денежным обращением*. Денежное обращение отражает направленные потоки денег между ЦБ РФ и иными кредитными организациями; между самими кредитными организациями; кредитными организациями и организациями; между банками и физическими лицами; предприятиями и физическими лицами; между банками и **иными** институтами финансовой системы; между финансовыми институтами и физическими лицами.

Общественные отношения, складывающиеся в ходе денежного обращения, регулируются правом и, в первую очередь, финансовым правом.

Регулирование денежного обращения является задачей ЦБ РФ. Так, в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предусмотрено, что «Банк России может устанавливать ориентиры роста одного или нескольких показателей денежной массы...» (ст. 43).

Денежное обращение подразделяется на два вида: *наличное и безналичное*. В процентном соотношении **налично-денежный** оборот меньше, чем безналичный, и обслуживает, в основном, получение и расходование денежных доходов населения, а также часть платежей предприятий и организаций.

Наличный денежный оборот является *непрерывным процессом движения наличных денег в форме банкнот (банковских билетов), казначейских билетов, металлических монет*.

В Российской Федерации субъектом, организующим данный вид денежного обращения, является Банк России, в систему которого входят территориальные учреждения, а также система расчетно-кассовых центров (РКЦ). Наличный оборот начинается с указания Банка России РКЦ о переводе наличных денег из резервных фондов в оборотные кассы, из которых наличные деньги направляются в операционные кассы кредитных организаций (банков). Частично деньги направляются **на** обслуживание межбанковских расчетов, но в основном они выдаются юридическим и физическим лицам.

В соответствии с законодательством деятельность по организации **и** управлению наличным денежным обращением осуществляется **в** централизованном порядке Центральным банком РФ.

Безналичное денежное обращение состоит *в списании определенной денежной суммы со счета одного субъекта в кредитной организации и зачислении ее на счет другого субъекта в этой же или иной кредитной организации либо в иной форме, при которой наличные денежные знаки как средство платежа отсутствуют*.

Современный безналичный оборот в РФ организован в соответствии со следующими принципами:

- 1) предприятия всех форм собственности обязаны хранить свои средства на счетах в банках;
- 2) основная часть безналичных расчетов должна осуществляться через банк;
- 3) требование платежа должно выставляться или перед отгрузкой товаров (выполнением работ, оказанием услуг) или после этого;

4) оплата **клиентом** банка полученных товаров и услуг осуществляется банком только с согласия обслуживаемого юридического или физического лица;

5) формы безналичных **расчетов** платежей выбираются организацией по своему усмотрению в соответствии с требованиями законодательства¹.

Правовой основой денежного обращения выступают нормы Конституции РФ, федеральные законы «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в редакции от 26 апреля 1995 г., «О банках и банковской деятельности» в редакции от 3 февраля 1996 г., Закон РФ «О валютном регулировании и валютном контроле», иные законы, нормативные акты Президента и Правительства РФ, а также подзаконные акты ЦБ РФ. В соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ к компетенции РФ отнесено «установление правовых основ единого рынка; ... денежная эмиссия», а в ст. 106 Конституции РФ закреплено, что обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной **эмиссии** (п. «в»).

Регулирование денежного обращения в стране осуществляется с помощью таких методов, как денежная реформа, деноминация и **эмиссия**.

Денежная реформа — полное или частичное преобразование денежной системы, с целью стабилизации и укрепления денежного обращения. Мировая практика свидетельствует, что проведение денежной реформы достигает названных целей только в том случае, если она проводится в условиях стабилизации экономической и политической ситуации в стране.

Деноминация, в отличие от денежной реформы, является *технической операцией, выражающейся в замене старых денег новыми с приравнением одной денежной единицы в новых знаках к большему количеству рублей в старых знаках*. В процессе осуществления деноминации не затрагиваются экономические основы государства, а происходит сокращение денежной массы, находящейся в обращении, а также лишь изменяется масштаб цен. Деноминация может проводиться как отдельно, так и одновременно с денежной реформой.

В нашей стране в советский период были проведены две денежные реформы: в 1922—1924 гг. и в 1947 г.

Первая денежная реформа была вызвана необходимостью создания твердой национальной валюты и проводилась в несколько этапов, включавших в себя ряд деноминаций. Успех данной реформы во многом был обусловлен кардинальными экономическими преобразованиями, начатыми в стране в тот период, в результате которых уже к концу 1924 г. было резко сокращено наличное денежное обращение, введена твердая национальная валюта, обеспеченная золотом и другими драгоценными металлами, что позволило ей стать конвертируемой валютой.

Проведение денежной реформы 1947 г. было обусловлено разбалансированностью денежной системы во время Великой Отечественной войны, а также тем, что в обращении находилось большое количество наличных обесцененных, а также фальшивых денежных средств, заброшенных на оккупированные территории германскими властями.

Данная реформа проводилась одним разовым актом, в ходе которого отменялась карточная система на продукты питания первой необходимости, устанавливались новые цены на продукцию, а также вводились новые денежные знаки. Старые деньги обменивались на новые в соотношении 10:1, вклады в сберкассах до 3 тыс. руб. переоценке не подлежали, вклады от 3 до 10 тыс. руб. **пересчитывались** по курсу 3:2, свыше 10 тыс. — 2:1.

В 1961 г. в стране была проведена деноминация как самостоятельная денежная операция. Денежные знаки обменивались в соотношении 10:1 одновременно с изменением масштаба цен. Последняя деноминация была проведена в 1998 г., при этом номинал денежных знаков и система цен сокращались пропорционально в тысячу раз.

Целью регулирования денежного обращения в стране является создание стабильно функционирующей денежной системы, которая, в свою очередь, создает необходимые предпосылки для эффективного развития экономики.

§ 2. Денежная система Российской Федерации. Эмиссионное право Банка России

Под денежной системой государства понимается *законодательно закрепленное устройство денежного обращения, включающее взаимодействие образующих ее элементов.*

В результате правового регулирования денежного обращения в РФ создана денежная система, включающая следующие элементы: 1) *официальную денежную единицу (рубль, состоящий из ста копеек)*; 2) *эмиссию наличных денег*; 3) *организацию наличного денежного обращения*.

Особая роль в осуществлении денежной политики государства, в организации денежного обращения в стране, как отмечалось ранее, возлагается в соответствии со ст. 75 Конституции РФ на Центральный банк РФ.

Первым элементом денежной системы является валюта Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом о Центральном банке РФ официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль, состоящий из ста копеек (ст. 27). В Законе РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» данное понятие несколько уточнено и понятием «валюта Российской Федерации» охватываются: 1) находящиеся в обращении, а также изъятые или изымаемые из обращения, но подлежащие обмену **рубли** в виде банкнот Центрального банка РФ и монеты; 2) средства в **рублях** на счетах в банках и иных кредитных организациях в Российской Федерации; 3) средства в рублях на счетах в банках и иных кредитных организациях за пределами РФ на основании соглашения, заключенного Правительством РФ и ЦБ РФ с соответствующими органами иностранного государства об использовании на территории данного государства валюты РФ в качестве законного платежного средства¹.

Введение на **территории** страны других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещается.

С 1990 г. официальное соотношение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами, существовавшее ранее, не устанавливается.

Такое положение характерно для большинства стран мира. Официальный курс **рубля** к денежным единицам других государств устанавливается и публикуется Центральным банком. Валюта РФ включает в себя банкноты (банковские билеты) и монеты Банка России, являющиеся единственным **законным средством** платежа на территории страны. Их подделка и незаконное изготовление преследуются по закону.

¹ ВВС. 1992. № 45. Ст. 2542; 1999. № 1. Ст. 1; № 28. Ст. 3461; Российская газета. 2001. 6 июня.

Банкноты и монеты являются безусловными обязательствами Банка России, обеспечиваются всеми его активами и обязательны к приему по нарицательной стоимости при всех видах платежей, для зачисления на счета, во вклады и для перевода на всей территории страны.

Банкноты и монеты Банка России не могут быть объявлены недействительными (утратившими силу законного средства платежа), если не установлен достаточно продолжительный срок их обмена на банкноты и монету нового образца. Не допускаются какие-либо ограничения по суммам или субъектам обмена.

При обмене банкнот и монет на денежные знаки срок изъятия банкнот и монет из обращения не может быть менее одного года, но не превышает пяти лет.

Банк России вправе обменивать *без ограничений* ветхие и поврежденные банкноты.

Решение о выпуске в обращение новых банкнот и монет и об изъятии старых принимает Совет директоров ЦБ РФ. Он же утверждает номиналы и образцы новых денег. Описание новых денежных знаков публикуется в средствах массовой информации.

Очень важно, что о выпуске новых денежных знаков Банк России обязан предварительно информировать Правительство страны.

Вторым элементом денежной системы является осуществление эмиссии наличных денег. Существует ряд общих черт в проведении эмиссии в различных странах, в том числе, выпуск банкнот возлагается на главный банк страны (центральные, национальные банки, в США — Центральная резервная система), а казначейских билетов и монет — на казначейства.

Обслуживая хозяйственный оборот, деньги постоянно выпускаются в оборот и изымаются из оборота. Такого рода операции не влияют на увеличение денежной массы и этим отличаются от *эмиссии* денег, под которой понимается *выпуск денег в оборот, ведущий к увеличению денежной массы, находящейся в обороте*. Существует эмиссия наличных и безналичных денег. В условиях рыночной экономики эмиссию наличных денег осуществляют центральные банки, а эмиссию безналичных денег — коммерческие банки, что регулируется также центральным банком страны.

Контроль за объемом денежной массы осуществляет Банк России. Количество денег в обращении определяется как сумма наличных денег и банковских депозитов. Предоставляя кредиты, банки увеличивают объем денежной массы. Задача ЦБ РФ заключается в ограничении или расширении возможности банков эми-

тировать кредитные деньги. Для этого он устанавливает систему обязательных резервов банков, предусматривающую депонирование кредитными организациями в Банке России определенной части привлеченных ими денежных средств (ст. 38 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Обязательные резервы — один из инструментов осуществления денежно-кредитной политики Центробанком. Изменяя норматив резервирования, ЦБ РФ поддерживает на определенном уровне объем денежной массы, находящейся в обращении в стране. Чем меньше сумма обязательных резервов, тем большее количество денег может создать банковская система.

Эмиссия наличных денег представляет собой их выпуск в обращение, при котором, как уже отмечалось, увеличивается общая масса наличных денег. На основе кассовых оборотов банков и составляемой аналитической отчетности Банк России прогнозирует размер предполагаемой эмиссии, а также регионы ее проведения. В осуществлении эмиссии принимает участие не только Банк России, но и его региональные РКЦ, содержащие резервные фонды и оборотные кассы.

В резервных фондах РКЦ хранится запас денежных знаков, предназначенных для выпуска их в обращение в случае увеличения потребности хозяйства данного региона в наличных деньгах. Эти деньги не относятся к находящимся в обращении, поскольку не совершают движения, не накапливаются, не служат средством платежа и являются резервными. В оборотную кассу **постоянно** поступают и из нее выдаются наличные деньги **от** банков. Эти деньги находятся в постоянном движении, в обращении.

Если сумма поступлений наличных денег на счете банка превышает установленный лимит для данного РКЦ, то деньги изымаются из обращения и переходят в резервный фонд. При потребности банка в наличности происходит обратный процесс. Со счета банка в пределах его свободного резерва РКЦ выдает требуемую сумму наличности, перемещая ее из резервного фонда в оборотную кассу РКЦ с разрешения Центрального банка. Для данного РКЦ это будет эмиссионной **операцией**. **Правление ЦБ РФ** составляет ежедневный баланс на основе сведений по сети РКЦ: где прошла эмиссия наличных денег, а где — их **изъятие**.

В соответствии с Федеральным законом о ЦБ РФ, в целях организации наличного денежного обращения на территории страны на Банк России возлагаются следующие функции (ст. 34):

— прогнозирование и организация производства, перевозка и хранение банкнот и монеты, создание их резервных фондов;

- установление правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций;
- установление признаков платежеспособности денежных знаков и порядка замены поврежденных банкнот и монеты, а также их уничтожения;
- определение порядка ведения кассовых операций для кредитных организаций.

✓ В процессе осуществления и регулирования денежного обращения возникают различные общественные отношения, регулируемые нормами нескольких отраслей права.

В соответствии с Конституцией РФ к ведению Российской Федерации относится финансовое и валютное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки (см. п. «ж» ст. 71 Конституции), и в этом аспекте названные отношения являются предметом правового регулирования *конституционного права*.

Нормы *финансового права* регулируют отношения, складывающиеся в *процессе организации наличного и безналичного денежного обращения, в том числе при проведении денежных реформ, деноминаций, эмиссий, при организации расчетов, в частности, установления обязательного порядка хранения средств юридических лиц на счетах в банках, ограничения наличных форм расчетов между организациями, определения порядка ведения кассовых операций*. Названные отношения могут складываться между Центральным банком и кредитными организациями; между кредитными организациями; между кредитными организациями и их клиентами; между юридическими и физическими лицами; между кредитными организациями и иными институтами финансовой системы; между институтами финансовой системы и организациями и физическими лицами.

Как известно, нормы *гражданского права* регулируют имущественные и неимущественные отношения, связанные с имущественными, в которых деньги являются одним из объектов гражданских правоотношений. Наряду с этим нормы гражданского права регулируют расчетные отношения между субъектами по гражданско-правовым сделкам, возникающие при этом права и **обязанности** сторон, а также кредитных организаций, участвующих в данных отношениях. **К ним** относятся отношения по установлению форм безналичных расчетов, таких как чек, вексель, платежное поручение и др., порядок открытия и закрытия **счетов** в кредитных организациях, их виды, определяющие различные правовые режимы данных счетов, а также права и обязанности сторон при заключении договора банковского счета.

Административное право регулирует отношения, связанные с привлечением к ответственности за совершение административных правонарушений в сфере денежного обращения, денежной системы.

Нормы *уголовного права* предусматривают меры уголовной ответственности за совершение таких преступлений, как изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг (ст. 186 УК РФ) и изготовление или сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт и иных платежных документов (ст. 187 УК РФ).

Следовательно, регулирование денежного обращения в стране осуществляется нормами различных отраслей права, которые находят свое выражение, как отмечалось ранее, в Конституции РФ, в федеральных законах «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», в Гражданском кодексе РФ и в иных **нормативных** правовых актах. Особую роль в регулировании денежного **обращения** в стране играют инструкции Банка России по всему комплексу названных вопросов в сфере денежного обращения.

§ 3. Правовые основы расчетов

В условиях становления рынка особое значение приобретает упорядочение имущественных отношений, складывающихся между хозяйствующими субъектами. Этому способствует совершенствование расчетов (платежей) за выполненные работы, оказанные услуги, поставленные товары. Расчеты, являясь элементом возмездных имущественных отношений, могут совпадать или не совпадать по времени с получением каких-либо благ. Расчеты осуществляются либо непосредственно между сторонами имущественного отношения, либо с участием дополнительного субъекта — кредитной организации. В данном случае между сторонами возникает *расчетное отношение*, имеющее производный характер. **Урегулированные** нормами права расчетные отношения приобретают форму расчетных правоотношений, к которым относятся не только возникающие из имущественных отношений по поставке товаров, оказанию услуг, выполнению работ и т.п., но и при производстве **платежей**, налогов в бюджеты всех уровней и в государственные внебюджетные фонды.

Расчетные отношения регламентируются нормами различных отраслей права, в первую очередь нормами финансового и гражданского права, которые в совокупности образуют комплексный

правовой институт права. Правовыми источниками данного института являются: Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», Закон РФ «О валютном регулировании и валютном контроле», а также **указы** Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты Банка России, в том числе Положение о безналичных расчетах в Российской Федерации, утвержденное Банком России 8 сентября 2000 г.¹ Банк России является органом, координирующим, регулирующим и лицензирующим организацию расчетных, в том числе клиринговых систем в РФ.

Все **расчеты** осуществляются в двух формах — наличной и безналичной.

Расчеты с участием граждан, не связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, могут производиться наличными деньгами без ограничения сумм или в безналичном порядке. Расчеты между хозяйствующими субъектами, как правило, производятся в безналичном порядке путем перечисления средств со счета плательщика на счет получателя в кредитной организации. Расчеты наличными деньгами допускаются лишь в случаях и пределах, устанавливаемых ЦБ РФ. Банк России устанавливает также формы, сроки и стандарты осуществления безналичных расчетов. Общий срок безналичных расчетов не должен превышать двух операционных дней в пределах субъекта РФ и пяти операционных дней в пределах Российской Федерации.

Межбанковские расчеты осуществляются через учреждения Банка России.

Безналичные расчеты осуществляются в формах, предусмотренных законодательством. К таким формам гражданское законодательство относит, в частности, платежные поручения, аккредитив, чек, инкассо, вексель, кредитные и пластиковые карты, электронные деньги, а также иные формы, предусмотренные законодательством, банковскими правилами и обычаями делового оборота, существующими в банковской практике.

Платежное поручение — это поручение плательщика обслуживающей его **кредитной** организации о перечислении определенной суммы со своего счета на счет третьего лица. Платежное поручение является банковским переводом. Кредитная органи-

¹ Вестник Банка России. 2000. № 49—50.

зация, принявшая поручение, обязуется от своего имени, но за счет клиента-плательщика осуществить платеж в пользу третьего лица — получателя средств. В Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлено, что общий срок безналичных расчетов, в том числе и банковского перевода, не должен превышать двух операционных дней в пределах субъекта РФ, пяти операционных дней в пределах РФ.

Расчеты по аккредитиву означают, что кредитная организация при получении поручения плательщика об открытии аккредитива обязуется в соответствии с его указанием произвести платеж получателю средств или оплатить, акцептовать или учесть переводной вексель против представленных получателем документов, определенных условием аккредитива. При расчетах по аккредитиву кредитная организация действует от своего имени, но за счет плательщика.

Срок действия аккредитива, открываемого за счет бюджетных средств и со счетов финансирования капитальных вложений, источники финансирования по которым закрываются в конце календарного года, не может выходить за пределы бюджетного года (до 31 декабря).

Расчеты чеками заключаются в том, что в соответствии с письменным поручением владельца счета (чекодателя) обслуживающей его кредитной организации она перечисляет с его счета на счет кредитора (чекодержателя) определенную сумму денежных средств. Чек представляет собой ценную бумагу, содержащую ничем не обусловленное распоряжение чекодателя банку произвести платеж указанной в нем суммы чекодержателю (ст. 877 ГК РФ). Чеки действительны в течение десяти дней, не считая дня их выдачи. Чекодержателями могут быть физические и юридические лица.

Чеки подписываются лицами, имеющими право подписывать распоряжения по расчетному, текущему или иному счету (руководителем и главным бухгалтером).

Инкассовое поручение может оформляться с помощью таких расчетных документов, как платежное требование, вексель, чек, платежное требование-поручение. Платежные требования, сданные в кредитную организацию (эмитент), подлежат обязательной отсылке в кредитную организацию, обслуживающую плательщика, в тот же день, если платежное требование было сдано не позднее двух часов до окончания рабочего дня кредитной организации. При расчетах по инкассо денежное обязательство прекраща-

ется исполнением с момента списания средств со счета плательщика. Полученные (инкассированные) суммы немедленно передаются кредитной организацией, исполнившей инкассовое поручение, в распоряжение кредитной организации — эмитента, которая обязана зачислить эти средства на счет клиента.

Вексель — ценная бумага, удостоверяющая ничем не обусловленное обязательство векселедателя (простой вексель) либо иного указанного в векселе **плательщика** (переводной вексель) **выплатить** по наступлении предусмотренного векселем срока определенную сумму владельцу векселя (векселедержателю). Выпуск и обращение векселей регулируется Федеральным законом «О простом и переводном векселе» от **11 марта 1997 г.**¹

Разновидностью безналичного денежного обращения являются *кредитные карточки банков*. Достаточно широко используемые в зарубежных странах, расчетные и кредитные карты получают свое развитие и в России².

Для производства безналичных расчетов хозяйствующие субъекты самостоятельно выбирают кредитную организацию и заключают с ней соответствующее соглашение об открытии банковского счета или по осуществлению расчетов. Эти операции относятся к банковским операциям и должны быть предусмотрены лицензией соответствующей кредитной организации.

В соответствии с действующим финансовым законодательством хозяйствующие субъекты обязаны хранить свои денежные средства (как собственные, так и заемные) в кредитной организации, с которой заключается договор банковского счета, регулируемый, в свою очередь, нормами гражданского права. Об открытии или закрытии счета (счетов) организациям и индивидуальным предпринимателям банк обязан сообщить в налоговый орган по месту их учета в пятидневный срок со дня соответствующего открытия или закрытия такого счета. Банк обязан также выдавать налоговым органам справки по операциям и счетам организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случаях, предусмотренных законодательством, в течение пяти дней после мотивированного запроса налогового органа (ст. 86 НК РФ). Как видим, возникающие при этом отношения между банком и нало-

¹ СЗРФ. 1997. № 11. Ст. 1238.

² Как было отмечено ранее, формы безналичных расчетов регулируются нормами гражданского права и подробно рассматриваются в специальной литературе по проблемам гражданского права.

говым органом, банком и его клиентами регулируются финансовым (налоговым) законодательством.

Кроме того, финансовым правом регулируются отношения по уплате налога между налогоплательщиком и кредитной организацией, а также отношения по зачислению налога. Эта позиция определена постановлением Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 11 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹, Конституционный Суд РФ указал, что «в рамках конституционного обязательства по уплате налогов на налогоплательщика возложена публично-правовая обязанность уплатить законно установленные налоги и сборы, а на кредитные учреждения — публично-правовая обязанность обеспечить перечисление соответствующих платежей в бюджет». Более того, в этом постановлении отмечается, что «налоговые отношения, возникающие между налогоплательщиками и кредитными учреждениями при исполнении последними платежных поручений на списание налоговых платежей, регулируются налоговым законодательством. Отношения по зачислению средств, поступивших в уплату налогов, на бюджетные счета являются бюджетными... Таким образом, действующее налоговое и бюджетное законодательство различают понятие уплаты налога и зачисления налога».

Безналичные расчеты **осуществляются** через банковские счета. Различаются следующие виды счетов.

Текущий счет используется для финансирования административно-хозяйственных расходов субъектов, на оплату труда и открывается некоммерческим юридическим лицам (учреждениям, общественным организациям и др.), а **также** филиалам, представительством юридических лиц.

По *расчетному счёту* производятся операции коммерческого характера, и открывается он коммерческим юридическим лицам (хозяйственным товариществам и обществам, производственным кооперативам, государственными унитарными предприятиями и т.д.).

Депозитный счет предназначен для хранения свободных неиспользуемых хозяйствующим субъектом денежных средств, а также денежных средств, ему **не** принадлежащих.

Бюджетный счет предназначен для зачисления выделенных бюджетных средств целевым назначением, что позволяет прокон-

¹ СЗРФ. 1998. №42. Ст. 5211.

тролировать целевой характер их использования хозяйствующим субъектом.

, *Валютный счет* открывается в уполномоченном банке, т.е. в банке, имеющем валютную лицензию, дающую право на осуществление банковских операций в иностранной валюте. Данный вид счета предназначен для зачисления валютной выручки, полученной хозяйствующим субъектом.

Существуют и иные, менее распространенные виды счетов.

§ 4. Правила ведения кассовых операций

К кассовым операциями относятся *операции юридических лиц в процессе их деятельности по приему, хранению и выдаче наличной валюты России.*

В целях ограничения **налично-денежного** обращения в стране Указом Президента РФ «О дополнительных мерах по ограничению налично-денежного обращения» от 14 июня 1992 г.¹ было установлено, что все юридические лица, независимо от их организационно-правовой формы:

— обязаны хранить свои денежные средства в учреждениях банков;

— должны производить расчеты по своим обязательствам с другими предприятиями в безналичном порядке через учреждения банков;

— могут иметь в своей кассе наличные деньги в пределах лимитов, установленных учреждениями банков по согласованию с руководителями предприятий;

— обязаны сдавать в банк всю денежную наличность сверх установленных лимитов остатка наличных деньги в кассе в порядке и сроки, согласованные с учреждениями банка;

— имеют право хранить в своих кассах наличные деньги сверх установленных лимитов только для оплаты труда, выплаты пособий по социальному страхованию, стипендий, пенсий и только на **срок** не свыше трех рабочих дней, включая день получения денег в банке.

В соответствии с ограничениями по осуществлению расчетов в наличной форме ЦБ РФ установил порядок **ведения** кассовых операций предприятиями, организациями на территории России. Он установлен *Положением о правилах организации наличного*

¹ ВВС. 1992. № 25. Ст. 1418.

денежного обращения на территории РФ, утвержденным ЦБ РФ 5 января 1998 г.¹

Все наличные деньги, поступающие на предприятия, в организации и учреждения, а также наличные деньги, выдаваемые юридическими лицами, должны документально оформляться. Основными денежными документами в данном **случае** выступают **приходный** и расходный кассовые ордера, которые оформляются на основе первичных документов (договоров и т.п.). В кассовой книге отражаются все операции по приему и расходованию денег по каждому операционному дню. Приходные и расходные ордера, а также чеки на получение денег в кредитных организациях подписывает получатель средств, которым выступает руководитель предприятия, учреждения, организации или специально уполномоченное им лицо.

Как уже отмечалось, у юридических лиц наличные деньги могут храниться лишь в пределах лимита, который устанавливает банк, обслуживающий данное юридическое лицо. По окончании рабочего дня сверхлимитные суммы наличных денег должны сдаваться в банк. В кассе предприятия, учреждения **или** организации может **оставаться** в пределах лимита лишь такая сумма денег, которая необходима для осуществления на следующий день неотложных небольших платежей. Исключения из этого правила специально оговариваются в соответствующих нормативных актах правительства или Банка России.

Прием денежной наличности банками от обслуживаемых организаций осуществляется в соответствии с вышеназванным положением, утвержденным Банком России. В целях сохранности средств организациями помещения кассы должны быть соответствующим образом оборудованы.

Ответственность за соблюдение правил ведения кассовых операций возлагается на руководителей предприятий, главных (старших) бухгалтеров, руководителей финансовых служб и кассиров.

Банки обязаны систематически проверять соблюдение предприятиями действующего порядка ведения кассовых операций и в случае выявления нарушений принимать необходимые меры к их устранению.

Особый порядок ведения кассовых операций предусмотрен для юридических лиц, принимающих наличные деньги от населе-

¹ Вестник Банка России. 1998. № 1; 1999. № 4.

ния за продаваемые товары, оказанные услуги и выполненные работы, что позволяет осуществлять финансовый контроль за законностью проводимых операций, а также за полнотой и своевременностью уплаты налогов хозяйствующими субъектами. Закон РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» от 18 июня 1993 г. установил, что денежные расчеты с населением по торговым операциям или оказанию услуг производятся всеми предприятиями (в том числе физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае осуществления ими торговых операций или оказания услуг), организациями, учреждениями, их филиалами и другими обособленными подразделениями с обязательным применением контрольно-кассовых машин¹. Перечисленные юридические лица, в том числе и индивидуальные предприниматели, обязаны не только иметь зарегистрированные контрольно-кассовые машины в исправном состоянии, выдавать покупателю (клиенту) вместе с покупкой (после оказания услуги) отпечатанный машиной чек, подтверждающий исполнение обязательства по договору купли-продажи, но и обеспечивать беспрепятственный доступ к этим машинам сотрудников налоговых органов.

Одновременно законодательство содержит перечень отдельных категорий предприятий, которые в силу специфики своей деятельности или особого местонахождения могут осуществлять денежные расчеты без применения контрольно-кассовых машин. В данном случае чек заменяется, например, выдачей квитанций, билетов, талонов².

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое деньги и каковы их функции в обществе?
2. Соотнесите понятия «деньги» и «денежная масса».
3. Что такое денежное обращение и каковы задачи его правового регулирования?
4. В каких формах существует денежное обращение?

¹ ВВС. 1993. № 27. Ст. 1018; САПП. 1993. № 32. Ст. 3017; СЗ РФ. 1999. № 3. Ст. 338. См. также постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений абз. 6 ст. 6 и абз. 2 ч. 1 ст. 7 Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» (СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173); определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 1999 г. (СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 2079).

² САПП. 1993. № 32. Ст. 3017.

5. Из каких элементов состоит денежная система Российской Федерации?
6. Какие нормативные акты составляют правовую основу денежного обращения в Российской Федерации?
7. Что такое эмиссия денег?
8. Назовите основные способы регулирования денежного обращения в стране.
9. В каких формах осуществляются расчеты?
10. Что такое кассовые операции и каковы правила их ведения?

Глава 28

ВАЛЮТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ВАЛЮТНЫЙ КОНТРОЛЬ

§ 1. Понятие валюты и валютных правоотношений

Эффективное решение задач в сфере экономики и политики на этапе перехода к рынку возможно только в условиях стабильности и устойчивости национальной валюты. На реализацию стоящих задач направлено установление определенного валютного режима.

Принято различать **три** типа валютных режимов, используемых государством для проведения валютной политики внутри страны и за рубежом¹: режим государственной валютной монополии, т.е. исключительное право государства на совершение всех валютных сделок, существовавший ранее в нашей стране; режим валютного государственного регулирования, установленный Законом РФ «О валютном регулировании и валютном контроле», и режим свободно конвертируемой валюты.

Избранный тип валютного режима определяет принципы осуществления валютных операций в Российской Федерации, полномочия и функции органов валютного регулирования и валютного контроля, права и обязанности юридических и физических лиц в отношении владения, пользования и распоряжения **валютными** ценностями, ответственность за нарушение валютного законодательства. Под валютными правоотношениями понимаются *урегулированные нормами ряда отраслей права, в том числе финансового права, общественные отношения, возникающие в процессе осуществления валютных операций, проведения валютного контроля и регламентирования валютного обращения*².

¹ Валютный рынок и валютное регулирование: Учебное пособие / Под ред. И.Н. Платоновой. М., 1996; *Дорофеев Б.Ю., Земцов Н.Н., Пушкин В.Л.* Валютное право России. М., 2000.

² Вопросам исследования валютного правоотношения и отдельных его элементов уделяется внимание в специальной литературе. См., например: *Артемов Н.М.* Финансово-правовое регулирование внешнеторговой деятельности. М.,

Анализ структуры валютного правоотношения позволяет охарактеризовать тип валютного **режима РФ в современных** условиях. Структуру валютного правоотношения образуют в единстве и взаимодействии три элемента: субъекты, объекты и содержание¹.

Названный Закон делит **субъектов** валютных правоотношений на две категории — резиденты и нерезиденты.

К резидентам относятся:

— физические лица, имеющие постоянное место жительства в РФ, в том числе временно находящиеся за пределами РФ;

— юридические лица, созданные в соответствии с законодательством РФ, с местонахождением в РФ;

— предприятия и организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством РФ и с местонахождением в РФ;

— дипломатические и иные официальные **представительства** РФ, находящиеся за пределами РФ;

— филиалы **и** представительства за **пределами РФ** названных ранее юридических лиц, а также предприятий и организаций, таковыми не являющихся.

К нерезидентам Закон относит:

— физических лиц, имеющих постоянное место жительства за пределами РФ, в том числе временно находящихся в РФ;

— юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством иностранных государств, с местонахождением за пределами РФ;

— предприятия и организации, не **являющиеся** юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств с местонахождением за пределами РФ;¹

— находящиеся в РФ иностранные дипломатические и иные официальные представительства, а также международные организации, их филиалы и представительства;

1999; Меркулов А.Ю. Финансово-правовое регулирование валютных операций юридических лиц в Российской Федерации. Автореф. ... канд. дисс. М., 1999; Мусин Э.Ф. Валютный контроль в Российской Федерации. Автореф.... канд. дисс. М., 1998; Хаменушко И.В. **Валютный** контроль в Российской Федерации. Автореф. ... канд. дисс. М., 1999; Осипов С.К. Государственно-правовые основы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации. Автореф. ... канд. дисс. М., 2000; Емелин А.В. Проблемы финансово-правового регулирования валютных отношений в **Российской** Федерации. Автореф.... канд. дисс. М., 2000.

¹ См., например: Вязовский К.О. Административно-правовое регулирование валютных отношений в Российской Федерации. Автореф. ... канд. дисс. СПб., 2000.

— находящиеся в РФ филиалы и представительства нерезидентов — юридических лиц и предприятий, не являющихся юридическими лицами.

Деление субъектов валютных правоотношений на резидентов и нерезидентов обусловлено разным объемом предоставленных им прав и обязанностей по совершению различных валютных операций и сделок.

Под объектами валютных правоотношений понимаются:

- валюта РФ;
- ценные бумаги, номинированные в валюте РФ;
- иностранная валюта;
- валютные ценности.

Понятием «валюта РФ» охватываются:

— находящиеся в обращении, а также изъятые или изымаемые из обращения, но подлежащие обмену рубли в виде банкнот ЦБ РФ и монеты;

— средства в рублях на счетах в банках и иных кредитных учреждениях в РФ;

— средства в рублях на счетах в банках и иных кредитных учреждениях за пределами РФ на основании соглашения, заключенного Правительством РФ и ЦБ РФ с соответствующими органами иностранного государства, об использовании на территории данного государства валюты РФ в качестве законного платежного средства.

Понятие «ценные бумаги, номинированные в валюте РФ» означает платежные документы (чеки, векселя и другие платежные документы), эмиссионные ценные бумаги (включая акции и облигации), ценные бумаги, производные от эмиссионных ценных бумаг (включая депозитарные расписки), опционы, дающие право на приобретение ценных бумаг, и долговые обязательства, выраженные в валюте РФ.

Под иностранной валютой понимаются:

— денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным платежным средством в соответствующем иностранном государстве или группе государств, а также изъятые или изымаемые из обращения, но подлежащие обмену денежные знаки;

— средства на счетах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.

Иностранная валюта делится на свободно конвертируемую и не являющуюся свободно конвертируемой. К свободно конвертируемой валюте относится иностранная валюта, которая без ограниче-

ний обменивается на валюту другого иностранного государства при осуществлении текущих валютных операций. Иностранная валюта, не являющаяся свободно конвертируемой валютой, не обменивается без ограничений на валюту другого иностранного государства при осуществлении текущих валютных операций. Отнесение иностранной валюты к последней осуществляется ЦБ РФ.

Понятием «валютные ценности» охватывается:

- иностранная валюта;
- ценные бумаги, номинированные в иностранной валюте, — платежные документы (чеки, векселя и другие платежные документы), эмиссионные ценные бумаги (включая акции и облигации), ценные бумаги, производные от эмиссионных ценных бумаг (включая депозитарные расписки), опционы, дающие право на приобретение ценных бумаг, и долговые обязательства, выраженные в иностранной валюте;
- драгоценные металлы: золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий) в любом виде и состоянии, за исключением ювелирных и других бытовых изделий, а также лома таких изделий;
- природные драгоценные камни: алмазы, рубины, изумруды, сапфиры и александриты в сыром и обработанном виде, а также **жемчуг**, за исключением ювелирных и других **бытовых** изделий из этих камней и лома таких изделий.

Содержание валютных **правоотношений** образуют права субъектов на совершение валютных операций и связанные с этим обязанности.

§ 2. Понятие валютных операций и виды валютных счетов

В соответствии с Законом РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» с изменениями и дополнениями, внесенными 29 декабря 1998 г. и 31 мая 2001 г.¹, к валютным операциям относятся:

операции, связанные с переходом права собственности и иных прав на валютные ценности, в том числе операции, связанные с использованием в качестве средства платежа иностранной валюты и платежных документов в иностранной валюте;

¹ СЗ РФ. 1999. №1. Ст. 1; № 28. Ст. 3461; 2001. №23. Ст. 2290; № 33. Ст. 3432.

ввоз, вывоз и пересылка в Россию и из России валютных **ценностей**;

осуществление международных денежных переводов;
расчеты между резидентами и нерезидентами в валюте РФ.

Операции с иностранной валютой и ценными бумагами в иностранной валюте подразделяются на текущие и валютные операции, связанные с движением капитала.

Совершение текущих валютных операций связано:

— с переводами в РФ и из РФ иностранной валюты для осуществления расчетов без отсрочки платежа по экспорту и импорту товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности), а также для осуществления расчетов, связанных с кредитованием экспортно-импортных операций на срок не более 90 дней;

— с получением и предоставлением финансовых кредитов на срок не более 180 дней;

— с переводами в РФ и из РФ процентов, дивидендов и иных доходов по вкладам, инвестициям, кредитам и прочим операциям, связанным с движением капитала;

— с переводами неторгового характера в РФ и из РФ, включающими:

выплаты заработной платы, стипендий, пенсий, алиментов, государственных пособий, доплат и компенсаций, а также выплаты по возмещению вреда, причиненного работникам в результате несчастных случаев или профессиональных заболеваний, возникших при исполнении ими своих трудовых обязанностей;

оплату расходов, связанных с командированием работников за рубеж;

платежи в связи с принятием наследства;

выплаты денежных средств на основании приговоров, решений и определений судебных, **следственных** и других правоохранительных органов;

плату за обучение граждан одного государства в образовательных учреждениях другого государства, лечение граждан одного государства в **лечебно-профилактических** учреждениях другого государства;

иные валютные операции, перечень которых устанавливается Правительством РФ.

Под валютными операциями, связанными с движением капитала, понимаются:

— прямые инвестиции, то есть вложения в уставный капитал предприятия с целью извлечения дохода и получения прав на участие в управлении предприятием;

— портфельные инвестиции, т.е. приобретение ценных бумаг; переводы в оплату права собственности на здания, сооружения и иное имущество, включая землю и ее недра, относимое по законодательству страны его местонахождения к **недвижимому** имуществу, а также иных прав на недвижимость;

— предоставление и получение отсрочки платежа на срок более 90 дней по экспорту и импорту товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности);

— предоставление и получение финансовых кредитов на срок более **180** дней;

— все иные валютные операции, не являющиеся текущими валютными операциями.

В соответствии со **ст.5** Закона РФ «О банках и банковской деятельности» в редакции от 3 февраля **1996** г. для осуществления *банковских валютных операций* кредитные организации должны получить в ЦБ РФ специальные лицензии¹, которые подразделяются на следующие виды:

— лицензии на осуществление банковских операций (за исключением привлечения во вклады средств физических лиц) со средствами в рублях и иностранной валюте;

— лицензии на привлечение во вклады средств физических лиц в рублях либо в рублях и иностранной валюте и другие.

Все валютные операции осуществляются через уполномоченные банки, т.е. банки, имеющие специальную валютную лицензию.

Законодательством предусмотрен широкий круг прав резидентов и нерезидентов на совершение различного рода валютных операций.

В соответствии со ст. 5 Закона РФ о валютном регулировании резиденты могут иметь счета в иностранной валюте в уполномоченных банках, иметь счета в иностранных банках — **только** с разрешения Банка **России** на условиях, им устанавливаемых.

В соответствии с п. 28 инструкции ЦБ РФ «О порядке обязательной продажи предприятиями, объединениями и организациями части валютной выручки через уполномоченные банки и проведения операций на внутреннем валютном рынке Российской Федерации» от 29 июня 1992 г.² предприятия несут ответственность за несоблюдение порядка зачисления валютной выручки на свои счета в уполномоченных банках Российской Федерации.

¹ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492

² Экономика и жизнь. 1992. № 28.

За подобные нарушения предприятия подвергаются штрафу, налагаемому налоговыми органами в размере всей сокрытой выручки в иностранной валюте или рублевого эквивалента суммы штрафа по текущему курсу Банка России. Под сокрытой выручкой в иностранной валюте в соответствии с письмом Госналогслужбы РФ «О применении штрафных санкций за нарушение порядка зачисления валютной выручки на счета в уполномоченных банках Российской Федерации» от 27 августа 1993 г. следует понимать выручку, не зачисленную на счета в уполномоченных банках на территории РФ, независимо от отражения ее в бухгалтерском учете предприятий, если **иное** не разрешено Банком России. Данный вид правонарушения является одним из распространенных способов сокрытия доходов от налогообложения.

Нерезиденты вправе иметь валютные счета как в России, так и за границей.

Нерезиденты могут иметь рублевые счета с разным правовым режимом. Согласно инструкции ЦБ РФ «О порядке открытия уполномоченными банками банковских счетов нерезидентов в валюте Российской Федерации и проведения операций по этим счетам» от 12 октября 2000 г. № 93-И¹ уполномоченные банки РФ могут открывать нерезидентам три вида рублевых счетов: счет типа «**К**» (конвертируемый счет), счета типа «**Н**» (неконвертируемый счет) и счета типа «**Ф**» — счета физических лиц.

Рублевые счета типа «**К**» открываются для следующих категорий нерезидентов: физическим лицам и юридическим лицам, в том числе банкам-нерезидентам, и официальным представителям.

На названный тип счета зачисляется валюта РФ от следующих операции: платежи резидентов за продаваемые нерезидентами товары (срок от даты предоплаты до даты поставки товара не превышает 90 дней либо оплата осуществляется после поставки товара), за исключением недвижимого имущества и ценных бумаг; платежи резидентов за оказываемые нерезидентами услуги, работы, а также платежи за аренду движимого имущества; уплата резидентами процентных платежей нерезидентам по кредитам, займам, банковским вкладам, а также зачисляются средства от иных операций.

С данного типа счета списывается валюта РФ по следующим операциям: платежи нерезидентов за оказываемые резидентами

услуги, работы, за предоставление резидентами права на результаты интеллектуальной деятельности, информацию, а также платежи за аренду движимого имущества; предоставление нерезидентами кредитов, займов резидентам; уплата нерезидентами **сумм** налогов, пошлин и других сборов резидентам, за исключением консульских сборов и т.д.

Нерезиденты, не имеющие на территории России филиалов и представительств, а также физические лица-нерезиденты могут осуществлять текущие платежи в рублях через счета, открытые ими в банках-нерезидентах.

Перечень операций, которые могут осуществляться по рублевому счету типа «Н», дан в названной ранее инструкции ЦБ РФ. К названным операциям относятся, например: зачисление на данный счет средств, поступивших от резидентов за продаваемые нерезидентами товары (срок от даты предоплаты до даты поставки товара превышает 90 дней), за исключением недвижимого имущества и ценных бумаг; предоставление резидентами кредитов, займов нерезидентам и прочие платежи.

К операциям по списанию валюты РФ со счета типа «Н» относятся следующие: платежи нерезидентов в валюте РФ за иностранную валюту, покупаемую у уполномоченных **банков**; платежи нерезидентов за **продаваемые** резидентам товары, за исключением недвижимого имущества и ценных бумаг; возврат нерезидентами сумм займов, кредитов, предоставленных резидентами, а также иные операции.

Рублевые счета типа «Ф» физическим лицам-нерезидентам открываются уполномоченными банками для зачисления их личных доходов в рублях и оплаты текущих рублевых расходов во время проживания на территории РФ. С этих счетов не могут оплачиваться расходы, связанные с инвестиционными операциями. Рублевые счета физических лиц — нерезидентов могут быть открыты **только** в российских уполномоченных банках. Банки-нерезиденты не вправе **осуществлять** подобные операции.

Банки контролируют соблюдение правового режима данных счетов, в случае необходимости требуют от вкладчиков-нерезидентов представления необходимой документации (договоры, счета и т.п.).

В соответствии с Федеральным законом «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г.¹ иностран-

¹ СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

ным инвесторам после уплаты соответствующих налогов и сборов гарантируется беспрепятственный перевод за границу платежей в **связи** с осуществляемыми ими инвестициями, если эти платежи получены в иностранной валюте.

Валютные операции, связанные с *движением капитала*, осуществляются резидентами в порядке, установленном ЦБ РФ. Так, Банк России выдает разрешения на вывоз капитала в целях участия в капитале банков и иных кредитно-финансовых учреждений за границей, как правило, уполномоченным российским банкам, имеющим генеральную лицензию.

Указанные банки имеют право открывать за границей РФ свои филиалы или **принимать** долевое участие в уставном капитале иностранного банка. Для получения такого разрешения банк **подает** в Банк России заявление, которое должно содержать указание на цель вывоза капитала и экономическое обоснование проекта.

Открытие российскими резидентами счетов в заграничных филиалах и заграничных дочерних **учреждениях** российских уполномоченных банков требует получения отдельной лицензии Банка России.

§ 3. Правовые основы валютного регулирования

Под валютным регулированием понимается *деятельность уполномоченных государственных органов по регламентированию порядка совершения валютных операций*.

В настоящее время целью валютного регулирования является поддержание стабильного курса национальной валюты по отношению к курсам валют других государств. *Валютное регулирование включает следующие направления: определение политики валютного курса и официальных валютных интервенций; проведение валютного контроля; управление официальными валютными резервами; участие в международных валютно-кредитных организациях*.

Реализация валютного регулирования подразумевает применение целого комплекса различных мер, осуществляемых государством по регламентации **валютных** операций резидентов и нерезидентов, осуществляемых ими платежей, инвестиций, порядка ввоза, вывоза за пределы страны валютных ценностей и валюты РФ и т.п.

Органом **государственного** валютного регулирования является ЦБ РФ (ст. 53 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и ст. 11 Закона РФ «О валютном регулировании и валютном контроле»), уполномоченный:

— определять сферу и порядок обращения в РФ иностранной валюты;

— издавать нормативные акты, обязательные к исполнению на территории России резидентами и нерезидентами;

— проводить все виды валютных операций;

— устанавливать правила проведения резидентами и нерезидентами операций с иностранной валютой и валютой РФ, ценными бумагами в иностранной валюте и в валюте РФ, а также правила проведения нерезидентами в РФ операций с российской валютой и ценными бумагами в валюте РФ;

— устанавливать порядок обязательного перевода, ввоза и пересылки в РФ иностранной валюты и ценных бумаг в иностранной валюте, принадлежащих резидентам, а также случаи и условия открытия резидентами счетов в иностранной валюте в банках за пределами РФ;

— устанавливать общие правила выдачи лицензий банкам и иным кредитным **организациям** на осуществление валютных операций и выдавать такие лицензии;

— устанавливать единые формы учета, отчетности, документации и статистики валютных операций, в том числе уполномоченными банками, а также порядок и сроки их представления;

— готовить и публиковать статистику валютных операций РФ по принятым международным стандартам;

— выполнять иные функции.

В соответствии со ст. 4 Закона РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» резиденты имеют право покупать и продавать иностранную валюту на внутреннем валютном рынке РФ. Возникающие при этом отношения регулируются, в первую очередь, нормами гражданского права. Поскольку объектом данных отношений является иностранная валюта как разновидность валютных ценностей, использование которых возможно лишь в пределах, установленных валютным **законодательством**, постольку данные отношения регулируются и нормами финансового права.

Валютное законодательство предусматривает обязательное совершение операций по купле-продаже иностранной валюты только через уполномоченные банки. Сделки, заключенные вопреки

названному правилу, являются недействительными. Все полученное по этим недействительным сделкам в соответствии с п. 1 ст. 14 того же Закона взыскивается в доход государства. Поскольку беспорное списание указанных сумм не предусмотрено, они подлежат взысканию в исковом порядке: через арбитражный суд, если ответчиком является юридическое лицо или гражданин-предприниматель. Уполномоченные банки имеют право покупать и продавать иностранную валюту от своего имени по поручению предприятий и кредитных организаций (за комиссионное вознаграждение); от своего имени и за свой счет.

По поручению клиентуры уполномоченные банки могут продавать средства в иностранной валюте другому предприятию на межбанковском валютном рынке (непосредственно уполномоченному банку или через валютную биржу) или Банку России.

Право уполномоченного банка вести открытую валютную позицию (позицию валютного риска) означает право совершать сделки купли-продажи безналичной иностранной валюты за валюту РФ.

Размер открытой валютной позиции уполномоченного банка определяется как разница между суммой иностранной валюты, приобретенной банком за свой счет (т.е. не по поручению клиента) в течение одного отчетного года, и суммой валюты, проданной им также за свой счет за тот же период **времени**. Для операций уполномоченного банка по купле-продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке РФ за **рубли** устанавливается лимит валютной позиции.

Резиденты имеют право покупать иностранную валюту за рубли через уполномоченные банки на внутреннем валютном рынке для целей осуществления ими текущих валютных операций, а также платежей в погашение основного долга по кредитам, полученным в иностранной **валюте**. **Покупка** валюты для осуществления платежей, связанных с движением капитала, **возможна** только с разрешения ЦБ РФ.

Иностранная валюта, приобретенная юридическими лицами-резидентами, зачисляется в полном объеме на их текущие валютные счета в уполномоченных банках.

Граждане-резиденты вправе приобретать иностранную валюту в уполномоченных банках за счет своих **личных** средств. Средства в иностранной валюте, принадлежащие гражданам, в том числе находящиеся на счетах и во вкладах в уполномоченных банках, могут быть ими беспрепятственно проданы уполномоченному банку за рубли.

Продажа иностранной валюты может осуществляться юридическими лицами-резидентами добровольно и в порядке обязательной продажи части валютной **выручки**.

В соответствии с законодательством предприятия независимо от форм собственности, включая предприятия с участием иностранных инвестиций, осуществляют обязательную продажу 50% валютной выручки от экспорта товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности) на внутреннем валютном рынке РФ через уполномоченные банки не позднее чем через семь календарных дней со дня поступления указанной выручки в соответствии с порядком, устанавливаемым ЦБ РФ.

В настоящее время единый курс рубля устанавливается ЦБ РФ на основе результатов операций по **купле-продаже** иностранной валюты на Московской межбанковской валютной бирже.

Определение курса доллара США к рублю РФ **называется валютным фиксингом**.

Предприятия обязаны продавать на внутреннем валютном рынке России часть своей валютной выручки, образовавшейся от всех платежей в иностранной валюте, полученных ими от организаций и физических лиц, не являющихся резидентами РФ, за исключением случаев, специально установленных законодательством.

Обязательной продаже не подлежат следующие поступления в иностранной валюте от нерезидентов:

— средства, полученные в качестве взносов в уставный капитал (**фонд**), а также доходы (дивиденды), полученные от участия в капитале;

— суммы, полученные в виде привлеченных кредитов (депозитов, вкладов), а также суммы, поступающие в погашение предоставленных кредитов (депозитов, вкладов), включая начисленные проценты;

— поступления в виде пожертвования на благотворительные цели;

— валютная выручка организаций, осуществляющих продажу товаров (работ, услуг) на территории РФ на основании лицензии **ЦБРФ**.

Установлен порядок обязательной продажи **предприятиями** части экспортной выручки. В этих целях в уполномоченном банке каждому предприятию открываются два счета: транзитный валютный счет для зачисления в полном объеме поступлений в иностранной валюте; текущий валютный счет для учета средств, остающихся в распоряжении предприятия после обязательной про-

даже экспортной выручки. Сначала все валютные поступления зачисляются на транзитный валютный счет.

После этого уполномоченный банк обязан не позднее следующего рабочего дня **известить** об этом предприятие. Оно должно незамедлительно дать поручение банку о продаже части **валютной** выручки и о перечислении оставшейся валюты на принадлежащий ему текущий валютный счет. Приняв такое поручение, **банк** осуществляет продажу валюты, а если ее сумма не достигает минимальной суммы сделки, предусмотренной правилами проведения торгов на соответствующей межбанковской бирже, покупает эту валюту в счет лимита открытой валютной позиции. В случае, если предприятие не представило банку поручения на продажу валюты в течение семи дней с момента ее зачисления на транзитный счет клиента, банк, как агент валютного контроля, обязан продать **установленную** в законе часть валютной выручки предприятия по своей инициативе.

Порядок совершения банками сделок купли-продажи наличной валюты урегулирован в инструкции ЦБ РФ «О порядке организации **работы** обменных пунктов на территории Российской Федерации, совершения и учета валютных операций уполномоченными банками» от 27 февраля 1995 г. № 27¹. Для совершения указанных операций банк должен открыть и зарегистрировать обменный пункт в Банке России. Курсы обмена валют устанавливаются банками самостоятельно. Обменный пункт может совершать сделки только с валютой, котируемой Банком России.

Большую практическую значимость имеет решение вопроса о характере возникающих общественных отношений при покупке, продаже и обмене иностранной валюты. В настоящее время наиболее обоснованной представляется позиция, в соответствии с которой **все** сделки, связанные с приобретением иностранной валюты за рубли, а также **продажи иностранной** валюты за рубли считаются сделками купли-продажи и регулируются нормами гражданского и финансового права. Сделки, связанные с обменом одной иностранной валюты на другую иностранную валюту, следует считать договорами мены, учитывая, что контрагенты обмениваются имуществом, не являющимся законным платежным средством на территории России². Эти сделки также регулируются нормами гражданского и финансового права.

¹ Вестник Банка России. 1995. № 11.

² См.: Ефимова Л.Г. Банковское право. М, 1994. С. 309—310.

В соответствии с Законом РФ «О валютном регулировании и валютном **контроле**», граждане-резиденты вправе иметь в собственности валютные ценности, полученные или приобретенные на территории России в законном порядке. К ним относятся валютные ценности: приобретенные на внутреннем валютном рынке страны через уполномоченные банки, путем покупки иностранной валюты за рубли; полученные в качестве наследства, дара с оформлением этих сделок в законодательном порядке; приобретенные в целях коллекционирования единичные иностранные денежные знаки и монеты в порядке, установленном законодательством. Кроме того, гражданин может стать собственником иностранной валюты при разделе валютного вклада супругов в уполномоченном банке или в том случае, если на содержание российского гражданина, работающего за границей, переводятся валютные средства не в полной сумме, а по его поручению часть средств зачисляется в России на валютный счет в уполномоченном банке.

Средства граждан в иностранной валюте подлежат свободному зачислению на валютные счета в уполномоченных банках. Средства в иностранной валюте, принадлежащие гражданам, **могут** быть проданы за рубеж уполномоченному банку, переведены (вывезены) за границу с соблюдением таможенных правил при выезде владельца счета за границу. При этом гражданин должен получить в уполномоченном банке справку, являющуюся подтверждением для таможи законности вывоза валюты за границу. При этом необходимо иметь в виду, что физические лица — резиденты могут одновременно вывозить из России при соблюдении таможенных правил наличную иностранную валюту в размере, не превышающем сумму, эквивалентную 10 тыс. долл. **США**. Единовременный вывоз наличной иностранной валюты из **РФ** физическими лицами — резидентами в размере, превышающем данную сумму, производится только при наличии разрешения ЦБ **РФ**, выдаваемого в порядке, устанавливаемом им по согласованию с Правительством **РФ**.

Валютное законодательство регламентирует также порядок открытия российскими гражданами валютных счетов за границей на период их пребывания за рубежом. При возвращении в Россию гражданин обязан закрыть свой счет за границей и перевести валютные средства.

В настоящее время практически вся валюта граждан-резидентов хранится на счетах и вкладах типа «В». Граждане, **получающие** валюту за время пребывания за границей (заработная

плата, гонорары, призовые суммы), хранят ее на счетах и вкладах типа «В». Счет «В» открывается при наличии документа, подтверждающего происхождение валюты. Он может быть открыт без предъявления документов о происхождении иностранной валюты. В этом случае валютные средства в течение 12 месяцев со дня открытия данного счета могут использоваться только для расчетов на территории РФ, т.е. банк не даст разрешения на перевод их за границу.

Граждане могут свободно хранить валютные средства в уполномоченных банках и свободно ими распоряжаться.

Валютное законодательство регулирует порядок осуществления валютных операций нерезидентами. Так, нерезиденты имеют право:

- без ограничений переводить, ввозить и пересылать валютные ценности в РФ при соблюдении таможенных правил;
- продавать и покупать иностранную валюту за валюту РФ в порядке, установленном Банком России;
- беспрепятственно переводить, вывозить и пересылать из РФ валютные ценности при соблюдении таможенных правил, если эти валютные ценности были ранее переведены, ввезены или пересланы в РФ или приобретены в России в соответствии с законодательством нашей страны. При этом физические лица-нерезиденты могут вывозить из РФ при соблюдении таможенных правил наличную иностранную валюту в размере, не превышающем сумму иностранной валюты, ранее ввезенной на территорию страны и зачисленной на его текущий валютный счет в уполномоченном банке.

Валютное законодательство предусматривает особый порядок *совершения сделок с драгоценными металлами и природными драгоценными камнями*. Правовую основу образует Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 26 марта 1998 г.¹ и Указ Президента РФ «О порядке ввоза на территорию Российской Федерации и вывоза с территории Российской Федерации необработанных природных алмазов и бриллиантов и некоторых вопросах функционирования внутреннего рынка необработанных природных алмазов» от 20 июля 1997 г.², а также иные нормативно-правовые акты.

¹ СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3600.

Под драгоценными металлами понимаются: золото, серебро, платина и металлы платиновой группы. Этот перечень может быть изменен только федеральным законом.

Под драгоценными камнями понимаются: природные алмазы, изумруды, рубины, сапфиры, александриты, а также природный жемчуг в сыром и обработанном виде. К драгоценным камням приравниваются уникальные янтарные образования в порядке, который устанавливается Правительством РФ. Перечень драгоценных камней может быть изменен только федеральным законом.

В соответствии с валютным законодательством установлен особый порядок совершения сделок с золотом и серебром:

- в стандартных и мерных слитках;
- с минеральным и вторичным сырьем, содержащим золото и серебро;
- с изделиями, содержащими золото и серебро и не относящимися к ювелирным и иным бытовым изделиям;
- с полуфабрикатами, содержащими золото и серебро и используемыми для изготовления изделий, содержащих золото и серебро (включая ювелирные и другие бытовые изделия).

Сделки с названными объектами вправе совершать, в частности:

- Министерство финансов РФ, к которому перешли функции Госкомитета по драгоценным металлами и драгоценным камням;
- Центральный банк РФ;
- уполномоченные банки;
- пользователи недр;
- скупочные предприятия;
- предприятия-заготовители и предприятия-переработчики;
- аффинажные заводы;
- промышленные потребители;
- инвесторы.

Особый порядок совершения такого рода операций с названными объектами относится к сделкам, связанным с продажей ювелирных и других бытовых изделий, содержащих золото и серебро, скупочным предприятиям и предприятиям-заготовителям, а также с передачей таких изделий в виде лома аффинажным заводам для изготовления слитков.

Порядок совершения сделок с природными драгоценными камнями также регламентируется различными нормативно-пра-

новыми актами¹, которые устанавливают порядок совершения на **территории** РФ сделок с природными драгоценными камнями следующих видов:

- сырые — сортированные и оцененные;
- обработанные — ограненные вставки для ювелирных изделий;
- полуфабрикаты и изделия технического назначения и др.

Названные сделки могут совершать те же субъекты, что и сделки с драгоценными металлами, а также акционерная компания «Алмазы России — **Саха**» и другие.

В целях предотвращения нарушений валютного законодательства, совершения незаконных сделок с валютными ценностями и сокрытия средств в иностранной валюте государство осуществляет валютный контроль.

§ 4. Правовые основы валютного контроля

Валютный контроль является одним из видов финансового контроля, который *осуществляется при проведении валютных операций.*

Основными направлениями валютного контроля выступают:

— определение соответствия проводимых операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий и разрешений;

— проверка выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством, а также обязательств по продаже иностранной валюты на внутреннем валютном **рынке** РФ;

— проверка обоснованности платежей **в** иностранной валюте;

— проверка **полноты** и объективности учета и отчетности по валютным операциям, а также по операциям нерезидентов в валюте РФ.

Валютный контроль осуществляется органами валютного контроля и их агентами. **К** числу органов валютного контроля Закон РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» относит Центральный **банк** РФ, о чьих полномочиях в данной сфере говорилось ранее,, а также Правительство РФ в лице

¹ См., например: постановление Правительства РФ от 26 марта 2001 г. № 233 «Об утверждении Правил реализации на внутреннем рынке алмазов специальных размеров массой 10,8 карата и более» // Российская газета. 2001. 14 апр.

таких органов, как Министерство финансов РФ, Государственный таможенный комитет РФ, Министерство РФ по налогам и сборам.

Созданная в 1993 г. Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю (ВЭК России) в мае 2000 г. была реорганизована¹. Часть ее полномочий, как органа валютного контроля, были переданы Минфину России, а полномочия в сфере аналитической деятельности — Министерству экономического развития и торговли РФ. В настоящее время Департамент валютного контроля Министерства финансов РФ осуществляет следующие функции органа валютного контроля:

контролирует соблюдение резидентами и нерезидентами законодательства России и ведомственных нормативных актов, регулирующих осуществление валютных операций, и выполнение резидентами обязательств перед государством в иностранной валюте;

осуществляет контроль за полнотой поступления в установленном порядке средств в иностранной валюте по внешнеэкономическим операциям;

участвует в ведении контроля за соблюдением порядка квотирования и лицензирования экспорта товаров и услуг;

контролирует эффективность использования кредитов в иностранной валюте, предоставляемых РФ на основе международных договоров и соглашений;

осуществляет иные функции, связанные с валютным контролем.

ГТК России, как орган валютного контроля, в соответствии со ст. 198 и 199 ТК РФ и иные таможенные органы, как агенты валютного контроля, осуществляют валютный контроль за перемещением лицами через таможенную границу валюты РФ, ценных бумаг, номинированных в валюте РФ, валютных ценностей, а также за валютными операциями, связанными с перемещением через указанную границу товаров и транспортных средств.

¹ См. Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168; постановление Правительства РФ «Вопросы Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации» от 5 июля 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 2978; постановление Правительства РФ «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» от 23 августа 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3592.

Агентами валютного контроля являются уполномоченные банки, подотчетные ЦБ РФ, а также организации, подотчетные федеральным органам исполнительной власти. К агентам валютного контроля в настоящее время отнесены уполномоченные банки, иные небанковские кредитные организации, имеющие лицензии на осуществление валютных **операций**, налоговые инспекции, таможенные посты.

В пределах своей компетенции органы и агенты валютного контроля осуществляют контроль за **проводимыми** в стране валютными операциями, за соответствием этих операций законодательству, условиям лицензий и разрешений, а также за соблюдением актов органов валютного **контроля**.

Субъекты, осуществляющие валютные операции, обязаны представлять органам и агентам валютного контроля все запрашиваемые документы и информацию об осуществлении валютных операций, давать соответствующие объяснения, выполнять другие обязанности, предусмотренные законодательством.

В случае нарушения предприятиями, банковскими и иными финансовыми учреждениями валютного законодательства и нормативных актов ЦБ РФ резиденты, включая уполномоченные банки, а также нерезиденты несут ответственность в виде взыскания в доход государства всего полученного по недействительным сделкам или взыскания в доход государства необоснованно приобретенного не по сделке, а в результате незаконных действий.

За нарушение правил учета и отчетности по валютным **сделкам**, непредставление органам валютного контроля документов и информации резиденты и нерезиденты могут быть оштрафованы в пределах суммы, которая не была учтена, была учтена ненадлежащим образом или по которой документация и информация не были представлены в установленном **порядке**.

При повторном нарушении названных ранее правил, а также за невыполнение или ненадлежащее выполнение предписаний органов валютного контроля у резидентов, включая уполномоченные банки, и у нерезидентов ЦБ РФ взыскиваются в доход государства суммы, полученные по недействительным сделкам, а также штрафы; приостанавливается действие или отзываются лицензии резидентов и нерезидентов.

Должностные лица юридических лиц-резидентов, и юридических лиц-нерезидентов, виновные в нарушении валютного законодательства, несут уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность. Так, в УК РФ предусмотрена **уголовная** ответственность: за незаконный оборот драгоценных ме-

таллов, природных драгоценных камней или жемчуга (ст. 191); за нарушение правил сдачи государству драгоценных металлов и драгоценных камней (ст. 192); за невозврат из-за границы средств в иностранной валюте (ст. 193).

В целях усиления валютного контроля за поступлением валютной выручки на счета резидентов Указом Президента РФ «О первоочередных мерах по усилению системы валютного контроля в Российской Федерации» от 21 ноября 1995 г.¹ и Инструкцией ЦБ РФ и ГТК РФ о порядке осуществления валютного контроля, за обоснованностью оплаты резидентами импортируемых товаров от 4 октября 2000 г.² был установлен порядок, в соответствии с которым расчеты по внешнеэкономическим сделкам резидентов, предусматривающим ввоз товаров на таможенную территорию РФ или вывоз товаров с названной таможенной территории, осуществляется только через счета резидентов, заключивших или от имени которых заключены сделки с нерезидентами. При этом расчеты по внешнеэкономическим сделкам осуществляются только через уполномоченные банки. Импортёры-резиденты, заключившие сделки по переводу из России иностранной валюты в целях приобретения товаров, обязаны ввезти товары, стоимость которых эквивалентна сумме уплаченных за них денежных средств в иностранной валюте, либо обеспечить возврат этих средств в сумме, ранее переведенной в течение 180 календарных дней с даты оплаты товаров. В случае невыполнения или ненадлежащего выполнения этих предписаний импортёры-резиденты несут ответственность в виде штрафа в размере суммы, эквивалентной сумме иностранной валюты, ранее переведенной в оплату товаров.

Экспортёр предъявляет контракт или его заверенную в установленном порядке копию в уполномоченный банк, где находится его валютный счет, на который должна поступить выручка от экспорта товара. Вместе с банком экспортёр оформляет паспорт сделки — документ, содержащий в стандартизированной форме сведения о внешнеэкономической сделке, необходимые для осуществления валютного контроля. Паспорт сделки подписывается экспортёром и банком, представляется таможенным органам **вместе** с остальными документами для оформления экспорта товаров. После подписания паспорта сделки банк принимает на себя

¹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4654.

² Российская газета. 2000. 15 нояб.

функции агента валютного контроля за поступлением валютной выручки от экспорта товаров по данному контракту.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие существуют типы валютных режимов?
2. Какова структура валютного правоотношения?
3. Кто является субъектом валютного правоотношения?
4. Что может быть объектом валютного **правоотношения**?
5. Что относится к валютным ценностям?
6. Охарактеризуйте понятие «валютная операция».
7. На какие виды делятся валютные операции с иностранной валютой?
8. Какие валютные операции могут совершать резиденты?
9. Какие органы вправе осуществлять валютный контроль?
10. Какие организации относятся к агентам валютного контроля?

Учебное издание
ФИНАНСОВОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Учебник

Редактор ***В.А. Качанов***
Корректор ***Н.Е. Павлова***
Художественный редактор ***А.В. Антипов***
Компьютерная верстка ***И.Г. Долгой***

Книги Издательской группы **«Юристь»** можно купить:

• *В книготорговом объединении «Юристь — Гардарика»*

105082, Москва, ул. Ф. Энгельса, д. 75, стр. 10 (ст. метро «Бауманская»)

Тел.: (095) 797-9081, 797-9082, 797-9083, 797-9084

363-0634, 363-0635, 363-0636

Адрес электронной почты: yr_grd@aha.ru

Интернет-магазин **«Юристь — Гардарика»**: <http://www.u-g.ru>

Оптовый отдел, «Книга — почтой» — с 9.00 до 18.00, выходные — суб., воскр.

Розничный магазин — с 10.30 до 20.00 (**понед.** — суб.)

с 10.00 до 16.00 (воскр.)

• *В книжном магазине «Юристь»*

101000, Москва, Лубянский пр., д. 7, стр. 1

(ст. метро «Лубянка», «Китай-город»)

Тел.: (095) 924-5036

Время работы: с 10.00 до 19.00, выходные — суб., воскр.

Изд. лиц. № 071461 от 26.06.97

Подписано в печать 25.10.01. Формат 60 x 90 . Гарнитура Школьная.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 36,0.

Тираж 50 000 экз. (2-й завод - 10 001 - 15 000). Заказ № 1501

Издательская группа «Юристь»

101000, Москва, Лубянский пр., д. 7, стр. 1

Тел.: (095) 928-4840

Отпечатано с готовых диапозитивов

на ОАО «Можайский полиграфкомбинат»

143200, г. Можайск, ул. Мира, 93

