

Финансовое право.
Учебник

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ
Н.И.Химичева

Издание 3-е,
переработанное и дополненное

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

МОСКВА ЮРИСТЪ

2004

УДК 347.73(075.8) ББК 67.402 Ф59

ОГЛАВЛЕНИЕ

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *Л.К. Воронова*;

кафедра административного и финансового права

Московского государственного института международных отношений

(Университета) МИД РФ

Авторский коллектив: *Горбунова О.Н.*, проф., д-р юрид. наук — гл. 9

Крохина Ю.А., проф., д-р юрид. наук — гл. 12, § 5 гл. 15 (совместно со Смирновым Д.А.), § 5 гл. 17 (совместно со Смирновым Д.Л.)

Писарева Е.Г., канд. юрид. наук — гл. 25

Покачалова Е.В., доц., канд. юрид. наук — гл. 21—23, 27, 28

Попов В.В., доц., канд. юрид. наук — § 2 и 3 гл. 10, § 3 гл. 15, § 1 гл. 16

Разгильдиева М.Б., канд. юрид. наук — § 2 гл. 15, § 4 гл. 17, § 1 гл. 18, п. Б § 2 гл. 19

Смирнов Д.А., доц., канд. юрид. наук — § 1, 4 и 5 гл. 10, § 1 гл. 15, § 5 гл. 15 (совместно с

Крохиной Ю.А.) и § 5 гл. 17 (совместно с *Крохиной Ю.А.*), § 4 и 5 гл. 20 "

Соколова Э.Д., доц., канд. юрид.

наук — гл. 26

Химичева Н.И., проф., д-р юрид. наук, академик Международной академии наук

высшей школы, заслуженный работник высшей школы РФ — предисловие,

гл. 1-8, 11, 13, 14, §4 гл. 15, §2-4 гл. 16, § 1-3 гл. 17, §2-4 гл. 18, гл. 19

(кроме п. «Б» § 2) § 1—3 гл. 20, гл; 24; алфавитно-предметный указатель

Руководитель авторского коллектива *Н.И. Химичева*

Финансовое право: Учебник /Отв. ред. Н.И. Химичева. — Ф59 3-е изд., перераб. и доп. — М.:

Юристъ, 2004. — 749 с.

ISBN 5-7975-0559-2 (в пер.)

Рассматривается новое содержание финансового права Российской Федерации в условиях рыночной экономики и коренных политических реформ. Анализируются важнейшие институты этой отрасли права — финансовый контроль, государственные и муниципальные доходы и расходы, вопросы налогообложения физических и юридических лиц, правовой режим финансов государственных и муниципальных предприятий, государственный и муниципальный кредит, правовые основы организации страхового дела, банковского кредитования, денежного обращения, валютного регулирования и валютного контроля.

Для студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, всех изучающих юриспруденцию. Книга будет полезна работникам финансовых, налоговых, других органов государственной власти и местного самоуправления, пред-

принимателям.

ISBN 5-7975-0559-2

УДК 347.73(075.8) ББК 67.402

> Юристъ, 2002

> Коллектив авторов, 2002

Принятые сокращения..... 12

Предисловие..... 13

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. ФИНАНСЫ И ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ..... i ' 19

§ 1. Понятие и роль финансов..... '""'... '!' 19

§ 2. Финансовая система (структура финансов Российской Федерации)..... 23

Глава 2. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ..... 32

§ 1. Предмет и понятие финансового права..... 32

§ 2. Принципы российского финансового права..... 38

§ 3. Финансовое право в системе российского права: его особенности и связь с другими отраслями права..... 44

§ 4. Система и источники финансового права..... 50

Глава 3. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ФИНАНСОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ..... 59

§ 1. Понятия и виды финансово-правовых норм..... 59

§ 2. Финансовые правоотношения: понятие, особенности, виды 66

§ 3. Субъекты финансового права..... 71

§ 4. Защита прав субъектов финансовых правоотношений 77

Глава 4. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	85
§ 1. Понятие и роль финансовой деятельности государства и муниципальных образований.....	85
§ 2. Организационно-правовые особенности и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований.....	89
§ 3. Правовые формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления.....	93
Оглавление	
Оглавление	
Глава 5. РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	98
§ 1. Компетенция представительных и исполнительных органов власти, главы государства в области финансовой деятельности	98
§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов.....	102
Глава 6. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ.....	123
§ 1. Понятие и значение финансового контроля.....	123
§ 2. Виды финансового контроля.....	127
§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов в области финансового контроля.....	128
§ 4. Аудиторский финансовый контроль	149
§ 5. Методы финансово го контроля.....	153
ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ	
Раздел I. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МЕСТНЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) БЮДЖЕТОВ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ.....	159
Глава 7. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	159
§ 1. Понятие, правовая форма и роль государственного и местного (муниципального) бюджета.....	159
§ 2. Бюджетное право и бюджетные правоотношения.....	166
§ 3. Бюджетная система и бюджетное устройство в Российской Федерации	175
§ 4. Состав доходов и расходов бюджетной системы, их распределение между бюджетами.....	178
Глава 8. БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА (КОМПЕТЕНЦИЯ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЕЕ СУБЪЕКТОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	192
§ 1. Понятие и общая характеристика бюджетных прав (компетенции) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований	192
§ 2. Особенности бюджетных прав (компетенции) Российской Федерации	195
§ 3. Особенности бюджетных прав (компетенции) субъектов Российской Федерации.....	198
§ 4. Особенности бюджетных прав (компетенции) муниципальных образований.....	202
Глава 9. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС	
§ 1. Понятие бюджетного процесса и его принципы	
§ 2. Стадия составления проекта бюджета.....	
§ 3. Стадии рассмотрения и утверждения бюджета.....	
§ 4. Стадия исполнения бюджета.....	
§ 5. Отчет об исполнении бюджета.....	
Глава 10. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЦЕЛЕВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ; И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ	
209	
209	
213	
, 216	
. 222	
. 226	
. 230	
§ 1. Понятие, значение, классификация и основы правового регулирования целевых государственных и муниципальных ' денежных фондов.....	230
§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов.....	235
§ 3. Правовой режим государственных и местных внебюджетных фондов.....	
§ 4. Правовой режим целевых фондов Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ.....	
§ 5. Правовой режим государственных отраслевых (ведомственных) денежных фондов.....	
241	
254	
260	

Раздел П. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ФИНАНСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ (КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ).

265

265

Глава 11. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ФИНАНСОВ И ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ.....265

§ 1. Финансы государственных и муниципальных предприятий как объект финансово-правового регулирования.....

§ 2. Понятие, принципы и правовые основы финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий . . . 270

Глава 12. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ.....276

§ 1. Источники финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий.....

§ 2. Порядок финансового планирования на государственном и муниципальном предприятии

§ 3. Правовые основы финансирования основных фондов и оборотных средств.....

§ 4. Прибыль и порядок ее распределения на государственных и муниципальных предприятиях.....

276

281

285

292

Оглавление

Оглавление

Раздел III, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОХОДОВ.....

Глава 13. ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА И ОСНОВЫ ПРАВОВОГО

РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ

И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОХОДОВ.....

297

297

§ 1. Понятие и основы правового регулирования государственных и муниципальных доходов.....297

§ 2. Система государственных и муниципальных доходов299

§ 3. Неналоговые государственные и муниципальные доходы.....304

114. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ НАЛОГОВОГО ПРАВА.....310

§ 1. Налоги, их понятие и роль.....310

§ 2. Система налогов и сборов в Российской Федерации.

Порядок установления налогов и сборов.....316

§ 3. Налоговое право Российской Федерации, его источники.....326

§ 4. Налоговые правоотношения. Субъекты налогового права, их права и обязанности.....332

§ 5. Ответственность и защита прав налогоплательщиков343

§ 6. Налоговый кредит. Инвестиционный налоговый кредит.....348

Глава 15. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ НАЛОГИ.....353

§ 1. Налог на добавленную стоимость.....353

§ 2. Акцизы.....358

§ 3. Налог на доходы физических лиц.....365

§ 4. Налог на операции с ценными бумагами..... 374

§ 5. Налог на добычу полезных ископаемых.....377

Глава 16. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ НАЛОГИ, РАСПРЕДЕЛЕННЫЕ МЕЖДУ БЮДЖЕТАМИ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ.....381

§ 1. Налог на прибыль организаций.....381

§ 2. Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте.....391

§ 3. Налог на игорный бизнес.....392

§ 4. Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения.....394

Глава 17. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПОШЛИНЫ, СБОРЫ, ИНЫЕ ПЛАТЕЖИ 399

§ 1. Вводные положения.....399

§ 2. Государственная пошлина399

§ 3. Таможенная пошлина.....403

§ 4. Лицензионные сборы.....407

§ 5. Платежи за пользование природными ресурсами.....414

Глава 18. РЕГИОНАЛЬНЫЕ (СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

НАЛОГИ И СБОРЫ

§ 1. Налог на имущество предприятий

§ 2. Налог с продаж

§ 3. Транспортный налог

§ 4. Сбор на нужды образовательных учреждений	Глава 19. МЕСТНЫЕ НАЛОГИ И СБОРЫ.....
§ 1. Особенности местных налогов и сборов.....	
§ 2. Местные налоги и сборы, подлежащие введению на всей территории Российской Федерации	
А. Налоги на имущество физических лиц	443
Б. Земельный налог.....	
В. Регистрационный сбор.....	
§ 3. Местные налоги и сборы, вводимые по усмотрению органов , местного самоуправления	452
Глава 20. СПЕЦИАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ РЕЖИМЫ	460
§ 1. Вводные положения.....%	
§ 2. Упрощенная система налогообложения.....> > . .	
§ 3. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности	
§ 4. Единый сельскохозяйственный налог.....J .	
§ 5. Правовой режим налогообложения в особых экономических	470
428	
428	
432	
. 434	
. 437	
. 439 . 439	
442	
446 451	
460 461	
463	
467	
Глава 21. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ.....	
473 473	
§ 1. Общие положения.....т.	
§ 2. Единый социальный налог как источник формирования государственных социальных внебюджетных фондов v .! . . 484	
§ 3. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование v , ! . 493	
§ 4. Страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний ; ; ! ; ; - . 500	
Раздел IV. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА (ДОЛГА) И ОРГАНИЗАЦИИ СТРАХОВОГО ДЕЛА	
Глава 22. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА (ДОЛГА).....	
§ 1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита в Российской Федерации. Государственный и муниципальный долг	
§ 2. Формы государственного и муниципального долга	
509	
509	
509 522	
10	
Оглавление	
Оглавление	
11	
§ 3. Финансовые правоотношения в области государственного (муниципального) кредита ' 544	
§ 4. Правовое регулирование внутренних государственных и : ' муниципальных займов. Управление государственным и муниципальным долгом.....	551
§ 5. Правовое регулирование сберегательного дела.....	568
Глава 23. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ СТРАХОВОГО ДЕЛА.....	581
§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела.....	581
§2. Виды страхования. Обязательное страхование.....	601
§ 3. Обязательное медицинское страхование.....	619
§ 4. Обязательное пенсионное страхование.....	622
§ 5. Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.....	625
Раздел V. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ.....	629
Глава 24. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ.....	629

§ 1. Понятие и система государственных и муниципальных расходов . . .	629
§ 2. Понятие и правовые принципы финансирования расходов	633
§ 3. Правовые основы финансирования капитальных вложений.....	638
Глава 25. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ СМЕТНО-БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ.....	644
§ 1. Понятие сметно-бюджетного финансирования и его объекты	644
§ 2. Смета бюджетного учреждения и ее значение.....	652
§ 3. Правовое регулирование внебюджетных средств бюджетных учреждений.....	657
Раздел VI. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БАНКОВСКОГО КРЕДИТА, ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ И РАСЧЕТОВ. ОСНОВЫ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ	663
Глава 26. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БАНКОВСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ.....	663
§ 1. Понятие, принципы и виды банковского кредитования.....	663
§ 2. Взаимоотношения Банка России с кредитными организациями	668
§ 3. Банк России — орган банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций (банковских групп).....	672
Глава 27. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ И РАСЧЕТОВ.....	682
§ 1. Понятие денежной системы.....	682
§ 2. Правовые основы денежной системы Российской Федерации	687
§ 3. Правовые основы обращения наличных денег.....	690
§ 4. Правовые основы безналичного денежного обращения и расчетов	692
§ 5. Правила ведения кассовых операций.....	709
Глава 28. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ.....	727
§ 1. Понятие валюты и валютных ценностей.....	
§ 2. Понятие и содержание валютного регулирования	
§ 3. Валютный контроль.....	** - 5 •
Алфавитно-предметный указатель.....	

ПРИНЯТИЕ СОКРАЩЕНИЯ

АПК ¹ ? —	Арбитражный процессуальный кодекс РФ 2002 г.
ВВС •''' —	Бюллетень Верховного Суда РФ
БК { ~ —	Бюджетный кодекс РФ
БНА -^ —	Бюллетень нормативных актов министерств и ; ; н; ; - • ве Д ^{омств} РФ (ДО 1997 г.); Бюллетень нормативных . актов федеральных органов исполнительной власти
ВВС —	Ведомости Верховного Совета; Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, , РСФСР, РФ)
ГК ; г—л ;	Гражданский кодекс РФ
КоАП -,- "-	Кодекс РФ об административных правонарушениях
НК —	Налоговый кодекс РФ
САПП; —	Собрание актов Президента и Правительства РФ
G3 ;*! ;—	Собрание законодательства РФ
ТК .-'• —	Таможенный кодекс РФ
УК ' ' —	Уголовный кодекс РФ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Последнее десятилетие XX в. и начало XXI в. отмечены в России бурным процессом формирования нового по своему содержанию финансового права. Долгие годы среди других отраслей права и юридических наук оно занимало весьма скромное место, не вызвало большого интереса как предмет изучения и научных исследований. Законы как источник финансового права были немногочисленны, вместо них действовали в основном правительственные постановления и инструкции центральных финансово-кредитных органов. Длительное время в пределах всего Союза ССР насчитывалось всего лишь 4—5 докторов юридических наук по этой специальности, что ничтожно мало. Нечастыми были и защиты кандидатских диссертаций в этой области юриспруденции.

В последние годы произошли существенные изменения: активно формируется законодательная основа регулирования финансовых отношений; резко возрос интерес к финансовому праву со стороны управленческих структур во всех областях хозяйственной деятельности, органов государственной власти и местного самоуправления и граждан, особенно предпринимателей,

широко проводятся научные исследования разнообразных финансово-правовых проблем. Эти внешние приметы отразили глубинные процессы экономических и политических преобразований, происходящих в стране, а именно: переход к рыночным отношениям в экономике, основанной на равном признании всех форм собственности; обновление в условиях распавшегося Союза ССР федеративных отношений, в том числе в области финансов; конституционное закрепление основ местного самоуправления; действие принципа разделения законодательной и исполнительной властей; признание и гарантированность Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

14

Предисловие

Предисловие

15

Все это проявилось в изменении содержания, структуры и роли финансового права. Соответственно сложились новые финансово-правовые институты, расширился и стал более разнообразным круг субъектов финансового права, изменились их права, обязанности и ответственность.

В условиях перехода к рыночным отношениям в экономике важным фактором ее развития является активное использование механизма финансов. Приведение в действие этого целостного механизма и обеспечение его целенаправленного функционирования в соответствии с задачами общества и государства призвано осуществлять финансовое право как отрасль публичного права. Однако, будучи нацеленным на эти общезначимые задачи, финансовое право, исходя из конституционных норм, должно отражать и частные интересы граждан.

Под воздействием норм финансового права находится бюджетная система с входящими в нее федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Федерации и муниципальных образований, обеспечивающими финансирование экономических, социальных, оборонных потребностей страны в целом и ее территориальных подразделений. С помощью норм финансового права образуются и используются государственные внебюджетные социальные фонды — пенсионный, социального страхования и обязательного медицинского страхования, осуществляется кредитно-денежная и валютная политика, регулируется деятельность банков, функции и система которых также отражают происшедшие экономические преобразования. Значительное место в финансовом праве занимают нормы, регулирующие налогообложение организаций и граждан. Налоги являются теперь не только главным источником бюджетных доходов, они призваны стать важным инструментом государственного регулирования экономики.

Новые особенности в государственном устройстве и развитии местного самоуправления отразились на структуре источников российского финансового права — в их состав помимо нормативных актов федерального уровня входит широкий круг актов субъектов РФ и органов местного самоуправления, принимаемых в соответствии с их компетенцией. Усиление роли законодательных актов в регулировании финансовых отношений повлекло за собой кодификацию финансово-правовых норм, о чем свидетельствует принятие Налогового и Бюджетного кодексов РФ.

Нестабильность и противоречивость социально-экономических и политических процессов в современной России негативно

отражаются на формировании финансового права и эффективности его применения.

Современному финансовому праву свойственна нестабильность, нередко — несогласованность с нормами других отраслей права, недостаточная чистота некоторых положений, наличие пробелов. И тем не менее российское финансовое право, воспринявшее опыт правового регулирования финансовых отношений в странах с развитой рыночной экономикой, в целом отражает новые условия жизни общества, что предопределяет его важную роль в экономических и социальных преобразованиях, в развитии производственного потенциала страны и укреплении ее финансовой системы.

Глубокое изучение норм финансового права, понимание механизма их действия необходимо сегодня не только для юристов независимо от сферы их деятельности, но и для сотрудников представительных и исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, для предпринимателей и граждан.

Не ставя перед собой задачи критического анализа действующих финансово-правовых норм, авторы учебника стремились показать содержание финансового права, его особенности, раскрыть закрепленные им основы деятельности государства и органов местного самоуправления по аккумуляции и использованию финансовых ресурсов в целях реализации своих задач и функций, выявить особенности правового регулирования различных сфер этой деятельности, рассмотреть правовое положение участников соответствующих отношений. Учебник призван оказать содействие в освоении обширного и сложного правового материала всем изучающим его, а также помочь в практическом применении финансово-правовых норм. 3-е издание учебника при сохранении его концептуальной основы существенно переработано, что вызвано новыми значительными изменениями в законодательстве. В этом издании отражена часть вторая Налогового кодекса РФ, учтены изменения и дополнения, внесенные в части первую и вторую НК РФ и в Бюджетный кодекс РФ. Также учтены другие новые законы, в частности, о чрезвычайном положении, об аудиторской деятельности, о федеральном бюджете на 2002 г., о противодействии легализации (отмыванию) доходов[^] полученных преступным путем, о государственном пенсионном обеспечении, об обязательном пенсионном страховании и др. Используются иные новые документы и материалы (послания Президента РФ Федеральному собранию, концепции и программы: социально-экономического развития РФ на

16

Предисловие

среднесрочную перспективу, развития бюджетного федерализма, погашения государственного внутреннего долга и др.).

Расширена и перестроена Общая часть учебника, в частности, иначе освещены принципы финансового права, правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, государственный и муниципальный финансовый контроль. Особое внимание уделено правовому положению и функциям нового государственного органа — Комитету РФ по финансовому мониторингу.

Переработка затронула все главы Особенной части, в частности, относящиеся к налоговому праву. Здесь изменен подход к юридической характеристике налогов, выделена глава о специальных налоговых режимах и др. Новым содержанием отличается глава «Правовое регулирование организации страхового дела», более полно раскрывающая эти институты.

Учебник может быть использован для изучения финансового права по программам не только высших юридических заведений, но и средних, а также в процессе самообразования. Он может быть полезен аспирантам и всем занимающимся научными исследованиями в сфере юриспруденции.

Н.И. Химичева,

заслуженный работник высшей школы РФ, академик Международной академии наук высшей школы, доктор юридических наук, профессор

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Г л а в а 1. ФИНАНСЫ И ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие и роль финансов ^ •

Финансовое право — активно развивающаяся отрасль в системе российского права.

Очевидно, что название отрасли — финансовое право обусловлено термином «финансы» и связано с денежными отношениями. При этом имеются в виду не любые, а особые денежные отношения. Не случайно эта отрасль права называется именно финансовым, а не, к примеру, денежным правом. И на других языках мира (английском, немецком и т.д.) этот термин выделяется особо¹.

Данный термин широко используется и в научном, и в общегражданском лексиконе, но всегда ли при этом он употребляется соответственно своему содержанию? И являются ли в действительности финансами, как их называют, денежные средства из нашего кошелька, на которые мы приобретаем себе продукты, одежду и т.п.?

Не разобравшись в этом, нельзя составить четкое представление о финансовом праве, его предмете, методах правового регулирования, особенностях и отличиях от других отраслей права, что имеет важное значение для формирования эффективного законодательства и правильного его применения.

Итак, что же такое финансы?

Финансы — одна из сторон экономических отношений общества, развитие которой обусловлено существованием товарно-денежных отношений и государства, использующего механизм финансов для выполнения своих задач.

Государство не может реализовать свою внутреннюю и внешнюю политику, обеспечить выполнение своих социально-экономических программ, функций обороны и безопасности страны, не располагая финансовыми ресурсами, не используя широкие воз-

¹ Термин «финансы» произошел от термина *financia* (на средневековой латыни — денежный платеж). См. Финансово-кредитный словарь. Т. 2. М., 1964. С. 511.

т

20

Глава 1. Финансы и финансовая система Российской Федерации

§ 1. Понятие и роль финансов

21

можности воздействия на все эти явления посредством финансового механизма. Развитие в стране местного самоуправления, призванного решать задачи местного значения, также требует соответствующего финансового обеспечения, функционирования финансов муниципальных образований.

В современных государствах с различным общественно-политическим строем используются и другие экономические инструменты — деньги, прибыль, себестоимость др. Каждый из них выполняет свои функции (выражение стоимости или цены товаров, средство обращения, определение меры труда и меры потребления, стимулирование производства, оценка результатов деятельности предприятий и т.д.), в которых выражаются сущность и значение этих инструментов в развитии общества. Финансы отличаются от всех них своими специфическими функциями.

Рыночные отношения требуют усиления роли экономических, в том числе и финансовых рычагов в регулировании общественного производства взамен административно-командных методов управления, практиковавшихся в СССР. Развитие рыночных отношений обусловлено общественным разделением труда, наличием разных форм собственности и основанных на них организационно-правовых форм хозяйственной деятельности, экономической обособленностью и равноправием их субъектов, внешнеэкономическими связями. В результате распределение общественного продукта и национального дохода происходит в денежной форме. Конституционное и законодательное закрепление разнообразия форм собственности и развития рыночного механизма¹ определяет перспективы расширения и углубления товарно-денежных отношений в Российской Федерации.

Однако финансы не охватывают всей сферы денежных отношений². Их содержанием являются только те из них, посредством которых образуются денежные фонды государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций, учреждений. Необходимость функционирования финансов связана с существованием государства и его потребностями в финансовых ресурсах.

По своему материальному выражению финансы представляют собой денежные фонды государства, его территориальных подразделений (субъектов Федерации, муниципальных образований), предприятий, организаций, учреждений, используемые для потребностей общества и развития производства. Точнее, это финансовые ресурсы страны.

Но такой характеристики недостаточно, так как сущность финансов в качестве экономического механизма раскрывается не в их количественной стороне, хотя она и является важной, а в содержании тех общественных отношений, которые возникают при функционировании этого механизма, выполнении свойственных именно ему функций. Таким образом, *финансы — это экономические денежные отношения по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций и учреждений, необходимых для обеспечения расширенного воспроизводства и социальных нужд, в процессе осуществления которых происходит распределение и перераспределение общественного продукта и контроль за удовлетворением потребностей общества*¹.

Финансам свойственны *распределительная и контрольная функции* в которых выражается

социально-экономическая *роль* финансов, т.е. их предназначение в жизни общества и государства. При посредстве финансов происходит распределение валового внутреннего продукта (ВВП) и национального дохода, а также контроль за производством и распределением материальных и социальных благ в стране.

В результате функционирования финансов создаются, распределяются и используются денежные фонды, обеспечивающие различные потребности общества и государства: расширенное воспроизводство, обеспечение экологической безопасности, удовлетворение социально-культурных и бытовых нужд (образование, здравоохранение, культура, содержание нетрудоспособных и т.п.), обеспечение обороны страны и др.

Распределительная функция финансов призвана способствовать организации сбалансированного и эффективного производства, развитию всех отраслей экономики соответственно потребностям общества в целях наиболее полного удовлетворения нужд людей. Таким образом, финансы — важный рычаг регулирования экономики с широкими возможностями воздействия на нее.

Активное использование регулирующей роли финансов, осуществляемой экономическими методами воздействия, а также их контрольной функции — необходимое условие функционирования

¹ См. ст. 8 Конституции РФ; ст. 1 и гл. 13 ГК РФ.

² См.: Финансы / Под ред. Л.А. Дробозиной. М., 1999. С. 13—14.

¹ О понятии финансов см. также: Финансово-кредитный словарь. М., 1988. Т. 3. С. 338; Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. М., 1993. С. 11.

22

Глава 1. Финансы и финансовая система Российской Федерации

ния рыночной экономики. Препятствием эффективной реализации этой роли стали кризисные и иные негативные явления в экономике страны. В сфере финансов и денежного обращения это — бюджетный дефицит (превышение расходов бюджета над его доходами), несобираемость налогов в намеченных суммах, рост задолженности по внешнему и внутреннему государственному долгу, падение покупательной способности рубля, низкий уровень финансовых вложений в развитие производства, в обеспечение социальной политики, неплатежи при взаиморасчетах в хозяйственном обороте, задержки выплат заработной платы и социальных пособий, неэффективность налогового и кредитного механизма как стимуляторов производственной деятельности и др.¹

Впоследствии в утвержденной 10 июля 2001 г. Правительством РФ Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002—2004 гг.)² отмечено начало формирования позитивных тенденций в российской экономике и финансах: сведение бюджета с профицитом (превышением доходов над расходами), снижение налоговой нагрузки, рост инвестиций и др. Вместе с тем обращено внимание на недостаточную устойчивость таких тенденций, в связи с этим остаются значительными масштабы бедности и недопустимо низкими средние стандарты жизни.

Итак, финансы и деньги — различные стороны (элементы) экономики. Несмотря на их близость и определенное сходство внешнего выражения, они имеют различия в функциях и выполняемой роли в общественной жизни. Если деньги выступают как средство платежа и обращения, мера стоимости в т.д., то финансы выполняют распределительную и контрольную функции. Финансы не охватывают всех денежных отношений (например, денежных отношений, возникающих в связи с куплей-продажей, оплатой труда и др., носящих, главным образом эквивалентный характер). Содержанием финансовых отношений являются только те из них, посредством которых образуются денежные фонды (финансовые ресурсы) государства, его территориальных подразделений, предприятий, организаций, учреждений. В то же время финансы и деньги взаимодействуют между собой, переходят из одного качества в другое.

¹ См. постановление Государственной Думы от 2 сентября 1998 г. «О социально-экономической и финансовой ситуации в стране» // СЗ РФ. 1998. № 37. Ст. 4571.

² СЗРФ. 2001. №31. Ст. 3295.

§ 2. Финансовая система (структура финансов Российской Федерации) 23

" § 2. Финансовая система

•¹ (структура финансов Российской Федерации)

Финансы, будучи целостной экономической категорией, имеют свою внутреннюю структуру — несколько взаимосвязанных звеньев (институтов), для каждого из которых характерны свои особенности при сохранении общих качеств, свойственных финансам. Необходимость выделения

таких звеньев¹ обусловлена многообразием потребностей общества, которые призваны обслуживать финансы, охватывая своим воздействием всю экономику страны и социальную сферу. Следовательно, *финансовая система в экономическом аспекте — это внутреннее строение финансов, совокупность входящих в них взаимосвязанных звеньев (институтов), каждое из которых представляет специфическую группу финансовых отношений*¹. Материальное выражение звеньев (институтов) финансовой системы составляют соответствующие их специфике денежные фонды — бюджетные, внебюджетные и т.д.

В финансовой системе Российской Федерации в последнее десятилетие произошли существенные изменения в связи с новыми экономическими и политическими условиями (переход к рыночным отношениям, распад СССР, изменение содержания федеративных отношений в Российской Федерации, становление местного самоуправления и др.). Они коснулись как состава финансовой системы (появились новые институты), так и содержания вошедших в нее звеньев, их внутреннего строения, взаимодействия между собой.

На современном этапе в состав финансовой системы Российской Федерации входят:

- бюджетная система, состоящая из государственных (федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации) и местных бюджетов муниципальных образований;
- внебюджетные целевые государственные и муниципальные (местные) фонды;
- финансы предприятий, организаций, учреждений;
- финансы страхования;
- кредит (государственный, муниципальный и банковский).

¹ В литературе, помимо рассмотренного, встречается применение термина «финансовая система» и в другом смысле — как системы финансовых органов. Однако такая подмена понятий (финансов органами) ведет к размыванию понятия предмета изучения.

24

Глава 1. Финансы и финансовая система Российской Федерации

Подобное мнение о содержании финансовой системы широко распространено среди представителей финансово-правовой науки¹.

Вместе с тем в экономической финансовой литературе высказано суждение о более узком составе финансовой системы, исключаящее из нее кредит в связи с присущими ему особенностями².

Однако ссылка на наличие особенностей у кредита при обособлении его от финансов представляется неубедительной, поскольку и каждое другое из названных звеньев финансовой системы обладает своей спецификой, одновременно взаимодействуя между собой в качестве составных частей единой системы. Взаимодействует с ними и кредит. Другие представители финансовой науки, не упоминая среди звеньев финансовой системы банковский кредит, государственный кредит в нее включают³.

При этом в современной литературе отмечается целесообразность расширительного толкования финансов (которого придерживаются авторы настоящего учебника), включения в них и банковского кредита⁴.

Названные звенья финансовой системы существуют как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления. Все они обладают общими свойствами финансов, но в силу своих особенностей по-разному влияют на социально-экономические процессы, вместе с тем взаимодействуя между собой. Многозвенность финансовой системы способствует большей ее гибкости и эффективности действия.

Развитие финансовой системы Российской Федерации на современном этапе связано с использованием зарубежного опыта. Так, стали создаваться разнообразные внебюджетные и бюджетные целевые фонды, подобные тем, которые существуют в других странах. Упразднена государственная монополия на имущество и личное страхование, банковский кредит.

Финансовая система приобретает черты, присущие рыночным отношениям в экономике, сформированы финансовые институты на уровне местного самоуправления, органы которого согласно Конституции РФ (ст. 12) не входят в систему органов государственной власти.

¹ См., например: Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2000. С. 19—20. Финансовое право России. М., ТЕИС. 1995. С. 6—7. Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Алматы, 1995. С. 14—18.

- См.: Финансово-кредитный словарь. Т. 3. М., 1988. С. 312—314.

³ См.: Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. М., 1993. С. 20; Финансы / Под ред. Л.А. Дробозиной. М., 1999. С. 60.

⁴ См.: Финансы / Под ред. С.И. Лушина и В.А. Слепова. М., 2000. С. 8.

§ 2. Финансовая система (структура финансов Российской Федерации)

25

Вместе с тем для финансовой системы России характерны специфические черты, которые отражают экономические и политические условия, традиции и приоритеты, сложившиеся в стране.

Каждое из звеньев финансовой системы концентрирует специфические финансовые отношения, посредством которых образуются и используются соответствующие виды денежных фондов (доходов) в целях удовлетворения различных по своему содержанию и масштабам общественных потребностей. Эти фонды могут быть *централизованными и децентрализованными, общего и целевого* назначения. Централизованные денежные средства в определенных территориальных пределах (например, федеральный, республиканский, областной бюджеты) используются для удовлетворения общих нужд соответствующей территории. К *децентрализованным* относятся денежные фонды предприятий, организаций, учреждений, используемые для производственных и социальных целей соответственно предназначению названных субъектов и в их масштабах. *Целевыми* денежными фондами, в отличие от бюджета, являются внебюджетные государственные фонды (Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования и др.) В сравнении с ними государственный или местный бюджет — денежный фонд *общего* назначения. *Центральное место* в финансовой системе России занимает бюджетная система. Путем ее использования образуются денежные фонды в форме федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Такие денежные фонды необходимы для реализации общегосударственных или территориальных социально-экономических планов и программ, обеспечения обороны и безопасности страны. Одновременно они служат финансовой базой самостоятельности субъектов Федерации, развития местного самоуправления.

Средства бюджетной системы образуются в основном за счет налогов и иных обязательных платежей организаций и физических лиц. Однако используется привлечение средств и на возвратной основе через внутренний и внешний кредит.

Внебюджетные целевые государственные и муниципальные фонды — новое звено финансовой системы Российской Федерации, появившееся в начале 90-х гг. Внебюджетные целевые фонды создаются соответствующими представительными или исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления. Их средства должны направляться на определенные цели соответственно своему предназначению. К ним отно-

26

Глава 1. Финансы и финансовая система Российской Федерации

сятся, в частности, такие государственные социальные фонды, как Пенсионный фонд, Фонд государственного социального страхования, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, сформированные во исполнение требований законодательства. Формирование названных фондов закреплено в Бюджетном кодексе РФ, вступившем в действие с 1 января 2000 г. (гл. 17). Появились и другие внебюджетные целевые фонды, а том числе на основании актов Правительства РФ. Они образуются как за счет обязательных платежей организаций и физических лиц, так и за счет поступлений добровольного характера. В установленных законодательством случаях в них могут направляться и бюджетные средства. В целом внебюджетные фонды призваны увеличить финансовые ресурсы государства и обеспечить их наиболее эффективное и целесообразное использование.

Однако в связи с недостаточностью средств в бюджетной системе (бюджетным дефицитом), распыленностью государственных финансовых ресурсов по многочисленным фондам, фактами неэффективного использования их в рамках фондов проведено включение (консолидация) в бюджетную систему части этих фондов. Первоначально они были преобразованы в бюджетные целевые фонды, впоследствии же упразднены (в связи с чем средства фондов вошли в общие суммы доходов и расходов бюджета). Такой путь прошли, например, дорожный и экологический фонды, государственный фонд борьбы с преступностью и др.

Финансы, предприятий, организаций, учреждений, как обособленные денежные фонды, находящиеся в распоряжении названных субъектов, используются ими для выполнения своих функций и задач. Для современных условий характерно многообразие форм собственности, на основе которых функционирует данное звено финансовой системы. В нем выделяются *финансы коммерческих и некоммерческих организаций*¹. Так, коммерческими организациями являются предприятия, имеющие основной целью своей деятельности извлечение прибыли, в отличие от них бюджетные организации такой цели не имеют, хотя на основании законодательства последних лет они вправе заниматься предпринимательской и иной деятельностью для полу-

О коммерческих и некоммерческих организациях см.: ст. 50 ГК РФ; Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» с изм. и доп. // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 1998. № 48. Ст. 5849; 1999. № 28. Ст. 3473. § 2. Финансовая система (структура финансов Российской Федерации) 27

чения дополнительных доходов в целях более полного выполнения ими своих функций¹. Финансы предприятий — исходное звено, основа всей финансовой системы, поскольку они непосредственно связаны с материальным производством, в процессе которого создается национальный доход, затем распределяемый и перераспределяемый посредством финансовой системы. В своем материальном выражении — это обособленные денежные фонды различного назначения, создаваемые на каждом конкретном предприятии и используемые для "***" развития производства и социальных нужд его работников. Финансы предприятий органически связаны со всеми стадиями производства и реализации произведенной продукции, что создает возможности их действенного влияния на данные процессы, обеспечивая эффективность производства. Кризисные условия экономики такие возможности резко ограничивают или использование их затрудняют.

Особое место занимают финансы совместных предприятий, создаваемые на основе сотрудничества и объединения средств отечественных и иностранных хозяйственных организаций². Такие предприятия имеют имущество, находящееся в общем распоряжении партнеров, что распространяется и на денежные фонды. Доля средств, приходящаяся на российского партнера, вливается в общий объем финансовых ресурсов страны.

Помимо финансов предприятий, действующих в сфере материального производства, функционируют также финансы других хозяйствующих субъектов, которые занимаются предпринимательской деятельностью в иных сферах. Это банки и небанковские кредитные организации, страховые компании, различные фонды и иные организации, оказывающие услуги и осуществляющие свою деятельность на коммерческой основе.

Страхование обеспечивает формирование страховых денежных фондов, направляемых на возмещение материального ущерба, причиненного физическим и юридическим лицам стихийными бедствиями, несчастными случаями и различного рода другими неблагоприятными событиями. Средства таких фондов образуются в основном за счет взносов юридических и физических лиц, вступивших в отношения по страхованию. Однако законодательство предусматривает случаи страхования за счет

¹ См. ст. 161 БК РФ.

² Такие предприятия стали распространяться на основании нормативных актов Союза ССР (СП СССР. 1987. № 8. Ст. 38; № 9. Ст. 40).

28

Глава 1. Финансы и финансовая система Российской Федерации

§ 2. Финансовая система (структура финансов Российской Федерации) 29

средств государственного бюджета (военнослужащих, государственных служащих, работников государственной налоговой службы и т.д.). Различают следующие формы страхования:

- а) имущественное и личное;
- б) социальное;
- в) медицинское.

По методам проведения они могут быть обязательными и добровольными.

В связи с переходом к рыночной экономике страхование перестало быть государственной монополией. Наряду с государственными в этой сфере действуют в качестве предпринимательских негосударственные страховые организации, находясь под надзором государства.

Кредит выражается в привлечении свободных денежных средств различных субъектов, аккумуляции их в денежные фонды и предоставлении другим субъектам во временное использование на началах возмездности и срочности. Кредит предоставляется заемщику не только из привлеченных, но и собственных средств кредитора. В условиях перехода к рыночной экономике кредитные отношения стали более разнообразными по своему содержанию и кругу участников. Различают две формы кредита:

- а) государственный и муниципальный;
- б) банковский.

Под государственным кредитом принято понимать прежде всего отношения, посредством которых образуется *государственный долг*¹. Это отношения по временному использованию денежных средств юридических и физических лиц государством при недостаточности государственных

(бюджетных) доходов для осуществления намеченных расходов. Государство в этих отношениях выступает в качестве заемщика, а лица, предоставившие ему средства, являются кредиторами. Заимствование осуществляется в форме выпуска облигаций государственных займов, получения Правительством кредитов в банке и др. При этом широко используются вклады граждан в Сбергательный и другие банки в качестве источника кредитных ресурсов. Законодательство предусматривает возможность использования этих средств для финансирования бюджетного дефицита (ст. 94—96 БК РФ).

Государственный долг может быть внутренним (порядок образования и погашения которого урегулирован законодательством

РФ) и внешним, регулируемым международными-договорами и соглашениями РФ.

Государственный долг образуется на федеральном уровне, а также на уровне субъектов РФ.

Россия активно использует государственный кредит для покрытия бюджетного дефицита.

Вместе с тем и государство может *предоставлять из бюджета* средства для временного использования (в кредит) различным субъектам в целях финансовой поддержки, развития экономических взаимоотношений и т.д. (ст. 6 БК РФ). Такую форму кредита также следует считать государственным кредитом¹. Однако государство в этих случаях выступает уже в качестве кредитора.

В рассмотренных формах осуществляется и *муниципальный кредит*. На этом уровне также образуется *муниципальный долг*² путем заимствования средств органами местного самоуправления. В свою очередь органы местного самоуправления могут предоставлять находящиеся в их ведении средства во временное пользование.

Банковский кредит — это отношения по предоставлению банками денежных средств физическим и юридическим лицам для производственных, социальных и иных нужд на основе договора, во временное использование на условиях возмездности (платности), срочности и материальной обеспеченности долга. При этом банки используют в качестве кредитных ресурсов, главным образом, хранящиеся на открытых у них счетах временно свободные средства юридических и физических лиц, в определенных случаях — бюджетные и иные ресурсы.

В условиях перехода к рыночной экономике сфера, круг объектов банковского кредитования и субъектов кредитных отношений значительно расширились. Изменилась и банковская система: на месте прежних банков, являвшихся исключительно государственной собственностью, действует под надзором Центрального банка РФ широкая сеть кредитных организаций (коммерческих банков), основанных на разных формах собственности. Однако обострение системного кризиса экономики России в 1998 г. проявилось, в частности, в параличе банковской системы и сокращении числа банков, что вызвало принятие мер по усилению роли государственного регулирования деятельности банков,

См. гл. 14. БК РФ.

¹ См., например, ст. 122 БК РФ, в которой термин «государственный кредит» применяется именно в этом смысле. ² См. ст. 100БКРФ.

30

Глава 1. Финансы и финансовая система Российской Федерации

направленных на их оздоровление. Они стали составной частью мер по стабилизации социально-экономического положения в стране, включая меры по оздоровлению государственных финансов в целом¹.

В процессе функционирования финансовой системы производятся *денежные платежи и расчеты*, то есть используется *денежная система*. Эти платежи и расчеты производятся как в безналичной форме, так и с использованием наличных денежных знаков. При формировании соответствующих валютных фондов производятся *валютные операции*.

Россия вступает в сфере финансов в разнообразные международные связи, которые вместе с тем оказывают воздействие на состояние и возможности использования ее финансовой системы для решения внутренних вопросов. Это финансовые отношения со странами СНГ, развивающиеся после распада Союза ССР, а также с другими зарубежными государствами. Они осуществляются на основе соответствующих договоров и соглашений и являются предметом международного финансового права.

Особо следует выделить финансовые отношения между Россией и Белоруссией, развивающиеся в направлении, определенном Договором о создании Союзного государства, который вступил в силу 26 января 2000 г.² Среди его целей определено создание единого экономического пространства и формирование единой правовой системы демократического государства. Соответственно этим целям намечено поэтапное введение единой денежной единицы, действие общего рынка ценных

бумаг, единые принципы взимания налогов и т.д. Сформирован бюджет Союзного государства. Российское государство и муниципальные образования в связи с использованием для выполнения своих задач финансовой системы осуществляют в лице своих органов соответствующую — *финансовую деятельность*. Возникающие в процессе этой деятельности финансовые общественные отношения регулируются нормами особой отрасли права, а именно — *финансового права*. В результате этого финансовая система приводится в действие. Следовательно, от уровня (качества) правовых норм и правоприменительной деятельности в данной сфере зависит эффективность

¹ См.: О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального Банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране // Финансовая газета. 1998. 17 ноябр.

² СЗРФ. 2000. №7. Ст. 786.

Контрольные вопросы и задания

31

действия финансовой системы и реализация социально-экономических программ страны. Это обуславливает необходимость глубокого изучения финансового права.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте определение понятию «финансы».
2. В каких экономических условиях существуют и развиваются финансы?
- .-
3. Какие функции свойственны финансам?
4. Чем различаются понятия «деньги» и «финансы»?
5. Что выражают термины «финансы Российской Федерации», «финансы субъекта Российской Федерации», «муниципальные (местные) финансы»?
6. Что понимается под термином «финансовая система» (в экономическом аспекте)?
7. Какие звенья (институты) входят в состав финансовой системы?
8. Составьте схему финансовой системы.
9. Какие изменения произошли в финансовой системе Российской Федерации в условиях рыночной экономики?
10. Дайте характеристику звеньям (институтам) финансовой системы.
11. Как связаны между собой финансы и финансовое право?

Глава 2. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Предмет и понятие финансового права

Осуществление финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления требует правовой урегулированности возникающих в процессе ее осуществления отношений: четкого закрепления прав, обязанностей, ответственности участвующих в ней субъектов. В этом и заключается предназначение финансового права. Посредством его норм финансовая система приводится в действие и используется государством и органами местного самоуправления в соответствии со стоящими перед ними задачами.

Область финансов и отдельные их стороны затрагивают нормы и других отраслей права. Однако именно в сферу финансового права эта область подпадает в целом, хотя на разные звенья финансовой системы его нормы распространяются не в одинаковой мере. Это объясняется тем, что предметом финансового права охватываются отношения, возникающие в связи с функционированием государственных и муниципальных финансов, что обусловлено публичным характером тех и других. С некоторыми составными частями финансовой системы эта отрасль права связана лишь постольку, поскольку регулирует отношения, касающиеся аккумуляции средств в денежные фонды государства и органов местного самоуправления, а также их использования (например, по поводу налоговых платежей из финансовых ресурсов предприятий, основанных на негосударственных формах собственности).

В связи с финансовой деятельностью государства и органов местного самоуправления возникают, помимо финансовых, другие общественные отношения, которые не относятся к предмету финансового права: например, трудовые, гражданские и др., регулируемые соответствующими отраслями права. Финансовое же право распространяется только на финансовые отношения.

Итак, *финансовое право — это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе образования (формирования), распределе-*

§ 1. Предмет и понятие финансового права

33

ния и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государственных и муниципальных образований, необходимых для реализации их задач. Финансовое право закрепляет структуру финансовой системы, распределение компетенции в данной области между Федерацией и ее субъектами, местным самоуправлением в лице

соответствующих органов, а на основе этих исходных норм регулирует отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, от лица которых выступают соответствующие государственные или муниципальные органы. ^Данные отношения и составляют предмет финансового права.

Следовательно, *предмет финансового права* — это общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государства и муниципальных образований по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию де-мжных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации своих *Бадач*.

По своему содержанию эти отношения весьма разнообразны, сто обусловлено многозвенностью финансовой системы, ее связью со всеми структурами общественного производства и распределе- шя, с разными сторонами жизни общества и государства. Разно-эразен также и круг участников финансовых отношений: Российская Федерация вступает во взаимоотношения со своими субъектами, последние — с муниципальными образованиями, органы государственной власти и местного самоуправления — с организациями и физическими лицами, взаимодействуют между собой государственные органы всех видов и уровней и органы •местного самоуправления, в том числе финансовые и кредитные •органы, в соответствии со своей компетенцией в области финан- IsoB¹.

Однако не всегда специалисты по финансовому праву отмеча-|ют вхождение в его предмет отношений, связанных с функционированием муниципальных финансов, ограничиваясь при форму -

¹ По вопросу о предмете и понятии финансового права см.: *Ровинский Е.Л.*

(Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 61—64.

• Аналогичную позицию с некоторыми особенностями разделяют другие авторы.

]См.: Советское финансовое право. М., 1982. С. 34—37; *Воронова Л.К., Мартъ-*

Янов И.В. Советское финансовое право. Киев, 1983. С. 23—25; Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 28; *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право. М., 1998. С. 18; Финансовое право / Под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2001.

2-941

34 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации

лировании его понятия упоминанием только государственных финансов и финансовой деятельности государства. Вместе с тем при рассмотрении содержания конкретных финансово-правовых институтов отражают в них муниципальные финансы и финансовая деятельность органов местного самоуправления (например, бюджетные права муниципальных образований, или органов местного самоуправления). Таким образом эти специалисты фак- тически не отрицают принадлежности упомянутых категорий к финансовому праву. Между тем высказано и мнение, согласно которому в предмет финансового права не следует включать отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности органов местного самоуправления (формирования и исполнения местных бюджетов, установления и взимания местных налогов и сборов и т.п.), поскольку эти органы не входят в систему органов госу- дарственной власти¹. Представители современной зарубежной науки финансового права также высказывают такие мысли. Французский ученый Годме, в частности, пишет: «Финансовое право — отрасль публичного права, предметом которой являются нормы, регулирующие государственные финансы»².

Связь финансового права именно с государственными финансами подчеркивалась в русской дореволюционной литературе³. Вместе с тем обращалось внимание и на то, что к сфере финансового права следует относить и соответствующую деятельность земств, то есть органов местного самоуправления⁴.

Таким образом, данные в настоящем учебнике определения предмета и понятия финансового права увязаны не только с государственными, но и с муниципальными финансами, а также учитывают их классификацию на централизованные и децентрализованные.

Исключение отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности муниципальных образований (органов местного самоуправления), противоречило бы принципу единства финансовой системы и конституционному требованию о проведении в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики

§ 1. Предмет и понятие финансового права

35

¹ См. по этому вопросу также: *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть. М., 1999. С. 33—35.

² *Годме П.-М.* Финансовое право. М., 1978. С. 78.

³ См., например: *Ходский Л.В.* Основы государственного хозяйства // СПб., 1894. С. 11; *Слуцкий М.И.* Популярные

лекции по финансовому праву // СПб., 1902. С. 16.

⁴ См.: Лебедев В.А. Финансовое право // Антология. Золотые страницы финансового права России. Т. 2 / Под ред. А.Н. Козырина. М., 2000. С. 15, 39.

(п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Объединяет эти отношения с отношениями, возникающими в ходе финансовой деятельности государства, и публичный характер тех и других.

В *финансовых отношениях, являющихся предметом финансового права, можно выделить следующие их группы:*

- а) между Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями и административно-территориальными единицами в лице соответствующих органов представительной и исполнительной власти, возникающие в связи с распределением финансовых ресурсов страны;
- б) между финансовыми и налоговыми органами государства, с одной стороны, и предприятиями, организациями, учреждениями, с другой, — в связи с выполнением финансовых обязательств перед государством, муниципальными образованиями, распределением между ними или расходованием государственных и муниципальных денежных средств;
- в) между государственными (муниципальными) финансово-кредитными органами в связи с образованием, распределением и использованием соответствующих -государственных (муниципальных) денежных фондов и ресурсов (бюджетных, внебюджетных, кредитных, страховых);
- г) между государственными, в том числе казенными, и муниципальными предприятиями, организациями, учреждениями, с одной стороны, и их вышестоящими государственными (муниципальными) органами, с другой, — в связи с распределением и использованием в соответствующих отраслях экономики и сферах социальной жизни бюджетных или кредитных ресурсов, а также собственных средств предприятий, организаций, учреждений;
- д) между финансово-кредитными органами, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой, — в связи с образованием и распределением государственных кредитных ресурсов и централизованных страховых фондов;
- е) между финансово-кредитными органами государства, с одной стороны, и физическими лицами, с другой, — в связи с выполнением обязанностей последних по внесению платежей в государственные (муниципальные) денежные фонды (в бюджет, внебюджетные целевые фонды).

Данная классификация проведена по *субъектному составу* отношений. Возможна классификация и по другим критериям, например, по содержанию финансовых отношений, по методам финансовой деятельности и т.д. Разнообразие подходов при клас-

36 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации

сификации финансовых отношений углубляет представления о предмете финансового права. Рассмотрение финансовых отношений по группам показывает, что при всем своем разнообразии они имеют *общее основное содержание* — направленность на образование, распределение и использование государственных и муниципальных денежных фондов (финансовых ресурсов).

Естественно, что эти отношения возникают при участии и под непосредственным воздействием государства и (в рамках законодательства) — органов местного самоуправления.

Государство обеспечивает планомерность аккумуляции денежных средств и направление их согласно планам и программам в экономику, социальную сферу, на другие потребности общества. Оно должно организовывать эту деятельность, соблюдая правила и требования правовых норм. В нормах финансового права закрепляются общие принципы и формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, методы аккумуляции средств в государственные и муниципальные денежные фонды, виды используемых для формирования этих фондов платежей, порядок их взимания. Они регулируют также порядок получения и использования государственных и муниципальных денежных средств, источники образования финансовых ресурсов государственных и муниципальных денежных средств, источники образования финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий, организаций, учреждений и т.п.

Регулируя эти отношения, нормы финансового права закрепляют права и обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, граждан.

Четкость правового регулирования финансовых отношений важна не только для обеспечения должной организованности работы государственных органов, органов местного самоуправления, но и для соблюдения интересов государства, муниципальных образований, а также граждан, предприятий, организаций, учреждений, а в конечном итоге — для выполнения государством его функций.

Финансовое право России отражает новые экономические и политические процессы, происходящие в стране. В его развитии можно видеть следующие наиболее существенные направления.

Во-первых, изменения финансово-правовых норм, обусловленные созданием раночной экономики.

Теперь эти нормы базируются на *принципе равенства прав субъектов независимо от формы*

§ 1. Предмет и понятие финансового права

37

собственности, и соответственно этому — их финансовых обязанностей перед государством и муниципальными образованиями, прав на защиту их законных интересов, самостоятельности хозяйствующих субъектов и т.д.

Следует заметить и нацеленность финансово-правовых институтов на стимулирование производства, использование их для регулирования развития экономики и др.

Во-вторых, усиливается *материальная (финансовая)* ответственность за правонарушения в области финансов. Это*относится и к ответственности государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность.

В-третьих, финансово-правовое регулирование направлено на установление *большего разнообразия в методах финансовой деятельности* государства и органов местного самоуправления. Вместе с тем в них все еще преобладает фискальная сторона (расширение системы налогов для привлечения средств в казну при недостаточном развитии социальной направленности).

В-четвертых, финансовое право отражает *развитие в России федеративных отношений и местного самоуправления*. Изменения в его нормах ориентированы на повышение роли субъектов Российской Федерации, расширение их самостоятельности и сферы правового регулирования.

Одновременно такую же направленность финансового права можно отметить в отношении органов местного самоуправления. Не только субъекты Федерации, но и эти органы могут принимать нормативные акты, регулирующие финансовые отношения в соответствующих территориальных пределах (например, положения о местных налогах и сборах). Эти процессы сочетаются с укреплением вертикали власти, обеспечивающей единую финансовую политику в стране.

В-пятых, финансово-правовые нормы, закрепляющие полномочия государственных органов в области финансов, отражают принципы разделения властей.

Вместе с тем, отмеченные направления в развитии финансового права Российской Федерации во многих случаях представляют лишь наметившиеся тенденции, которые требуют своего углубления и упрочения. Важно при этом, чтобы развитие финансового права в целом соответствовало нормам международного права, положениям Всеобщей Декларации прав человека, принятой генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.¹, и способствовало

Текст Декларации см.: Российская газета. 1998. 10 дек.

38 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации

созданию финансовой основы для их реализации, утверждению прав и свобод человека, его чести и достоинства как высшей ценности общества и государства.

§ 2. Принципы российского финансового права

Российское право в целом, как и его отрасли в отдельности, в том числе финансовое право, характеризуются определенными принципами, т.е. основополагающими началами, правилами и требованиями, выражающими его (права) наиболее существенные особенности и целенаправленность¹. Принципы права носят общеобязательный характер, поскольку они закреплены непосредственно в правовых нормах или выводятся логически из их совокупности.

Учет правовых принципов в правоприменительной и правотворческой деятельности имеет важное значение, так как позволяет правильно понимать и применять правовые нормы, а также выявлять и устранять пробелы в законодательстве.

В принципах финансового права отражаются и конкретизируются соответственно особенностям его предмета регулирования общеправовые принципы (справедливости, гуманизма, демократии, сочетания убеждения и принуждения и др.). Вместе с тем на основе общих принципов финансового права действуют принципы его подотраслей и институтов со свойственной им спецификой.

Принципы финансового права впервые были сформулированы Е. А. Ровинским применительно к советскому периоду в качестве принципов финансовой деятельности государства³. Такой подход был воспринят и другими авторами, поскольку финансовое право регулирует отношения, возникающие именно в финансовой деятельности государства (дополним — и муниципальных образований). Естественно, что принципы современного финансового права изменились при сохранении определенной преемственности.

Основными общеправовыми принципами действующего финансового права можно назвать следующие:

приоритетность публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений;

§ 2. Принципы российского финансового права

39

³ О понятии принципов права *см.*: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 98; Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2000. С. 151 (автор — М.И. Байтин).

- *См.*: Ровинский Е.Л. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 21—30.

социальная направленность финансово-правового регулирования;

федерализм, единство финансовой политики и денежной системы, равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности, самостоятельность органов местного самоуправления;

распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения

законодательной (представительной) и исполнительной властей;

^*:'

гласность в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления;

участие граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления; плановость и законность.

Основное содержание названных принципов определяется Конституцией РФ, как ее общими положениями, так и специально относящимися к финансовой деятельности государства, конкретизированными в нормах финансового права.

Принцип приоритета публичных интересов в правовом регулировании общественных отношений, возникающих в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований, предполагает использование финансово-правовых институтов в целях *государственного регулирования* экономики, исходя из общезначимых задач общества. Он определяет необходимость совершенствования правовых норм, закрепляющих механизм государственного воздействия на финансовые и кредитные отношения, четкого определения самого понятия государственного регулирования этих отношений, как в целом, так и в разных их областях.

Вместе с тем рассмотренный принцип финансового права не противоречит частным интересам личности, напротив, последовательная реализация его отражается на них. Особенно это подтверждается принципом *социальной направленности финансово-правового регулирования*, что вытекает из положений Конституции РФ, характеризующих Российскую Федерацию как социальное государство, призванное обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7). Хотя на настоящем этапе реализация названного принципа предстает неблизкой перспективой, определение такого направления в развитии финансового права имеет существенное значение.

Неслучайно в бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике на 2002 год» среди десяти главных приоритетов в

40 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации

бюджетных расходах названа социальная сфера (третье направление)¹.

Принцип *федерализма* предполагает направленность финансово-правового регулирования на сочетание общифедеративных интересов с интересами субъектов Федерации, на обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами как выполнение функций, имеющих значение для Федерации в целом, так и для жизнедеятельности и самостоятельности (в рамках Конституции РФ) субъектов Федерации.

Федеральные государственные органы и государственные органы власти субъектов Федерации осуществляют функции финансовой деятельности в соответствии с установленным Конституцией РФ разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Так, в ведении Российской Федерации находятся: установление основ федеральной финансовой политики, финансовое, валютное и кредитное регулирование, федеральные экономические службы, включая федеральные банки, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития (ст. 71). К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (п. «и» ч. 1 ст. 72)². Вне этих пределов субъекты

Российской Федерации обладают в области финансов всей полнотой государственной власти (ст. 73, ч. 4 ст. 76).

Совершенствование реализации принципа федерализма в финансовых отношениях относится к числу первостепенных задач российского государства³.

Единство финансовой политики и денежной системы. Согласно финансово-правовым нормам самостоятельность субъектов Федерации не должна выходить за рамки основ федеральной финансовой политики, а также установленных совместно общих принципов налогообложения и сборов. Система налогов, взимае-

¹ См.: Российская газета. 2001. 24 апр.

² См. также Федеральный закон от 24 июня 1999 г. (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 20 мая 2002 г.) «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176; 2002. № 21. Ст. 1915.

³ См., например, Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг. Одобрена постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г., № 862 // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3905; Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 3 июля 1996 г. № 803 // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2756.

§ 2. Принципы российского финансового права

41

мых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов, а также перечень налогов, взимаемых в стране, устанавливаются федеральным законодательством. В нем же закреплено единство бюджетной системы, единый порядок финансирования бюджетных расходов и т.д.

Единство финансовой политики является необходимым условием гарантированного Конституцией РФ единства экономического пространства в РФ, свободного перемещения*финансовых средств (ст. 8).

Единство финансовой политики требует единой денежной системы в стране. Согласно Конституции РФ денежной единицей в РФ является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются (ст. 75).

Равноправие субъектов Федерации в области финансовой деятельности определяется ст. 5 Конституции РФ. На каждого из субъектов Федерации в равной мере распространяется федеральное финансовое законодательство. Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения каждый из субъектов Федерации осуществляет собственное правовое регулирование финансовых отношений и самостоятельную финансовую деятельность, утверждает бюджет, устанавливает налоги и т.д.

Самостоятельность финансовой деятельности органов местного самоуправления гарантирована Конституцией РФ (ст. 12, 130—133)¹. Эти органы руководствуются в своей деятельности законодательством РФ и соответствующего субъекта Федерации. Они самостоятельно утверждают и исполняют местный бюджет, образуют и используют внебюджетные целевые фонды, устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта Федерации.

Социальная направленность финансовой деятельности в РФ вытекает, как уже отмечалось, из положений Конституции РФ, характеризующей Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Согласно этой политике предусмотрена охрана труда и

¹ См. также: Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 15 октября 1999г. № 1370 //СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5011.

42 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации

здоровья людей, установление гарантированного минимума оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Для реализации всех этих мер в распоряжении государства требуется сосредоточение необходимых финансовых ресурсов и распределение их на соответствующие цели, то есть финансовая деятельность определенной целенаправленности. Это положение Конституции РФ должно учитываться при формировании и исполнении бюджетов всех уровней, внебюджетных государственных и муниципальных денежных

фондов, в финансово-правовых нормах, регулирующих эти процессы, в финансовой политике государства. Кризисные явления в экономике страны не позволяют реализовывать данный принцип в необходимой мере.

Распределение функций в области финансовой деятельности осуществляется на основе *разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей*. Конституция РФ исходя из этого принципа определяет полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов власти. Так, Государственная Дума принимает, в частности, законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного регулирования, денежной эмиссии (ст. 105, 106). К полномочиям Правительства относятся разработка проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения, обеспечение проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики (ст. 114). Аналогично распределение функций на других уровнях органов законодательной (представительной) и исполнительной властей.

Участие граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления вытекает из положения Конституции РФ (ст. 32) о праве граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это конституционное положение имеет прямое отношение к финансовой деятельности как составной части управления делами государства.

Принцип гласности. Основы его установлены нормами Конституции РФ, требующими официального опубликования законов, что непосредственно относится и к законам, регулирующим финансовую деятельность. Любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для

§ 2. Принципы российского финансового права

43

всеобщего сведения (ст. 15). Принцип гласности получил закрепление и в специальном, финансовом законодательстве. Так, в Бюджетном кодексе РФ прямо говорится о гласности как принципе бюджетной системы (ст. 28), об обязательном опубликовании утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении (ст. 36). Налоговый кодекс РФ соответственно этому принципу предусматривает вступление актов законодательства в силу не ранее, чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования (ст. 5).

Принцип плановости выражается в том, что деятельность государства и муниципальных образований по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов осуществляется на основе финансовых планов, разрабатываемых в соответствии с государственными и местными планами и программами, а также планами предприятий, организаций и учреждений. О некоторых формах финансового планирования говорится в Конституции РФ. К ним относятся разработка и утверждение бюджетов разных уровней, внебюджетных фондов (ст. 71, 114, 132).

В условиях перехода к рыночной экономике финансовое планирование претерпело значительные изменения в сравнении с ранее существовавшим в период административно-командной системы управления экономикой. Однако планирование финансов не только не противоречит принципам рыночных отношений, но и является необходимым для них и выступает как важный элемент регулирования экономического и социального развития и управления финансами, хотя и со своими особенностями. В условиях рыночной экономики финансовое планирование опирается не на директивные предписания распределительного характера, а на рыночный механизм обмена товарами и услугами, признание затрат на их производство общественно необходимыми на основе закона спроса и предложения. Такая основа требует усиления прогнозирования в определении направлений использования финансовых ресурсов, с которым неразрывно связано финансовое планирование. В процессе финансового планирования в РФ используются прогнозы и программы по различным сферам и отраслям социально-экономического развития на перспективу. На их основе производится прогнозирование мобилизации и использования финансовых ресурсов на длительный период, а также годовое финансовое планирование.

Финансовым планированием охвачены все звенья финансовой системы. Оно осуществляется на всех территориальных уровнях,

а также в разных отраслях и сферах экономики, в рамках предприятий, организаций и учреждений. В масштабе государства в целом составляется *сводный финансовый баланс*, в котором учитываются финансовые ресурсы страны. Такие финансовые балансы составляются и в масштабах субъектов Федерации и муниципальных образований.

Принцип законности означает необходимость строгого соблюдения требований финансово-правовых норм всеми участниками отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности. Он распространяется на государственные органы власти, органы местного самоуправления, предприятия, организации, учреждения, должностных лиц и граждан. Этот принцип вытекает из ст. 1 Конституции РФ, провозгласившей Российскую Федерацию правовым государством. Он закреплен и в других статьях Конституции РФ (ст. 2, 15, 57 и др.). За нарушения норм финансового права применяются соответствующие меры ответственности. Рассмотренные принципы находят отражение и закрепление в законодательных и иных правовых актах, регулирующих разные стороны финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, свое применение в подотраслях и институтах финансового права. Помимо этого, названным подотраслям и институтам свойственны и особые принципы, в которых проявляется их специфика. Все эти принципы требуют развития и углубления, конкретизации в финансовом законодательстве и последовательной реализации.

§ 3. Финансовое право в системе российского права: его особенности и связь с другими отраслями права

В систему российского права входит ряд отраслей — наиболее крупных ее подразделений. Каждая из них распространяется на особый вид общественных отношений, требующих соответствующих методов правового регулирования¹ (подчинение одних субъектов другим или закрепление равенства сторон и др.).

В литературе высказывались сомнения по поводу самостоятельности финансового права как отрасли в системе права. Утверждалось, к примеру, что это часть государственного и административного права, или даже только административного. В дискуссии по этому вопросу были высказаны убедительные до-

§ 3. Финансовое право в системе российского права...

45

воды, опровергнувшие упомянутые сомнения, и главный аргумент — наличие у финансового права специфики в предмете и методе правового регулирования, что требуется для выделения совокупности юридических норм в отрасль права¹.

Прошло более трех десятилетий с тех пор, как положительный ответ на этот вопрос обоснованно утвердился, а дискуссия безболезненно и незаметно прекратилась. Ее бесперспективность и бесплодность особенно очевидны в современных условиях. Экономические преобразования, усиливая роль финансового механизма, вызывают необходимость более глубокой правовой регламентации его функционирования, обуславливают развитие финансового права в качестве особой отрасли права.

Заметим, что финансовое право в самостоятельном виде существовало в дореволюционной (до 1917 г.) России и преподавалось в университетах². Такое же положение существует и в современных зарубежных странах³.

Итак, являясь в системе права России одной из его отраслей, *финансовое право имеет свой предмет регулирования*, не свойственный другим отраслям права, а именно финансовые общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Они отличаются спецификой содержания и целенаправленности, форм проявления. Для отношений, которые входят в предмет этой отрасли права, характерна обязательная связь с функциями по образованию, распределению или использованию государственных (и муниципальных) денежных фондов (доходов), а также с контролем за этими процессами. Такое содержание предмета финансового права обуславливает и особенности его методов регулирования, то есть приемов, способов, средств юридического воздействия на поведение участников финансовых отношений, на характер взаимосвязей между ними.

Основной метод финансово-правового регулирования — императивный, проявляющийся во властных предписаниях одним

¹ См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 244; Теория государства и права / Под. ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2000. С. 406.

¹ См., например: *Бесчеревных В.В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 24—32; *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 59—85.

² Например, были изданы пособия и учебники: *Лебедев В.А.* Финансовое право. В 2-х т. СПб., 1882—1885; *Тарасов А.* Очерки науки финансового права. 1883; *Львов Дм.* Курс финансового права. 1888; *Слуцкий ММ.* Популярные лекции по финансовому праву. СПб., 1902.

³ См.: *Годме П.-М.* Финансовое право. М., 1978; *Ангелов А.С.* Финансово право на НР България. София, 1960.

46 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации

участникам финансовых отношений со стороны других, выступающих от имени государства или муниципальных образований и наделенных в связи с этим соответствующими полномочиями. Такой метод свойствен и ряду других отраслей права, например административному. Но в финансовом праве он имеет *специфику в своем конкретном содержании, а также в круге органов, уполномоченных государством на властные действия.* По своему содержанию эти предписания касаются порядка и размеров платежей в государственную или муниципальную казну, целей использования государственных и муниципальных денежных средств и т.п. Такой метод способствует своевременному и в полном объеме поступлению средств в распоряжение государства (или муниципальных образований), их использованию по целевому назначению в соответствии с государственными (муниципальными) планами и программами, соблюдению режима экономии.

При использовании государством для формирования своих ресурсов платежей добровольного характера (государственные займы, казначейские обязательства, лотереи и т.п.) в определенной части также действует *метод властных предписаний.* Например, таким методом государство устанавливает условия проведения государственных внутренних займов, выпуска государственных казначейских обязательств, что не может быть изменено по соглашению сторон и является обязательным для соблюдения лицами, вступившими в данные отношения. Особенности основного метода финансового права заметно проявляются и в круге государственных органов, уполномоченных давать властные предписания участникам финансовых отношений.

В силу существующего распределения компетенции между государственными органами большая часть таких предписаний реализуется финансовыми органами государства, созданными специально для осуществления финансовой деятельности. Вместе с тем органы местного самоуправления вправе создавать муниципальную налоговую службу и муниципальное казначейство в целях управления средствами местной казны и обеспечения поступления в нее местных налогов¹. Однако они могут действовать в этом направлении и через государственные налоговые органы и федеральное казначейство. Участники финансовых отношений,

§ 3. Финансовое право в системе российского права...

47

¹ См.: Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 9 июля 1999 г.) // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464; 1999. № 28. Ст. 3492.

которым адресованы данные предписания (различные органы государственного управления, организации и т.д.), находятся во взаимосвязи с этими органами и в зависимости от них лишь по линии функций финансовой деятельности. У них нет подчинения по всем направлениям, как при отраслевом управлении «по вертикали» (министерство, с одной стороны, и подведомственные ему организации — с другой).

Однако это не означает, что финансово-правовое регулирование методом властных предписаний не распространяется на отношения «вертикального» соподчинения. Властные предписания, касающиеся финансовой деятельности предприятий, организаций и учреждений, направляются и со стороны их вышестоящих органов. Но для финансово-правового регулирования наиболее характерно использование этого метода именно в функциональных взаимосвязях с финансовыми органами.

Финансово-правовому регулированию свойственны и иные методы: рекомендации, согласования и т.п. В настоящее время такие методы получают все более широкое применение (это обусловлено повышением уровня самостоятельности субъектов Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений). Так, федеральное законодательство содержит рекомендации субъектам РФ о преобразовании их внебюджетных целевых фондов в бюджетные, устанавливает отдельные налоги, о введении которых

принимают решения представительные органы государственной власти субъектов РФ. По вопросам, касающимся общих принципов налогообложения, в Федеральном Собрании РФ должны быть рассмотрены предложения субъектов Федерации. Финансовые органы могут предоставлять предприятиям на условиях, установленных законодательством России, налоговый кредит (отсрочку платежа на основе соглашения между ними). Все эти методы могут находиться в том или ином сочетании с основным методом финансово-правового регулирования — методом властных предписаний.

Особенности финансового права раскрываются полнее при его *сопоставлении и отграничении от других отраслей права*.

В связи с тем, что финансовое право распространяется на одну из областей деятельности государства, оно тесно соприкасается с конституционным и административным правом, охватывающими своим воздействием организацию и деятельность государства в целом. Имеется сходство и по видам государственной деятельности, на которые распространяется регулирование со стороны этих от-

48 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации

§ 3. Финансовое право в системе российского права...

49

раслей права. Конституционное право закрепляет основы организации и деятельности представительных и исполнительных органов власти. А административное право регулирует общественные отношения в области государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти. Финансовое же право распространяется на оба этих вида государственной деятельности, поскольку финансовая деятельность может осуществляться и теми и другими органами.

Конституционное право — ведущая отрасль в системе права. Оно закрепляет основы правового положения личности, общественного строя российского государства, его федеративное устройство, систему и принципы организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Как и все отрасли права, финансовое право базируется и развивается на этих основах. Например, федеративное государственное устройство России обусловило наличие бюджетных прав у республик, краев, областей, автономных образований как субъектов Федерации, возможности участия их в решении вопросов финансов, отнесенных к ведению федеральных органов. Финансово-правовые нормы, регулирующие состав и порядок образования государственных доходов, основаны на конституционных положениях об экономической системе Российской Федерации, о разнообразии форм собственности как ее основе.

Конституционное право содержит также нормы, непосредственно относящиеся к финансовому праву. Они закрепляют основы организации финансовой деятельности государства. Например, нормы, устанавливающие компетенцию Государственной Думы по принятию законов о федеральном бюджете, налогах и сборах и по другим вопросам финансовой деятельности государства, полномочия Правительства РФ по обеспечению единой финансовой, кредитной и денежной политики, права органов местного самоуправления утверждать местный бюджет и устанавливать местные налоги. Эти нормы конкретизируются в финансовом праве. Исходя из них, оно устанавливает подробные правила, касающиеся деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в области финансов. Так, существует большая группа финансово-правовых норм, которые детально регулируют порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов всех уровней, порядок реализации утвержденных бюджетов, определяют перечень бюджетных доходов и т.д. Конституционное право закрепляет исходные начала как финансового права в целом, так и каждого финансово-правового института.

Поскольку значительная часть образования, распределения и использования государственных денежных фондов (доходов) осуществляется в процессе государственного управления как деятельности органов исполнительной власти, *финансовое и административное право используют сходные методы правового регулирования*, главным образом метод властных предписаний. Однако при всем сходстве этих отраслей они различаются по предмету регулирования. Отношения, которые непосредственно связаны с выполнением органами государственного управления функций по образованию, распределению и использованию

государственных денежных фондов, входят в предмет финансового права. Сферу административного права составляют отношения, связанные с деятельностью министерств, комитетов и других органов исполнительной власти по регулированию и координации в отраслях экономики, социально-культурной сфере и т.п. функции. Финансовое же право определяет источники и порядок образования денежных фондов министерств, комитетов, источники и порядок их финансирования, виды платежей, порядок распределения между подведомственными организациями бюджетных ассигнований и т.д. В процессе деятельности финансовых органов также возникают отношения, которые регулируются нормами как финансового, так и административного права. Финансовое право регулирует такие отношения, которые непосредственно связаны с выполнением этими органами функций по мобилизации денежных средств в распоряжение государства, их распределению и контролю за использованием. Административное право закрепляет структуру финансовых органов, организационные формы их деятельности, порядок назначения и увольнения должностных лиц и т.п.

Связь *финансового права с муниципальным* обусловлена комплексным характером последнего, концентрирующим в себе нормы многих отраслей права, регулирующие отношения, возникающие в процессе формирования и деятельности органов местного самоуправления в целом¹. В их круг вошли и нормы

¹ По вопросу о месте муниципального права в системе российского права высказаны неоднозначные мнения, обосновывающие и его комплексный характер, и самостоятельность, и вхождение в другие отрасли права, например, административное. См., например: *Кутафан О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право России. М., 1997; *Писарев А.Н.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997; *Бялкина Т.М.* Муниципальное право Российской Федерации. Воронеж, 1998; *Ст.арх.ное Ю.Н.* Административное право. История, наука, предмет, нормы. Воронеж. 1998. Ч. 1. Гл. 4. 50 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации

финансового права, предметом которого являются отношения органов местного самоуправления в области их финансовой деятельности.

Финансовое право находится в тесной связи с *гражданским правом*, поскольку в его предмет среди имущественных отношений входят и денежные отношения. Кроме того, государственные органы, в том числе финансовые, осуществляя государственное регулирование и управление в сфере финансов, одновременно выступают в качестве юридических лиц. Поэтому вместе с выполнением ими функций по мобилизации и распределению государственных денежных средств вступают и в отношения на основе договора (например, договор ссуды, договор хранения и др.). Для таких отношений характерно равенство, экономическая обособленность сторон, и в предмет финансово-правового регулирования они не входят.

Нормы финансового права в данном случае устанавливают порядок мобилизации денежных средств в распоряжение государства этими органами, источники финансово-кредитных ресурсов, которыми они оперируют, порядок планирования процесса образования и распределения создаваемых ими денежных фондов, способы проведения контроля за финансовой деятельностью организаций и т.п. Во всех этих случаях данные органы наделены властными полномочиями, необходимыми для выполнения их функций.

Финансовое право связано и с другими отраслями российского права. Однако в рассмотренных случаях соприкосновение между отраслями права наиболее близкое.

Выяснение особенностей финансового права, умение отграничить его от других отраслей права имеет существенное практическое значение, так как способствует четкой организации финансовой деятельности государства и муниципальных образований с учетом ее специфики, помогает правильному применению юридических мер воздействия в необходимых случаях.

§ 4. Система и источники финансового права

Финансовое право, являясь отраслью права, состоит из множества отдельных финансово-правовых норм, совокупность которых выражается в сложной целостной системе. Внутри этой единой системы финансово-правовые нормы в определенной последовательности и взаимосвязи группируются в различные институты и

§ 4. Система и источники финансового права

51

более крупные подразделения. Группировка финансово-правовых норм зависит от особенностей и взаимодействия регулируемых ими финансовых отношений, то есть имеет объективную основу. Однако право не только отражает общественные отношения; его предназначение — регулировать и активно воздействовать на них. Поэтому на построение системы финансового права, группировку его норм, формирование институтов оказывают влияние и потребности практики.

^

Следовательно, *система российского финансового права — это объективно обусловленное системой общественных финансовых отношений внутреннее его строение, объединение и расположение финансово-правовых норм в определенной последовательности.*

В системе финансового права выделяются части, разделы, подотрасли, институты.

Наиболее крупные подразделения российского финансового права — части: Общая и Особенная.

Обоснование необходимости их выделения в финансовом праве и определение содержания каждой из них относится к важным достижениям отечественной правовой науки¹. Однако работа в этом направлении требует продолжения и углубления с учетом развития финансового права в новых условиях жизни общества и государства.

К *Общей части* относятся нормы финансового права, которые закрепляют основные общие принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, систему государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность, и разграничение их полномочий в этой области, основные черты финансово-правового положения других субъектов, с которыми они вступают во взаимоотношения, общие положения об организации финансового контроля, его формы и методы и другие подобные им финансово-правовые нормы. Они действуют в масштабе всей финансовой деятельности государства (и муниципальных образований) и имеют для нее общее значение².

Нормы *Общей части* финансового права конкретизируются в его *Особенной части*, которая состоит из нескольких *разделов* и

¹ См.: *Халфина Р.О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 199—214; *Ровинский Е.А.* Указ. соч. С. 94—95.

² См. также: *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть. М., 1999.

52 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации *подотраслей*, включающих в себя соответствующие финансово-правовые *институты*¹. Каждое из этих подразделений представляет собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих группу однородных финансовых отношений. Финансово-правовой институт объединяет правовые нормы, регулирующие более узкую и близкую по содержанию группу финансовых отношений, чем раздел или подотрасль. В последние по признаку однородности регулируемых отношений входит несколько финансово-правовых институтов. Всем этим отношениям свойственны общие отличительные черты. В последнее время некоторые крупные подразделения финансового права стали именоваться его подотраслями — бюджетное право, налоговое право. Названные подотрасли получили в системе финансового права в сравнении с ее другими подразделениями более четкое оформление и разработанную структуру, что выразилось в принятии Бюджетного и Налогового кодексов РФ. В совокупности норм этих подотраслей выделены, в частности, нормы общего характера (общие положения), что свойственно хорошо развитым крупным подразделениям отрасли права (например, наследственное право в гражданском праве)².

Подотрасли финансового права, как, например, налоговое право могут входить в раздел «Правовое регулирование государственных и муниципальных доходов», состоящий помимо института налогового права также из институтов неналоговых доходов. Однако в целом по финансовому праву такой последовательной группировки правовых норм по разделам, подотраслям, институтам пока еще не имеется.

В *Особенную часть* финансового права входят разделы, в которых сгруппированы нормы, регулирующие отношения в области:

- а) бюджетной системы;
- б) внебюджетных государственных и муниципальных денежных фондов;
- в) финансов государственных и муниципальных предприятий;
- г) государственных и муниципальных доходов;
- д) государственного и муниципального кредита;

О выделении в финансовом праве таких структурных подразделений, как раздел и институт, см.: *Пископин М.И.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 49—53; *Бесчеревных В.В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 33; Советское финансовое право. М., 1982. С. 54—56.

² См.: ГКРФ. Часть третья. Раздел V//СЗ РФ. 2001. №49. Ст. 4552.

§ 4. Система и источники финансового права

53

- е) организации страхования;
- ж) государственных и муниципальных расходов;
- з) банковского кредитования;
- и) денежного обращения и расчетов;
- к) валютного регулирования.

В системе финансового права находит отражение финансовая система Российской Федерации как объективно существующая экономическая основа. Единство финансов получила правовое выражение в Общей части. Построение Особенной части отражает состав его финансовой системы, выделение в ней нескольких звеньев. В результате бюджетная система, государственный, муниципальный и банковский кредит, организация страхования получили правовое оформление в виде соответствующих разделов финансового права.

В издававшихся ранее учебниках в системе финансового права не выделялся структурно раздел, специально посвященный правовому регулированию финансов предприятий, хотя отдельные вопросы функционирования этого звена финансовой системы освещались в разных разделах и институтах финансового права. Потребность в его целостном правовом выражении вытекает из объективной основы — наличия соответствующего звена финансовой системы, что неоднократно отмечалось в юридической литературе¹. Впервые такой раздел был разработан и выделен в учебнике по финансовому праву 1987 г. издания². С появлением в российской финансовой системе такого его звена, как государственные и муниципальные внебюджетные фонды, соответствующий раздел стал выделяться и в системе финансового права.

Научная обоснованность системы права, построение ее на основе объективно существующих отношений дает возможность наиболее правильного и эффективного применения финансово-правовых норм, следовательно, содействует выполнению финансовым правом своей активной роли.

Нормы финансового права Российской Федерации содержатся в большом числе разнообразных правовых нормативных актов,

¹ См., например: *Ермакова Т.О.* О системе советского финансового права // Правоведение. 1975. № 2. С. 76—77; *Цыпкам. С.Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983. С. 29—30.

² Советское финансовое право / Отв. ред. Л.К. Воронова и Н.И. Химичева. М., 1987. С. 177—213.

54 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации или источников. К ним относятся акты представительных и исполнительных органов государственной власти разных масштабов и уровней и органов местного самоуправления (общие и отраслевые, федеральные, субъектов Федерации, местные и др.).

Итак, *источники финансового права Российской Федерации — это правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти (федеральных и субъектов Федерации) и местного самоуправления, в которых содержатся нормы финансового права.*

Трехуровневый состав — характерная особенность источников российского финансового права, вытекающая из федеративного устройства государства и действия органов местного самоуправления, из разграничения компетенции по правовому регулированию финансовых отношений между федеральными, региональными (субъектов РФ) органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Главный источник финансового права — Конституция РФ, на основе которой приняты конституции и уставы субъектов Федерации, а также уставы муниципальных образований¹. В Конституции РФ закрепляются основы правовой организации финансовой деятельности государства в целом и по отдельным ее направлениям. Аналогично содержание упомянутых актов субъектов РФ и муниципальных образований (применительно к уровню правового статуса соответствующей территории).

Какого-либо единого источника по этой отрасли права в целом, типа кодекса, не имеется. Однако приняты и действуют кодифицированные источники по налоговому и бюджетному праву: Бюджетный кодекс РФ² и Налоговый кодекс РФ³. Такие

§ 4. Система и источники финансового права

55

¹ Согласно Конституции РФ (ст. 66) статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики, а статус других субъектов РФ — Конституцией РФ и их уставами, принимаемыми законодательными (представительными) органами соответствующих субъектов РФ. Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования или населением непосредственно в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. с изменениями и дополнениями «Об общих принципах организации местного самоуправления» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2000. № 32. Ст. 3339; 2001. № 33. Ст. 3429; 2002. № 22. Ст. 2026; Российская газета. 2002. 30 июля.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824, 3825; 2000. № 32. Ст. 3340, 3341; 2001. № 1. Ст. 18; № 23. Ст. 2289; № 33. Ст. 3413, 3421, 3429; № 49. Ст. 4564; № 53. Ст. 5015; 2002. № 1. Ст. 4; 2002. № 22. Ст. 2026; Российская газета. 2002. 30 июля.

правовые акты приняты в стране впервые и призваны сыграть важную роль в формировании современного финансового права.

Среди источников финансового права немало таких, которые содержат нормы и других отраслей права — конституционного, административного, гражданского и т.д. К ним относятся, например, законы о Правительстве Российской Федерации, о местном самоуправлении, о банках, об организации

страхования и др.

.-»••<

Источники финансового права РФ неодинаковы по своим правовым свойствам. Среди них имеются законы и акты органов исполнительной власти разных уровней. В настоящее время расширяется сфера регулирования финансовых отношений законодательными актами, что важно для повышения авторитетности финансово-правовых норм. Появилось большое число законов РФ, относящихся к разным сферам финансовой деятельности: о налогах различных видов, о налоговых органах, о валютном регулировании и т.д. Прежде эти сферы в значительной части регулировались подзаконными актами, актами органов государственного управления.

Новое содержание федеративных отношений в России и развитие местного самоуправления вызвали активизацию нормо-творческой деятельности субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере финансов. Приняты законы субъектов РФ о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, о налогах, положения о внебюджетных фондах, органами местного самоуправления утверждены положения о местных налогах и др. Упомянутые акты, наряду с федеральным законодательством, представляют важную составную часть источников финансового права.

Нормы финансового права содержатся в актах главы государства и органов исполнительной власти: указах Президента и постановлениях Правительства РФ (например, постановлением Правительства РФ устанавливаются ставки таможенной пошлины). Акты органов исполнительной власти субъектов Федерации, принятые по соответствующим вопросам, также могут быть источниками финансового права.

Большую группу источников финансового права составляют акты финансово-кредитных органов — Министерства финансов РФ, Центрального банка России, Министерства РФ по налогам и сборам и др. (приказы, инструкции и иные). Некоторые нормативные акты издаются этими органами совместно с другими экономическими или иными службами (Госкомстатом, Государст-

Контрольные вопросы

57

56 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации

венным таможенным комитетом и т.д.) в зависимости от содержания регулируемых отношений. Однако в связи с повышением роли законов и расширением круга регулируемых ими в сфере финансов вопросов соответственно сузился предмет регулирования этих органов, во многом их акты направлены на внутренние отношения.

Соответственно развитию методов финансово-правового регулирования используются новые формы совместных решений финансово-кредитных органов, в частности соглашения между ними¹. Соглашения по финансовым вопросам не исключены и между другими органами. Финансово-правовые нормы могут содержаться в актах таких органов исполнительной власти, как министерства, ведомства и др., *регулирующих вопросы финансов в пределах соответствующей отрасли или сферы управления*, и, наконец, в локальных актах, принимаемых администрацией или иными органами предприятий, организаций, учреждений (например, положение о порядке распределения прибыли предприятия, доходов учреждения, полученных от предпринимательской и иной деятельности).

В процессе формирования российского финансового права важная роль принадлежит Конституционному Суду РФ². Она проявляется в том, что в результате рассмотрения конкретных дел Конституционный Суд РФ формулирует свою правовую позицию относительно конституционности примененных правовых норм³. Он дает толкование их смысла, а в случае признания данных норм неконституционными они утрачивают силу, что должно повлечь изменение законодательства. Решения Конституционного Суда РФ являются общеобязательными на всей территории страны. Дела, касающиеся финансовых, особенно налоговых отношений, занимают в деятельности Конституционного Суда РФ заметное место. Его решения уже нашли отражение в новом законодательстве, в частности, в Налоговом кодексе РФ.

¹ Например, Соглашение между Министерством финансов РФ и Центральным банком РФ «О порядке использования на валютных биржах Российской Федерации части средств Восстановительного займа, предоставленного Российской Федерации Международным банком реконструкции и развития» № 3513 от 27 ноября 1992 г. // РГ. 1993. 24 марта. См. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. с изменениями и дополнениями «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4825.

³ См.: Налоговое право / Под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2000. С. 240—243.

В связи с тем, что идет активный процесс формирования финансового права соответственно новым условиям жизни общества, вопросы системы этой отрасли права и систематизации финансового законодательства¹ приобрели высокую степень актуальности. К тому же не все еще области финансовой деятельности получили необходимое правовое регулирование.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что понимается под предметом финансового права?*
2. Какие группы отношений составляют предмет финансового права Российской Федерации?
3. Дайте определение понятию «финансовое право».
4. В каких направлениях происходит развитие финансового права в условиях современных экономических реформ и политических преобразований?
5. Что понимается под принципами финансового права? Каково их значение?
6. Назовите основные принципы финансового права и раскройте их содержание.
7. Назовите нормы Конституции РФ, определяющие основное содержание принципов финансового права.
8. Каковы методы правового регулирования общественных отношений, свойственные финансовому праву?
9. В чем выражается императивность метода правового регулирования финансовых отношений?
10. Какими особенностями финансовое право отличается от других отраслей права?
11. С какими отраслями права наиболее близко соприкасается финансовое право?
12. На каких конституционных нормах базируется финансовое право?
13. Что понимают под системой финансового права?
14. Какие подразделения выделяются в системе финансового права?
15. Каково содержание Общей части финансового права РФ?
16. Каково содержание Особенной части финансового права РФ?
17. Что понимают под источниками финансового права?
18. По каким признакам можно классифицировать источники финансового права? Приведите примеры источников каждой классификационной группы.

¹ Однако не следует отождествлять понятия «финансовое право» и «финансовое законодательство». Термин «законодательство» в собственном смысле слова не предполагает включения в него нормативных актов незаконодательного уровня. В связи с чем за его пределами остается значительный массив источников финансового права.

58 Глава 2. Финансовое право как отрасль права Российской Федерации

19. Приведите примеры законодательных актов — источников финансового права, изданных в форме кодексов.
20. Являются ли источниками финансового права нормативные акты, принятые органами государственной власти субъектов РФ? Если да, то приведите примеры.
21. Являются ли нормативные акты, принятые органами местного самоуправления, источниками финансового права?

Г л а в а 3. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ФИНАНСОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

§ 1. Понятие и виды финансово-правовых норм

Финансово-правовые нормы — это исходные первичные элементы, из которых состоит финансовое право как отрасль права. Им свойственны все общие черты правовой нормы, но присущи и особенности, характерные именно для данной отрасли права.

Как и любая другая норма права, финансово-правовая норма представляет собой установленное и охраняемое государством правило поведения участников общественных отношений, выраженное в их юридических правах и обязанностях.

Особенности финансово-правовой нормы обусловлены тем, что она, в отличие от норм других отраслей права, регулирует отношения, возникающие в процессе планового образования, распределения и использования государством и органами местного самоуправления финансовых ресурсов, необходимых им для осуществления своих задач.

Это выражается в особенностях:

- а) содержания финансово-правовых норм;
- б) характера установленных в них предписаний;
- в) мер ответственности за нарушение предусмотренных правил;
- г) порядка защиты прав участников финансовых отношений. *Содержание* финансово-правовых норм составляют правила

поведения в общественных отношениях, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Эти правила выражаются в предоставлении участникам данных отношений таких юридических прав и возложении на них юридических обязанностей, осуществление которых обеспечивает планомерное образование, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов (доходов) государства и органов местного самоуправления соответственно их задачам в каждый конкретный период времени, вытекающим из политики по социально-экономическому развитию страны. Это общее содержание финансово-правовых норм имеет разнообразное конкретное выражение, что обусловлено разнооб-

разием финансовых отношений, многозвенностью финансовой системы. Они содержат правила взимания налогов и других обязательных платежей с граждан и предприятий, аккумуляции и расходования бюджетных средств, создания и распределения кредитных ресурсов и страховых фондов и т.д.

Содержание финансово-правовых норм обусловило их в основном *императивный (повелительный) характер*. Как правило, они содержат требования, выраженные в категорической форме и не допускающие их произвольного изменения, точно определяют объемы прав и обязанностей участников финансовых отношений. Эти права и обязанности направлены на обеспечение в целом ин-тересов государства и муниципальных образований, а также интересов каждого из участников финансовых отношений, в том числе предприятий всех форм собственности, граждан. Например, в финансово-правовых нормах содержатся адресованные предприятиям и гражданам требования вносить установленные налоги в государственный или местный бюджет при наступлении предусмотренных сроков, представлять отчеты и иные документы для проведения контроля со стороны компетентных органов, совершать другие действия, обеспечивающие аккумуляцию в распоряжении государства и органов местного самоуправления денежных средств и их использование в соответствии с утвержденными планами. Вместе с тем в целях соблюдения прав и интересов плательщиков установлены обязанности государственных органов возвращать им излишне взысканные платежи. В финансово-правовых нормах закреплена обязательная для всех их уровней порядок формирования бюджетов, использования внебюджетных и бюджетных целевых фондов и т.д. с определением прав и обязанностей участников этой деятельности. Имеются *особенности и в юридических свойствах прав и обязанностей*, установленных финансово-правовой нормой. Эти особенности обусловлены участием в финансовых отношениях таких субъектов, как государственные органы, органы местного самоуправления, организаций и учреждений, компетенция которых определяется в положениях и уставах. При этом их финансово-правовые обязанности нередко сливаются с правами, выражаясь в едином полномочии. Это хорошо видно на примере норм права, закрепляющих права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления в области финансов. Так, использование бюджетных средств на социально-экономические программы соответствующей территории — одновременно их право и обязанность. Однако это не означает, что нормы финансового права не содержат обособленных прав и обязанностей. Прежде всего это касается граждан, предприятий, предпринимателей и основывается на конституционном праве собственности, праве свободного использования имущества для не запрещенной законом экономической деятельности.

Таким образом, *финансово-правовая норма (норма финансового права) — это установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения строго определенное правило поведения в общественных финансовых отношениях, возникающих в процессе планового образования, распределения и использования государственных (и муниципальных) денежных фондов и доходов, которое закрепляет юридические права и юридические обязанности их участников*.

Лучшему уяснению особенностей и роли финансово-правовых норм способствует их классификация. Ее можно провести по нескольким основаниям.

В зависимости от *способа воздействия на участников финансовых отношений*, определяющего характер их юридических прав и обязанностей, финансово-правовые нормы подразделяются на три вида: *обязывающие, запрещающие и уполномочивающие (управомочивающие)*.

Обязывающие финансово-правовые нормы требуют от участников финансовых отношений (государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, граждан и др.) совершить определенные действия, устанавливают их обязанности в сфере этих отношений.

Они, например, предписывают налоговым органам известить граждан-налогоплательщиков о суммах и сроках предстоящих платежей, а гражданам — уплатить своевременно эти платежи. Органы власти субъектов Федерации и местного самоуправления обязаны использовать строго по целевому назначению выделенные им из вышестоящего бюджета денежные средства в форме субвенций¹. Большая часть финансово-правовых норм имеет именно такой характер. В этом проявляется основной, императивный метод финансово-правового регулирования — метод властных предписаний.

Запрещающие финансово-правовые нормы содержат запрет на совершение определенных действий, устанавливают обязанность участников финансовых отношений воздержаться от них.

¹ Субвенции (лат. subventio — подмога, помощь) — форма финансовой поддержки со стороны государства его территориальным подразделениям. В отличие от дотаций предоставляются на строго определенные цели.

62 Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

§ 1. Понятие и виды финансово-правовых норм

63

Так, запрещено придавать обратную силу законодательным актам, ухудшающим положение налогоплательщиков. Субъектам РФ и органам местного самоуправления запрещено устанавливать (вводить) налоги, не предусмотренные федеральным законодательством (ст. 5, 12 НК РФ). На территории РФ запрещено введение других денежных знаков, кроме рубля, и выпуск денежных суррогатов. Центральному банку РФ запрещено предоставлять кредиты Правительству РФ для финансирования бюджетного дефицита за исключением случаев, когда это особо предусматривается законом о федеральном бюджете¹.

Однако число запрещающих финансово-правовых норм сравнительно невелико, что объясняется тем, что при регулировании финансовых отношений преобладают нормы обязывающего характера. Предписывая совершение строго определенных действий, они обычно исключают необходимость специального установления связанных с этими действиями запретов.

Но в некоторых случаях в целях усиления гарантий прав участников финансовых отношений, подчеркивания особой важности соблюдения финансовой дисциплины в какой-то области предусматриваются запреты. В других случаях запрещающие нормы определяют пределы дозволенных действий. Например, закон запрещает определять условия и порядок предоставления налоговых льгот, носящих индивидуальный характер (ст. 56 НК РФ).

Уполномочивающие финансово-правовые нормы устанавливают права участников финансовых отношений на совершение определенных самостоятельных действий в предусмотренных рамках. Они предоставляют возможность принятия самостоятельных решений в области финансов, но в строго установленных границах. Таким образом, и этим нормам свойственна императивность, поскольку не допускается выход за эти границы. Например, представительные органы власти субъектов РФ при введении региональных налогов вправе решать вопросы, круг которых определен федеральным законодательством о налоговых льготах, о ставках налогов, сроках уплаты и др. (ст. 12 НК РФ). Предприятия вправе распоряжаться своей прибылью, но после выполнения обязанностей по платежам в бюджет.

Уполномочивающие финансово-правовые нормы призваны развивать инициативу в финансово-хозяйственной деятельности

исходя из общегосударственных и региональных задач. Поэтому их применение расширяется в условиях перехода к рыночным отношениям при усилении экономических рычагов регулирования. Это связано также с повышением самостоятельности хозяйствующих субъектов, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В зависимости от содержания нормы финансового права могут быть *материальными* и *процессуальными*.

Материальные финансово-правовые нормы закрепляют состав финансовой системы, виды и объем денежных обязательств предприятий и граждан перед государством и муниципальными образованиями, источники формирования кредитных ресурсов банков, виды расходов, включаемых в бюджеты и внебюджетные государственные фонды, и т.п., т.е. материальное (денежное) содержание юридических прав и обязанностей участников финансовых отношений.

Процессуальные (процедурные) финансово-правовые нормы устанавливают порядок деятельности в области формирования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов (доходов). Они требуют соблюдения предусмотренных процедурных правил в этой деятельности: сроков, участия определенных органов, установленной юридической формы принимаемых решений и т.п.

В отличие от некоторых других отраслей права финансовое право концентрирует в единой совокупности материальные и процессуальные нормы. Его разделы и институты, как правило, в единстве представляют материальные и процессуальные нормы. Исключением является бюджетное право, в котором от материальных норм довольно четко обособляется совокупность норм, регулирующих бюджетный процесс. В БК РФ особо выделена часть третья под названием «Бюджетный процесс в Российской Федерации». Такое обособление было свойственно и действовавшему до него Закону РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»¹. Значительное внимание формированию процессуальных норм уделено в НК РФ.

Высокий уровень разработанности и четкое соблюдение процессуальных финансово-правовых норм способствуют эффективности использования механизма финансов, служат важной гаран-

¹ См.: ст. 22 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

ВВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

64 Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

тией реализации материальных прав и обязанностей в области финансов в полном объеме, являются необходимым условием формирования правового государства.

Норма финансового права по своей *логической структуре* состоит из трех основных элементов: гипотезы, диспозиции и санкции, каждый из которых отражает особенности этой отрасли права.

Гипотеза указывает на условия действия финансово-правовой нормы. Чаще всего гипотеза финансово-правовой нормы имеет сложную форму и содержит ряд четко сформулированных условий, при наличии которых требуется или предоставляется право совершить определенные действия в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Например, обязанность предприятия уплатить в государственный бюджет налог на прибыль реализуется при условии, если оно имеет расчетный счет в банке и самостоятельный (отдельный) баланс, а также получает подлежащую налогообложению прибыль и др.

Диспозиция устанавливает содержание самого правила поведения, т.е. предписывает совершение определенных действий по формированию, распределению или использованию государственных и муниципальных финансовых ресурсов, выражает содержание прав и обязанностей участников финансовых отношений. Диспозиция требует определенного поведения от участников финансовых отношений и не допускает отклонения от этих требований.

Санкции предусматривают последствия нарушения правовой нормы, определяют виды и меру юридической (финансово-правовой) ответственности нарушителей финансово-правовых норм¹. Посредством санкций осуществляется государственное принуждение к исполнению финансово-правовых норм. Основанием для применения финансово-правовых санкций является нарушение норм финансового права (финансовое правонарушение), то есть несоблюдение установленных ими правил: нецелевое использование средств, несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям, несоблюдение нормативов финансовых затрат, неуплата или неполная уплата налогов, нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения, представление коммерческим банком недостоверной информации Центральному банку РФ и т.п.

§ 1. Понятие и виды финансово-правовых норм

65

¹ Подробнее о финансово-правовой ответственности и финансовых правонарушениях см.: *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть. С. 181—200.

Итак, финансово-правовая санкция — это мера юридической ответственности за нарушение нормы финансового права.

Финансово-правовым санкциям в сравнении с санкциями норм других отраслей права свойственен ряд особенностей.

Они имеют, как правило, денежный характер и содержат меры принудительного воздействия на нарушителя через его денежные фонды и средства (прямым или косвенным путем). Таковы наложение штрафа, начисление пени, принудительное изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в банках, запрет на осуществление банком отдельных банковских операций и т.д.

При изъятии денежных средств путем финансово-правовых санкций характерным является

зачисление их в государственную (федеральную и субъектов РФ) или муниципальную казну. Данные санкции распространяются на всех участников финансовых правоотношений — РФ, субъектов Федерации, муниципальные образования (например, принудительное списание средств с единого счета федерального бюджета, со счетов других соответствующих бюджетов), органы государственной власти и местного самоуправления, организации, должностных лиц и граждан (блокировка расходов получателя бюджетных средств, наложение штрафов и пеней, приостановление операций по счетам, штрафы за несоблюдение порядка ведения кассовых операций предприятиями, учреждениями и организациями и т.п.). При этом возможно одновременное применение финансово-правовой санкции к должностному лицу и организации, учреждению.

Меры финансово-правовой ответственности применяются государственными органами и их должностными лицами. К таким органам относятся Федеральное казначейство, Государственный таможенный комитет РФ, Центральный банк РФ, Министерство по налогам и сборам РФ со своими структурными подразделениями. Они применяют санкции в *административном порядке* (без судебного разбирательства). Такой порядок является наиболее распространенным в связи с направленностью финансово-правовых санкций на обеспечение общегосударственных интересов в области финансов и необходимостью быстрого реагирования на финансовые правонарушения. Однако это не исключает в соответствующих случаях необходимости принятия судебных решений (арбитражного суда или суда общей юрисдикции) по применению финансово-правовых санкций (в частности, при наличии спора при взыскании штрафов и пеней).

3-941

66 Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

§ 2. Финансовые правоотношения: понятие, особенности, виды

67

Финансово-правовые санкции соединяют в себе правососта-новительные и штрафные (карательные) элементы.

Для современных условий характерны расширение круга финансово-правовых санкций, большее разнообразие их в сравнении с допереходным к рыночным отношениям периодом. С учетом основных направлений финансовой деятельности можно выделить следующие группы финансово-правовых санкций: бюджетные, налоговые, кредитно-денежные, валютные.

Помимо рассмотренных санкций за нарушения в области финансовой деятельности могут быть применены меры дисциплинарного, административного, уголовно-правового и иного воздействия, то есть установленные нормами других отраслей права. Основанием этого являются правонарушения соответствующего характера.

§ 2. Финансовые правоотношения: понятие, особенности, виды

Финансовые правоотношения — это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных и муниципальных денежных фондов и доходов.

Правовая урегулированность этих отношений необходима для достижения целей, поставленных государством и органами местного самоуправления в области финансовой деятельности. Урегулированные нормами финансового права, они становятся финансово-правовыми отношениями: возникают на основе норм финансового права, их участники находятся во взаимной связи через субъективные юридические права и обязанности, такие связи (отношения) охраняются принудительной силой государства.

Следует иметь в виду, что в процессе финансовой деятельности государства возникают также отношения, не нуждающиеся в правовой регламентации (при осуществлении организационной, подготовительной, информационной, аналитической, массово-разъяснительной и иной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления). Однако именно финансово-правовые отношения выражают основное содержание этой деятельности, придают ей целенаправленность и четкую организованность.

Вне правовых отношений финансовая деятельность неосуществима. Только при взаимосвязанных юридических правах и обязанностях, реализация которых гарантируется мерами государственного принуждения, может быть

обеспечено получение государством и органами местного самоуправления запланированных доходов, их распределение и использование соответственно намеченным планам и программам.

Обладая общими с другими правоотношениями чертами, финансовые правоотношения имеют и *особенности*. Основная особенность, которая определяет и другие отличительные черты финансовых правоотношений, заключается в том, что они возникают в процессе планового образования, распределения и использования государственных (а также муниципальных) денежных фондов и доходов, т.е. *в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления*. Отсюда и другая их особенность: финансовые правоотношения являются разновидностью *имущественных, имеющих публичный характер*, так как возникают по поводу денежных средств, точнее — финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, используемых на общезначимые потребности. Такой объект правоотношений налицо, например, при их возникновении между государством и предприятиями в случаях внесения обязательных платежей в бюджет или, напротив, при получении из него ассигнований; при оказании финансовой помощи органом государственного управления подведомственным организациям, между Центральным банком РФ и Правительством РФ при использовании банковского кредита для покрытия бюджетного дефицита; между государством или органами местного самоуправления и гражданами в связи с уплатой налогов и т.д.

Урегулированные нормами финансового права отношения процедурного характера, связанные с использованием определенных форм и порядка деятельности (процессуальные финансовые правоотношения), также обеспечивают движение финансовых ресурсов.

Следующая особенность финансовых правоотношений состоит в том, что *одной из сторон в них всегда выступает государство и его уполномоченный орган, муниципальное образование и соответствующий орган местного самоуправления*. Это обусловлено тем, что само государство (или орган местного самоуправления) в интересах общества осуществляет финансовую деятельность: организует поступление денежных средств в различные государственные (муниципальные) денежные фонды, распределяет и использует их на социально-экономические программы и другие з*

68 Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

§ 2. Финансовые правоотношения: понятие, особенности, виды

69

общественно необходимые потребности. При этом государственные органы наделены властными полномочиями: они вправе издавать предписания, обязательные для исполнения другими участниками финансовых правоотношений — предприятиями, организациями, учреждениями, гражданами. Такого рода предписания могут быть адресованы также другим государственным органам согласно подчиненности и подконтрольности. Однако государственные органы, выступая в финансовых правоотношениях от имени государства, имеют не только право властных предписаний, но и обязанности, связанные с правами других участников финансовых правоотношений. Аналогично взаимодействуют с участниками финансовых правоотношений и органы местного самоуправления. Права всех участников финансовых правоотношений находятся под защитой государства, реализация их, как и выполнение финансовых обязанностей, обеспечивается его принудительной силой.

Для финансового правоотношения должны быть налицо все рассмотренные специфические черты в комплексе, характеризующие финансовые правоотношения как государственно-властные имущественные (денежные) отношения¹. Воля государства, его предписания по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов на определенные периоды времени конкретизируются в финансовых планах (квартальных, годовых) или нормативах, лимитах и т.п. Они утверждаются соответствующими государственными органами в установленном порядке и подлежат обязательному исполнению. Наличие финансового плана также можно отнести к характерным чертам финансовых правоотношений. Однако в некоторых предусмотренных законом случаях они могут быть оформлены договором (например, предоставление отсрочки по уплате налога в форме налогового кредита на основании ст. 65 НК РФ). В настоящее время расширяется применение договорной формы в финансовых отношениях. Она упоминается, в частности, в ст. 159 и др.

БК РФ.

Властно-имущественными являются и финансовые правоотношения с участием, как одной из обязательных сторон, органов местного самоуправления.

Возникновение, изменение и прекращение финансовых правоотношений происходит при наличии четко определенных в пра-

¹ См.: *Ровинский Е.Л.* Основные вопросы теории советского финансового права. С. 134—138.

вовых нормах условий, или *юридических фактов*. Сами участники финансовых правоотношений о них договариваться не вправе. К юридическим фактам в финансовом праве относятся действия (бездействие) или события.

Действия — это юридические факты, которые являются результатом волеизъявления лиц. Они могут быть правомерными, т.е. отвечать требованиям закона, и неправомерными — не соответствующими им. Для финансовых правоотношений наиболее характерны такие юридические факты, как утверждение финансово-плановых актов. Соответственно общим требованиям правовых норм в них конкретно выражены права и обязанности участников правоотношений в области финансовой деятельности. После выполнения заданий, содержащихся в планах, финансовые правоотношения прекращаются, но нередко возникают вновь между этими же участниками на основе новых планов.

На основании правовых норм и финансовых планов общего значения принимаются индивидуальные финансово-правовые акты, которые также ведут к возникновению, изменению или прекращению финансовых правоотношений. Это, например, извещение налогоплательщику со стороны налогового органа о необходимости уплаты определенной суммы налога, утверждение министерством лимита выделяемых подведомственным учреждениям средств, распоряжение о выделении временной финансовой помощи подведомственным предприятиям и др. В установленных законодательством случаях юридическими фактами могут выступать и договоры, одной из сторон которых является орган государственной власти или местного самоуправления.

При неисполнении участниками финансовых правоотношений своих обязанностей возникают правоотношения, связанные с применением мер ответственности (взыскание штрафа в связи с невнесением налогового платежа в государственный или местный бюджет, прекращение финансирования при использовании средств не по целевому назначению и др.).

События — это обстоятельства, не зависящие от воли людей (смерть и рождение человека, стихийное бедствие). Правовая норма может связывать с ними возникновение, изменение или прекращение финансовых правоотношений. Например, рождение У гражданина ребенка, достижение лицом определенного возраста влияют на правоотношения по поводу налоговых платежей; в связи со стихийными бедствиями, эпидемиями возникают право-

70 Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

§ 3. Субъекты финансового права

71

отношения по поводу предоставления субвенций из вышестоящего бюджета в нижестоящий.

Лучшему представлению о финансовых правоотношениях, пониманию их содержания и особенностей помогает их *классификация* по разным основаниям: по кругу участников, по способам государственной защиты, по длительности и др.

Наиболее полно раскрывает содержание финансовых правоотношений их классификация на виды *в зависимости от структуры финансовой системы РФ*. При такой классификации выделяются финансовые правоотношения, возникающие в связи с функционированием соответствующего звена финансовой системы: бюджетные; налоговые; по поводу функционирования финансов государственных и муниципальных предприятий, организации страхового дела и т.д. Такие виды финансовых правоотношений соответствуют систематизации норм финансового права по этому же признаку.

В связи с существованием материальных и процессуальных норм финансового права, выделяемых в зависимости от объекта правового регулирования, финансовые правоотношения также могут быть *материальными* и *процессуальными*.

В *материальных* финансовых правоотношениях реализуются права и обязанности субъектов по получению, распределению и использованию определенных финансовых ресурсов. Эти финансовые ресурсы выражены в конкретном размере или определенном виде доходов и

расходов. Основное содержание субъективных материальных финансовых прав и обязанностей заключается в возможности или необходимости получения, уплаты, распределения, расходования, перераспределения, изъятия и т.п. этих конкретно определенных объемов финансовых средств. В результате реализации данных прав и обязанностей в конечном итоге регулярно образуются и используются государственные и муниципальные денежные фонды. 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. Поэтому процессуальные субъективные права и обязанности (полномочия) направлены на использование определенной юридической формы и порядка финансовой деятельности. Например, на стадии составления проекта бюджета к ним относится обязанность Правительства РФ представить в установленный срок Государственной Думе проект федерального бюджета по определенному перечню показателей. Процессуальные финансовые правоотношения осуществляются путем использования установленных форм и видов актов государственных органов и органов местного самоуправления, соблюдения определенной последовательности и сроков тех или иных действий. Между процессуальными и материальными финансовыми правоотношениями существует неразрывная связь. Процессуальные финансовые правоотношения имеют значение именно *"**как форма реализации материальных прав и обязанностей в области финансов. Правильно избранная процессуальная форма способствует наилучшему осуществлению материальных прав и обязанностей в области финансов.

§ 3. Субъекты финансового права

Финансовое право, регулируя относящиеся к его предмету общественные отношения, определяет круг участников или субъектов этих отношений, наделяет их юридическими правами и обязанностями, которые обеспечивают планомерное образование, распределение и использование государственных денежных фондов. Носители этих прав и обязанностей являются субъектами финансового права. Следует различать понятие «субъект финансового права» и «субъект (или участник) финансового правоотношения», хотя они во многом совпадают.

Субъект финансового права — это лицо, обладающее правосубъектностью, т.е. потенциально способное быть участником финансовых правоотношений, поскольку оно надделено необходимыми правами и обязанностями. Субъект финансового правоотношения — это реальный участник конкретных правоотношений¹. Юридические права и обязанности в сфере финансовой деятельности принадлежат субъектам финансового права в силу действия финансово-правовых норм, независимо от участия в конкретных правоотношениях. Но нельзя и противопоставлять данные понятия. Ведь субъект финансового права, вступая в конкретные правоотношения при реализации своих прав и обязанностей, приобретает новые свойства — он становится субъектом (участником) правоотношения. Но при этом он сохраняет свои ка-

¹ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. Т. 2. С. 140; Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 517.

Λ

чества, которыми обладал до вступления в них, то есть остается субъектом финансового права.

Таким образом, субъект финансового права — понятие более широкое, чем субъект (участник) финансового правоотношения. В данный момент носители финансовых прав и обязанностей могут еще не вступить в конкретные правоотношения. Кроме того, какая-то часть прав и обязанностей может остаться нереализованной. Однако ее объем гораздо меньший, чем по другим отраслям права в силу особенностей финансовых правоотношений, обусловленных возникновением этих отношений в процессе финансовой деятельности государства, муниципальных образований. Например, не требуется и не предполагается реализация всех прав, которыми наделяет законодательство субъектов гражданского права (права наследования, дарения, купли-продажи и т.д.). Иное дело финансовые правоотношения: участие в них государственных органов (или органов местного

самоуправления) с определенной компетенцией в принципе предполагает необходимость полного осуществления входящих в нее прав и обязанностей в области финансов. Но и в этой области в связи с действием уполномочивающих финансово-правовых норм и другими факторами субъекты могут не проявить волю к реализации некоторых своих прав (например, право изыскания и использования дополнительно выявленных, сверх утвержденных по бюджету доходов, право обращения с заявлением об отсрочке или рассрочке налоговых платежей и др.).

Особенность круга субъектов финансового права состоит в том, что в него входят три основные группы, на которые подразделяются субъекты российского права:

- а) государство и его территориальные подразделения;
- б) коллективные субъекты;
- в) индивидуальные субъекты.

Каждая из них отличается своеобразием. Возможно подразделение субъектов финансового права и на две группы:

- а) организации, куда входят две первые из названных выше групп;
- б) граждане (или физические лица) в качестве индивидуальных субъектов.

Такая классификация также целесообразна и имеет значение при рассмотрении ряда вопросов (например, об ответственности, о способах защиты субъектов финансового права). Однако подразделение на три группы полнее раскрывает особенности круга субъектов финансового права.

§ 3. Субъекты финансового права

73

В первую группу субъектов финансово-правовых отношений (государство и его территориальные подразделения) входят:

Российская Федерация;

субъекты Российской Федерации — республики, края, области, города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург, автономная область, автономные округа;

муниципальные образования — городские, сельские поселения и иные территории;

^*

административно-территориальные единицы (населенные пункты), входящие в состав муниципального образования;

административно-территориальные образования особого режима (закрытые административно-территориальные образования, свободные экономические зоны).

Такой круг субъектов свойствен, в частности, бюджетным правоотношениям.

Законодательство закрепляет право на государственный или местный бюджет именно за этими субъектами, а не за государственными органами, что выражает принцип народовластия, закрепленный в Конституции РФ. Принадлежность бюджета государству и его территориальному подразделению является и необходимым атрибутом, отражающим их организованность в соответствующую единицу — государство, автономию, муниципальное образование. В связи с правом на самостоятельный бюджет они обладают целым комплексом прав на получение определенных бюджетных доходов и использование их для социально-экономического развития соответствующей территории.

Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования выступают субъектами права и в других финансовых отношениях: например, в отношениях, связанных с государственным (или муниципальным) долгом при выпуске облигаций государственных (или муниципальных) займов, при использовании банковского кредита для покрытия недостатка бюджетных средств. Соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления в этом случае выступают от имени и в интересах в целом Российской Федерации, республики, области и т.д., которые и являются носителями прав и обязанностей. Выполнение финансовых обязанностей перед другими субъектами обеспечивается при этом за счет средств государства или его территориальных подразделений, то есть соответствующего государственного или местного бюджета.

Закрытые административно-территориальные образования (ЗАО) согласно российскому праву — это имеющие орга-

74 Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

§ 3. Субъекты финансового права

ны местного самоуправления административно-территориальные единицы с особым правовым режимом. В их пределах расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, в связи с чем устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. Решение о создании и упразднении ЗАТО принимается Президентом РФ по предложению Правительства РФ. ЗАТО находятся в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам: установления административной подчиненности и границ; определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении ЗАТО; введения и обеспечения особого режима.

Все это определило особенности и финансово-правового положения ЗАТО. В отличие от муниципальных образований, ЗАТО вступает в бюджетные правоотношения непосредственно с федеральными органами власти¹.

В случае строительства или реконструкции в ЗАТО предприятий и объектов с сохранением их оборонной направленности за счет средств федерального бюджета, часть их обязательно должна быть отчислена органам местного самоуправления ЗАТО.

Зарегистрированным в ЗАТО в качестве налогоплательщиков организациям органами местного самоуправления предоставляются дополнительные льготы по налогам и сборам.

Свободная экономическая зона отличается особой системой налогообложения (ст. 18 НК РФ).

Коллективными субъектами финансового права являются государственные и общественные организации, к числу которых относятся: государственные органы *представительной и исполнительной власти*; органы *местного самоуправления*; *предприятия, организации, учреждения*, основанные на разных формах собственности, среди которых выделяются коммерческие и некоммерческие организации.

¹ См.: Закон РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» // ВВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915; СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5503; 1998. № 31. Ст. 3822; 1999. № 14. Ст. 1665; Федеральный закон от 31 декабря 1999 г. «О федеральном бюджете на 2000 год». Ст. 58. // СЗ РФ. 2000. № 1. Ст. 10; Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. «О федеральном бюджете на 2002 год». Ст. 66, 67//СЗРФ. 2001. №53. Ст. 5030.

Органы государственной власти относятся к числу субъектов финансового права, участие которых обязательно в финансовых правоотношениях. В их круг входят:

органы представительной власти и исполнительной власти федерального уровня и субъектов Федерации. В числе органов исполнительной власти — как органы общей компетенции, так и различные органы специальной (отраслевой) компетенции — министерства, комитеты, службы и т.д., в том числе система финансово-кредитных органов.

Особую группу составляют органы местного самоуправления, осуществляющие в соответствии с Конституцией РФ (ст. 12, 132) самостоятельное решение финансовых вопросов местного значения.

Участие в правоотношениях не только органов исполнительной, но и представительной власти — характерная особенность круга субъектов финансового права, в отличие, например, от административного права, субъектами которого органы представительной власти не являются.

Юридические права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления как субъектов финансового права выражают их компетенцию по осуществлению определенной части финансовой деятельности государства, муниципальных образований, подлежащую обязательной реализации. Компетенция соответствующего органа распределяется между его структурными подразделениями и должностными лицами и в силу своей обязательности требует от них активных действий.

Широкий круг субъектов финансового права представляют *предприятия и иные коммерческие организации* различных организационно-правовых форм и форм собственности. В качестве основной цели своей деятельности они преследуют извлечение прибыли и действуют на праве хозяйственного ведения. Такие организации вступают в финансовые правоотношения в связи с внесением в казну налогов и других обязательных платежей, получением из нее ассигнований, распределением прибыли (ст. 50 ГК РФ) и т.д. Для вступления в такие правоотношения предприятия должны обладать юридической самостоятельностью, иметь свой финансовый план. Однако законодательством предусматривается возможность филиалам, другим обособленным подразделениям предприятий исполнять обязанности последних, в частности по уплате налогов по месту своего нахождения (ст. 19 НК РФ).

Среди этой группы субъектов финансового права выделяются своей спецификой *казенные предприятия* как форма государственных предприятий, основанных на праве оперативного управления¹. Такие предприятия находятся в прямом государственном подчинении и управлении уполномоченных органов, включая область финансов. Поэтому содержание финансовых правоотношений, в которые вступают эти предприятия, отличается спецификой, обусловленной наличием у государственных органов полномочий по управлению их финансовой деятельностью, определенным ограничением их самостоятельности.

В условиях перехода к рыночным отношениям развиваются различные организационные формы объединений предприятий, причем предприятия сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Такими объединениями являются союзы, ассоциации, компании, гильдии, холдинги, межотраслевые, региональные и другие объединения. Они создаются на договорной основе, действуют на принципах коммерческого расчета, самофинансирования и самоуправления и вступают в соответствующих случаях в финансовые отношения.

Указом Президента от 5 декабря 1993 г. установлена новая форма объединений — *финансово-промышленные группы*, деятельность которых впоследствии урегулирована законом². Это совокупность юридических лиц (предприятий, учреждений, организаций, кредитно-финансовых учреждений и инвестиционных институтов), объединяющих инвестиции (капиталы), материальные и финансовые ресурсы (с учетом антимонопольного законодательства) для повышения эффективности производственного процесса.

В условиях рыночной экономики развилась сеть *малых предприятий*, которые также вступают с государством и муниципальными образованиями в финансовые правоотношения, отличающиеся от других своей спецификой. Например, применительно к ним действует упрощенная система налогообложения³.

Учреждения, которые являются некоммерческими организациями (не имеющими своей основной целью получение прибыли), создаваемые для осуществления социально-культурной, научной

§ 4. Защита прав субъектов финансовых правоотношений

77

¹ О создании казенных предприятий см. Указ Президента РФ от 23 мая 1994 г. «О реформе государственных предприятий» // СЗ РФ. 1994. № 5. С. 303. Ст. 115 ГК РФ.

² САПП. 1993. № 49. Ст. 4766; Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. «О финансово-промышленных группах» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4697.

³ См.: гл. 26² (Раздел VIII¹) НК РФ // Российская газета. 2002. 30 июля.

и управленческой деятельности¹, являются субъектами финансового права главным образом в связи с использованием для выполнения своих задач средств, выделяемых им из государственного или местного бюджета. Однако все большее значение приобретают права и обязанности учреждений, связанные с использованием внебюджетных средств, получаемых ими в результате предпринимательской и иной деятельности, (оказания дополнительных услуг и т.п.), приносящей доходы.

Индивидуальные субъекты финансового права, "ял"и физические лица, — это граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Их права и обязанности связаны большей частью с налоговыми и другими обязательными платежами, поступающими в государственную или муниципальную казну. Законодательство устанавливает в качестве основных условий привлечения гражданина к уплате налогов наличие у него дохода, превышающего установленный необлагаемый минимум, или определенного имущества, подлежащего налогообложению (строения, транспортные средства, земельный участок и др.). Граждане могут вступать в финансовые правоотношения в области государственного и банковского кредита, государственного страхования, по поводу самообложения в муниципальных образованиях. Законодательство определяет, в каких случаях субъектами финансового права РФ могут быть не только граждане России, но и иностранцы и лица без гражданства.

Среди физических лиц — субъектов финансового права выделяются граждане, занимающиеся индивидуальной предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, в том числе главы крестьянского (фермерского) хозяйства.

Важно отметить и такую сторону правосубъектности граждан РФ — они имеют право на участие в финансовой деятельности государственных органов. Оно основано на положениях

Конституции России (ст. 32).

§ 4. Защита прав субъектов финансовых правоотношений

Выполнение правил, закрепленных в финансово-правовых нормах, означает и соблюдение прав субъектов финансовых правоотношений. В этих целях широко применяется метод убежде-

¹ См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 1998. № 48. Ст. 5849; 1999. № 28. Ст. 3473; ст. 50 ГК РФ; ст. 161 БК РФ.

78 Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

§ 4. Защита прав субъектов финансовых правоотношений

79

ния в различных формах, прежде всего проведением разъяснительной работы. В результате большей частью субъектов требования финансово-правовых норм выполняются добровольно. В случае нарушения правил, установленных в области образования, распределения и использования государственных и местных денежных фондов, вводится в действие метод государственного принуждения в различных его проявлениях (применение санкций, пресекательных и восстановительных мер). Важно, чтобы в соотношении этих методов первоочередность принадлежала методу убеждения. Такая последовательность свойственна лишь высокому уровню правосознания. Поэтому в области финансов в условиях перехода к рыночным отношениям к нему необходимы повышенные требования.

Меры государственного принуждения являются неотъемлемым элементом механизма правового регулирования финансовых отношений, как и любых других общественных отношений. Следовательно, использование этих мер необходимо и в случаях возникновения потребностей в защите прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений. Это относится ко всем видам субъектов — государству, его территориальным подразделениям, органам государственной власти и местного самоуправления, предприятиям, организациям, учреждениям, гражданам. С помощью этих мер обеспечивается исполнение юридических обязанностей названных субъектов и в необходимых случаях — восстановление нарушенных прав.

Защита прав и законных интересов субъектов, участвующих в финансовых правоотношениях, производится в *административном или судебном порядке*, что в настоящее время является общим правовым правилом. Содержание их в области финансовых правоотношений имеет свои особенности.

Следует заметить, что до 90-х гг. преобладал административный порядок защиты прав субъектов финансового права. Судебный порядок применялся в основном при защите интересов государства в целях взыскания с граждан налогов, не внесенных в установленные сроки. Гражданин же свои права защищал в административном порядке.

Российское законодательство 90-х гг. расширило сферу действия судебного порядка применительно ко всем субъектам финансового права. При этом в финансовых отношениях действуют оба названных порядка защиты прав, а разрешение дела в административном порядке не исключает возможности обращаться при неудовлетворяющем исходе в суд или арбитражный суд.

Административный порядок действует главным образом в случае применения мер государственного принуждения в данной области к государственным органам и органам местного самоуправления, предприятиям, организациям, учреждениям. Широкая сфера его применения в этом случае вызвана необходимостью оперативных действий в области финансов. Но он по-прежнему применим и в случаях защиты прав граждан в этих отношениях, однако при возможности их обращения в суд.

В различных финансовых отношениях административный порядок защиты прав имеет свои особенности, но везде он проявляется в форме властных велений при вынесении решения соответствующими уполномоченными государственными органами (помимо судебного разбирательства). Например, при защите прав государства на получение налоговых платежей — *беспорный порядок* взыскания их с предприятий, организаций, учреждений по решению налогового органа при невнесении платежей в срок (ст. 46 НК РФ); тот же порядок взыскания платежей, не внесенных в государственные внебюджетные социальные фонды. В беспорном порядке списываются суммы бюджетных средств, используемые получателем не по целевому назначению (ст. 284 БК РФ). В денежно-кредитной сфере Центральный банк РФ вправе

применить санкции к коммерческим банкам при недовнесении средств в обязательный резерв в целях защиты интересов их клиентов.

В свою очередь, субъекты, к которым применены меры, вытекающие из рассмотренного порядка, в целях защиты своих прав и законных интересов вправе, во-первых, обжаловать действия соответствующих государственных органов также в административном порядке по подчиненности и, во-вторых, обратиться в суд или арбитражный суд. Оба порядка защиты прав указанных субъектов в области финансовых отношений могут быть использованы и в других случаях их нарушения.

В финансовом законодательстве последнего времени особое внимание уделяется праву на судебную защиту. Так, согласно Закону РФ от 15 апреля 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов...»¹ представительным и исполнительным органам власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления была гарантирована судебная защита упомянутых прав в арбитражном

ВВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635.

80 Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

суде (однако в БК РФ подобные нормы отсутствуют). Закреплено право Центрального банка РФ обратиться в суд с исками о защите своих интересов — ст. 6 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Общие положения о подведомственности при судебном рассмотрении дел по спорам, возникающим в сфере управления, что относится и к финансовой деятельности государства, определены Законом от 28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹ и Арбитражным процессуальным кодексом 2002 г. (ст. 3)².

В финансовых правоотношениях государства с участием граждан также действуют административный и судебный порядки защиты прав и законных интересов обеих сторон. При этом усилена ориентация на использование судебного порядка, который имеет конституционную основу. В гл. 2 Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина каждому гарантирована судебная защита его прав и свобод (ст. 46). Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Эти нормы конкретизированы в отраслевом законодательстве, например в НК РФ и других нормативных актах.

Если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, каждый гражданин вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав. Вступление России в Совет Европы расширяет такие возможности граждан РФ.

Порядок обжалования в суд урегулирован Федеральным законом от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»³. К таким действиям (решениям) отнесены единоличные и коллегиальные действия (решения). Помимо этих общих положений в законодательных актах, регулирующих финансовую деятельность государства, могут особо закрепляться правомочия граждан по обжалованию в суд принятых в данной сфере решений государственных органов⁴.

Однако граждане по своему выбору могут обратиться за защитой их прав не в суд, а к вышестоящему органу или должностно-

^v § 4. Защита прав субъектов финансовых правоотношений

81

¹ СЗРФ. 1995. №18. Ст. 1589.

² Российская газета. 2002. 27 июля.

³ ВВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

⁴ См., например, ст. 137 и 138 НК РФ.

му лицу, то есть использовать административный порядок защиты.

Судебный порядок применяется и при защите финансовых интересов и прав государства во взаимоотношениях с гражданами (взыскание с них налогов, финансовых санкций, платежей по обязательному государственному страхованию и самообложению сельского населения). Федеральный закон от 30 ноября 1995 г., внесший изменения и дополнения в ГПК РСФСР¹, установил возможность применения упрощенного судебного порядка рассмотрения дел по взысканию с граждан недоимок по налогам и обязательному государственному страхованию

при отсутствии спора (рассмотрение дела единолично судьей по заявлению соответствующего государственного органа, в результате чего выдается судебный приказ, имеющий силу исполнительного документа).

Важной стороной защиты прав в финансовых отношениях с государством является установление в законодательстве гарантий возмещения ущерба гражданам и юридическим лицам, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц. Так, суммы налогов и других обязательных платежей, неправильно взысканные государственными налоговыми органами, подлежат возврату, а причиненный налогоплательщикам вследствие ненадлежащего осуществления обязанностей ущерб — возмещению. Эта норма имеет конституционную основу (ст. 52 Конституции РФ).

Особое место в защите прав и законных интересов субъектов финансового права принадлежит Конституционному Суду РФ.

На основании Закона РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР»² он обращался к вопросам финансовой деятельности исходя из закрепленных в названном Законе полномочий по решению вопросов о соответствии Конституции нормативных актов, правоприменительной практики и деятельности государственных органов власти и управления. Это были вопросы об использовании целевых вкладов и индексации сбережений населения, по которым положения актов Правительства РФ были признаны не соответствующими Конституции РФ³.

¹ СЗ РФ. 1995. №49. Ст. 4696.

² ВВС РСФСР. 1991. №30. Ст. 1017.

³ ВВС РФ. 1992. № 28. Ст. 1634.

82 Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

Контрольные вопросы

83

По Конституции России (ст. 125) и новому Федеральному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» 1994 г.¹ в его полномочия входит: разрешение вопросов о соответствии Конституции РФ законов и других нормативных актов, а также разрешение споров о компетенции между государственными органами (без решения вопросов о конституционности правоприменительной практики и деятельности государственных органов); по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов он проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Все это относится и к сфере финансовых отношений. Примерами являются Постановления Конституционного Суда РФ: от 24 октября 1996 г. по делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в Закон РФ «Об акцизах»²; от 24 февраля 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 г. «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости РФ и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год»³; Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2002 г. по жалобе гражданки Кулаковой М. И. на нарушение ее конституционных прав абз. пятым ст. 4 Закона РФ «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения»⁴. Важная роль в обеспечении соблюдения прав субъектов финансовых правоотношений принадлежит прокуратуре РФ⁵, которая призвана осуществлять надзор за исполнением законов министерствами, ведомствами, в том числе органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами; за соблюдением прав человека и гражданина, в том числе органами финансового контроля, органами налоговой полиции. Прокурор приносит протест на противоречащий закону правовой акт (лицу, издавшему его) и вносит представление в орган (или должностному лицу), который уполномочен устранить эти нарушения.

¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4825.

² СЗРФ. 1996. №45. Ст. 5202.

³ СЗРФ. 1998. №10. Ст. 1242.

⁴ СЗРФ. 2002. №11. Ст. 1092.

⁵ См. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // ВВС. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878; № 47. Ст. 5620; 2000. № 2. Ст. 140; № 32. Ст. 3341; 2001. № 53. Ст. 5018.

Таким образом, установленный порядок защиты финансовых прав и законных интересов

исходит из необходимости соблюдения требований законодательства всеми участниками финансовых правоотношений, включая государство и его органы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте понятие финансово-правовой нормы (нормы финансового права).
—*••••
2. Какие особенности свойственны финансово-правовым нормам?
3. Что означает императивный характер финансово-правовых норм? В чем он проявляется?
4. Какие виды (группы) финансово-правовых норм выделяются в зависимости от способа воздействия на участников финансовых отношений? Приведите примеры норм соответствующих видов.
5. Что понимается под материальными финансово-правовыми нормами? Приведите примеры таких норм.
6. Что понимается под процессуальными финансово-правовыми нормами? Приведите пример.
7. Какова логическая структура финансово-правовой нормы? Проанализируйте каждый из ее элементов на примере конкретной финансово-правовой нормы.
8. Дайте определение финансово-правовых санкций. Каковы их виды? Приведите примеры.
9. Каковы особенности финансово-правовых санкций?
10. Сформулируйте понятие финансового правоотношения.
11. Какие особенности свойственны финансовым правоотношениям?
12. Охарактеризуйте основания возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений.
13. Рассмотрите классификационные виды финансовых правоотношений.
14. Определите понятие субъекта финансового права. Различаются ли между собой понятия «субъект финансового права» и «субъект финансового правоотношения»?
15. Кто относится к субъектам финансовых правоотношений? Какие их виды (группы) выделяются?
16. Субъектами каких финансовых правоотношений могут выступать граждане РФ?
17. В каких финансовых правоотношениях субъектом права выступает непосредственно государство, муниципальное образование?
18. Какие порядки защиты прав и законных интересов участников финансовых отношений установлены российским законодательством? Что нового в порядке защиты на современном этапе?
19. В чем выражается административный порядок защиты прав субъектов финансовых правоотношений? Кто использует его?
- 84 Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения
20. В чем выражается судебный порядок защиты прав субъектов финансовых правоотношений? Кто может воспользоваться таким порядком? В каких случаях единолично судьей рассматривается и принимается решение по соответствующему делу?
21. Каков порядок обжалования в суд действий и решений, нарушающих права граждан—субъектов финансовых правоотношений?
22. Какова роль Конституционного Суда РФ в защите прав субъектов финансовых правоотношений?
23. Какова роль прокуратуры РФ в обеспечении соблюдения прав субъектов финансовых правоотношений?

Глава 4. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

§ 1. Понятие и роль финансовой деятельности государства и муниципальных образований

Необходимость использования финансов (финансовой системы) государством и муниципальными образованиями для решения своих задач обусловила осуществление ими специальной, а именно финансовой деятельности. В ходе финансовой деятельности производится планомерное и целенаправленное образование (формирование), распределение и использование государственных и муниципальных централизованных и децентрализованных денежных фондов. Она проявляется в выполнении органами государственной власти и местного самоуправления соответствующих функций.

Итак, финансовая деятельность государства — это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержанию обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовыми ресурсами деятельности государственных органов.

Финансовая деятельность муниципальных образований, осуществляемая через органы местного самоуправления, направлена на решение задач местного значения, определенных законодательством о местном самоуправлении¹. Она представляет собой осуществление функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию муниципальных (местных) денежных фондов в целях реализации социально-эко-

¹ См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 1, 12 // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330.

комических задач местного значения и обеспечения финансовыми ресурсами деятельности органов местного самоуправления.

Финансовая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления связана общей целенаправленностью на потребности общества, носит публичный характер, хотя и различается конкретными задачами.

Содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований выражается в многочисленных и разнообразных функциях, которые действуют в названных выше общих направлениях: образование (формирование), распределение и использование государственных или муниципальных (местных) денежных фондов. Неотъемлемым элементом в каждую из них входят функции контроля, что вытекает из сущности финансов. Этот контроль также является финансовым соответственно содержанию всей данной деятельности.

Помимо этой, широко распространенной в юридической и экономической литературе точки зрения на содержание финансовой деятельности, высказан и другой взгляд, соответственно которому она ограничивается лишь функциями образования и распределения денежных фондов, исключая их использование¹. Впоследствии автор несколько смягчил свою позицию, признав наличие в составе финансовой деятельности лишь элемента организации использования денежных фондов². Однако такое ограничение представляется необоснованным. Ведь именно в использовании финансовых ресурсов соответственно стоящим перед государством задачам и заключается в конечном итоге смысл финансовой деятельности. А отношения, возникающие в процессе этой деятельности, помимо финансового права, могут обслуживаться и другими отраслями.

Разнообразие функций финансовой деятельности обусловлено многозвенностью финансовой системы, своеобразием ее звеньев. В связи с этим государство и муниципальные образования осуществляют деятельность по созданию, распределению и использованию разнообразных видов денежных фондов: бюджетных и кредитных ресурсов, страховых денежных фондов, финансовых средств отраслей экономики, государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений.

¹ См.: Худяков А.Л. К вопросу о предмете и понятии советского финансового права // Известия Академии Наук Казахской ССР. Серия общественных наук. 1986. №3. С. 78—79.

² См.: Худяков А.Л. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 38.

Какова же роль финансовой деятельности в жизни общества и государства?

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований выступает как важная и необходимая *составная часть механизма социального управления*. Это выражается в том, что

аккумулированные в ходе ее финансовые ресурсы направляются в отрасли экономики, социальную и другие сферы с учетом *приоритетности финансируемых мероприятий* на соответствующих этапах развития страны, исходя из ее внешних и внутренних условий¹. При этом государство и муниципальные образования берут на себя обеспечение тех необходимых общественных услуг, которые не могут быть предметом частного предпринимательства.

Осуществление эффективной финансовой деятельности государства является фактором, необходимым для проведения справедливой социальной политики, которая в условиях перехода к рыночной экономике требует устранения негативных сторон последней (нестабильность материального положения членов общества при их значительном разрыве в уровнях доходов, угроза безработицы и т.п.)

Посредством финансовой деятельности создается материальная основа, необходимая для функционирования органов государственной власти и управления, правоохранительных органов, обеспечения обороноспособности и безопасности страны.

Воздействие государства и муниципальных образований на социально-экономические процессы осуществляется не только в форме прямой финансовой поддержки, выделения средств на определенные планы, программы и т.п., но и косвенно — путем предоставления налоговых льгот, применения низких процентных ставок при кредитовании или беспроцентных кредитов, предоставления отсрочек по налоговым платежам и т.п. в целях стимулирования какой-либо деятельности, признанной государством в качестве приоритетной. И напротив, могут применяться

меры ограничительного характера.

Финансовая деятельность влияет на развитие федеративных отношений и местного самоуправления. Ее важной стороной является распределение финансовых ресурсов между федеральными органами государственного управления. Например, на государственные программы: «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002—2010 гг. и до 2015 г.)» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4100; «Интеграция науки и высшего образования России на 2002—2006 гг.» // СЗ РФ. 2001. № 37. Ст. 3695; «Развитие судебной системы России на 2002—2006 гг.» // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4623.

88 Глава 4. Понятие и правовые формы финансовой деятельности гос-ва...

ральными органами и субъектами Федерации, а также муниципальными образованиями, что имеет значение для регулирования и координации производства и развития социально-культурной сферы в масштабах всей страны, а также соответствующих территориальных уровней. Региональная политика в Российской Федерации должна быть нацелена на выравнивание условий социально-экономического развития регионов при создании единого экономического пространства.

Как составная часть механизма государственного управления и регулирования социально-экономических процессов, финансовая деятельность содержит широкие возможности воздействия на развитие рыночных отношений. На необходимость проявления такой роли государства обращал внимание американский ученый Р. Клитгаард, отметивший, что эффективный рынок не создается сам собой, а является, в частности, продуктом или результатом разумного законодательства, государственной политики, «успех рыночных реформ, — считает он, — в решающей степени зависит от государственного управления. Этот урок является неожиданностью для тех, кто приветствовал самоустранение государства от управления отраслями экономики»¹. Известный американский экономист, лауреат Нобелевской премии П. А. Самуэльсон, анализируя современную экономику США, обратил внимание на тенденцию значительного усиления роли государства. Проявления этого процесса П. А. Самуэльсон видел в количественном росте государственных расходов, расширении государственного контроля и прямого регулирования экономики, использования в этих целях налогообложения².

В России после споров на начальном этапе реформ по переходу к рыночной экономике утвердились взгляды на необходимость ее государственного регулирования. Несовпадение мнений касается главным образом лишь масштабов, форм и интенсивности последнего³.

§ 2. Методы финансовой деятельности государства...

89

¹ Клитгаард Р. Рыночные реформы. М., 1992. С. 18.

² См.: Самуэльсон П. Экономика. В 2-х т. Т. 1. М., 1997. С. 150—178.

³ См., например, постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 11 июня 1997 г. «О неотложных мерах по повышению роли государства в регулировании рыночной экономики» // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2828; № 42. Ст. 4732; Программа Правительства РФ по стабилизации экономики финансов. Утверждена постановлением Правительства РФ от 10 июля 1998 г. // СЗ РФ-1998. № 29. Ст. 3564; «О неотложных мерах Правительства РФ и Центрального банка РФ по стабилизации социально-экономического положения в стране» // Российская газета. 1998. 17нояб.

Органы государственной власти РФ в последнее время разрабатывают меры по повышению роли государства в регулировании рыночной экономики, включая область финансов.

§ 2. Организационно-правовые особенности

и методы финансовой деятельности государства

и муниципальных образований

Финансовой деятельности государства свойственны свои организационно-правовые особенности.

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

Во-вторых, осуществление государством финансовых функций протекает (в зависимости от их содержания, роли, масштабов действия) в виде деятельности *как представительных, так и исполнительных органов власти (государственного управления)*. Например, распределение бюджетных средств по основным направлениям жизнедеятельности Российской Федерации или ее субъектов производится представительными органами, а распределение финансовых

ресурсов внутри отраслей экономики — в порядке государственного управления органами исполнительной власти.

Названные органы осуществляют эту деятельность в установленных законодательством правовых формах в соответствии со своим статусом и компетенцией.

В-третьих, сфера финансовой деятельности относится к ведению федеральных органов, органов субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления. Кроме того, имеется область совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Как управляющая система, финансовая деятельность проявляется в разнообразных методах. Их выбор зависит от ряда факторов: задач государства или муниципальных образований на конкретном этапе; источников их доходов; от цели использования средств; от соотношения объема финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении государства или муниципального образова-

90 Глава 4. Понятия правовые формы финансовой деятельности гос-ва...

§ 2. Методы финансовой деятельности государства...

91

ния, и потребностях в средствах, от состояния экономики страны; приоритетности мероприятий и т.д.

Так, для привлечения денежных средств в бюджетную систему, внебюджетные государственные и муниципальные целевые денежные фонды, используются методы обязательных и добровольных платежей. Они охватывают несколько видов платежей, каждый из которых отличается своеобразием. Например, основными обязательными платежами в государственный или местный бюджет выступают налоги, сборы, пошлины с юридических и физических лиц. Существуют обязательные платежи и отчисления, зачисляемые в целевые внебюджетные фонды. Метод обязательных платежей применяется и при государственном страховании (обязательное страхование пассажиров и др.). За счет обязательных отчислений банков в Центральном банке (Банке России) депонируются обязательные резервы.

Наряду с этим используются и добровольные методы для формирования государственных и муниципальных денежных фондов: лотереи, займы, пожертвования юридических и физических лиц, вклады в банки и т.д.

При распределении государственных и муниципальных денежных средств применяются два основных метода: финансирование, то есть безвозвратное и безвозмездное их предоставление, и кредитование, означающее выделение средств на началах возмездности и возвратности.

Оба метода подразделяются на несколько видов в зависимости от цели использования средств, их источников, организационно-правовой характеристики субъектов, участвующих в этих отношениях, и других факторов. Государственные и муниципальные организации получают средства государства путем и финансирования, и кредитования, негосударственные — главным образом путем кредитования (например, предоставление кредитов на льготных условиях малым предприятиям, фермерским хозяйствам).

Однако в последнее время наблюдается появление у финансирования черт, сходных с кредитованием: в виде исключения законодательство устанавливает условия, при наличии которых финансирование производится на возвратной и возмездной основе (например, финансирование капитальных вложений из бюджетных средств).

Поступление в процессе финансовой деятельности денежных средств в распоряжение государства, юридических и физических лиц, а также использование их осуществляется посредством рас-

четных операций. Они производятся методами безналичных денежных расчетов в разных формах и платежами наличными денежными средствами.

Расчеты предприятий, учреждений, организаций, государственных органов и органов местного самоуправления производятся в основном в безналичном порядке, платежи населения — главным образом наличными денежными знаками. Однако в последнем случае применяются и безналичные расчеты (например, при взимании подоходного налога, страховых платежей из заработной платы рабочих и служащих). Государство содействует расширению сферы безналичных денежных расчетов, что важно для стабилизации денежной системы и более эффективного использования денежной массы.

При внешних экономических, научных, культурных, других связях используются различные формы международных расчетов, совершаются валютные операции. Методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований изменялись соответственно их задачам на каждом этапе развития. Существенные перемены в них произошли на современном этапе перехода к рыночным отношениям. Они стали более разнообразными, наполнились новым содержанием. Так, значительно увеличилось число налогов и других обязательных платежей, добровольных методов привлечения денежных средств. В финансировании учреждений применяется нормативный метод, исходящий из выполнения определенной работы (лечение больного, подготовка специалистов и т.д.), а не содержания штатных единиц. Новые методы вошли в кредитные отношения, где банки становятся партнерами хозяйствующих субъектов, активно используется процентная ставка за кредит и т.д. Являясь элементом финансовой деятельности, развивается *финансовый рынок* как сфера реализации ценных бумаг — акций, облигаций и других, а также кредита. Он используется для формирования денежных фондов предприятий, организаций, а также для пополнения финансовых ресурсов государства и органов местного самоуправления¹.

¹ Расширение рынка ценных бумаг началось еще в условиях существования Союза ССР. См. постановление Совета Министров СССР от 15 декабря 1998 г. «О выпуске предприятиями и организациями ценных бумаг» // СП СССР. 1988. № 35. Ст. 100. Впоследствии в Российской Федерации был принят Федеральный закон от 26 апреля 1996 г. «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

92 Глава 4. Понятие и правовые формы финансовой деятельности гос-ва...

§ 3. Правовые формы финансовой деятельности государства...

93

Законодательство защищает финансовый рынок от монополизма¹.

В определенной мере рынок ценных бумаг в стране существовал и до преобразования экономики (распространение облигаций государственных займов, кредит), но в ограниченной сфере. Теперь существенно разнообразились и виды ценных бумаг, увеличился и круг субъектов, выпускающих и приобретающих их, расширилась сфера применения банковского кредита.

Формы и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований могут быть изменены в связи с введением в стране особых правовых режимов, к которым относятся военное и чрезвычайное положения. В соответствии с законодательством в период действия *военного положения* могут быть введены меры, связанные с временными ограничениями на осуществление экономической и финансовой деятельности, на свободное перемещение финансовых средств, установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования и др. При этом такие меры могут быть введены не только на тех территориях, где действует военное положение, но и на тех, где оно не введено².

Особый правовой режим финансовой деятельности может быть предусмотрен и при введении на всей территории страны или в ее отдельных местностях *чрезвычайного положения* (при наличии таких обстоятельств, как насильственное изменение конституционного строя, террористические акты, эпидемии, стихийные бедствия и т.п.). В этом случае устанавливается особый правовой режим деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также отдельные ограничения прав и свобод граждан, организаций. Среди таких мер — ограничения на осуществление определенных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 1, 3, 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»)³.

Развитие финансовой деятельности российского государства и ее методов происходит с учетом опыта зарубежных стран с оформившейся рыночной экономикой, его изучением и применением.

¹ См.: Федеральный закон от 23 июня 1999 г. «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3174.

- См. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. «О военном положении», ст. 8. // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

³ СЗ РФ. 2001. №23. Ст. 2277.

Однако процесс обновления финансовой деятельности происходит в России в условиях расстроенности финансов, что негативно отражается на предпринимаемых мерах.

При характеристике финансовой деятельности России на современном этапе важно отметить,

что она осуществляется в условиях экономического сотрудничества со странами СНГ, а также международных и внешнеэкономических связей с другими государствами. Россия исходит при этом из задач укрепления и развития равноправных и взаимовыгодных ее экономических отношений с этими государствами и развития интеграционных отношений с ними.

Внешнеэкономические связи осуществляют также субъекты РФ в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией РФ и федеральным законодательством, а также договорами между федеральными органами власти и субъектами РФ. Общий порядок координации этих связей установлен специальным федеральным законом¹.

Результаты международных и внешнеэкономических связей находят отражение в доходах и расходах государственных денежных фондов Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

§ 3. Правовые формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления

Формы финансовой деятельности государства разнообразны. В каждой из них практически выражаются действия государственных органов (и органов местного самоуправления) по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов на соответствующем уровне.

По своему характеру эти формы могут быть *правовыми и неправовыми*. Правовые формы выражаются в принятии правовых актов в связи с установлением или применением норм. А неправовые формы — это инструктирование финансовой службы предприятий, проведение совещаний в аппарате финансовых и налоговых органов, проведение заседаний комитетов по бюджетно-финансовым вопросам представительных органов власти, разъяснение финансового законодательства населению и другая организаторская работа; финансово-технические операции (рас-

¹ См.: Федеральный закон от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»// СЗ РФ. 1999. №2. Ст. 231.

94 Глава 4. Понятие и правовые формы финансовой деятельности гос-ва...

§ 3. Правовые формы финансовой деятельности государства...

95

четы платежей и ассигнований из бюджетов, объемов финансирования и кредитования); финансово-экономический анализ; подготовка материалов к финансовому планированию, прогнозированию и отчетности и т.п. Юридического значения они не имеют, но создают предпосылки для осуществления правовых форм финансовой деятельности, в которых проявляется государственно-властный характер действий органов государственной власти в области финансов.

Конкретные правовые формы финансовой деятельности зависят от того, какие органы ее осуществляют: представительные или исполнительные, какого уровня и организационно-правовой формы. Осуществляя финансовую деятельность, государственные органы и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции принимают *финансово-правовые акты*, посредством которых в пределах своих полномочий регулируют общественные отношения в области аккумуляции, распределения и использования финансовых ресурсов, проведения контроля за их расходованием, за выполнением финансовых планов, финансовых обязательств перед государством. В таких актах и выражаются юридические (или правовые) *формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления*.

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

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

По юридическим свойствам финансово-правовые акты подразделяются на *нормативные* и *индивидуальные*. К *нормативным* относятся акты, которые регулируют группу однородных финансовых отношений и содержат общие правила поведения их участников, т.е. правовые нормы. Отсюда вытекает и наименование этой группы актов — *нормативные*. Они действуют обычно длительное время. Нормативные финансово-правовые акты устанавливают виды финансовых обязательств (налогов и других платежей) организаций и граждан перед государством, или муниципальным образованием, порядок исчисления установленных платежей, типичные признаки плательщиков, порядок расходования государственных денежных средств, порядок проведения финансового контроля и т.д.

Общие правила, установленные в нормативных актах, конкретизируются в *индивидуальных* финансово-правовых актах, каждый из которых предусматривает один какой-либо конкретный случай, обращен к точно определенным участникам финансовых отношений, ведет к возникновению, изменению или прекращению конкретных финансовых правоотношений. Например, на основе законодательного нормативного финансово-правового акта государственная налоговая инспекция направляет конкретному гражданину, имеющему в собственности жилой дом, извещение об уплате налога, которое и является индивидуальным финансово-правовым актом. Таким образом, *индивидуальные финансово-правовые акты* — это акты применения норм права. Принятие их — необходимое условие для практического претворения в жизнь нормативных финансово-правовых актов и выполнения задач по созданию, распределению или использованию финансовых ресурсов государства.

По юридической природе финансово-правовые акты делятся на

- а) *законодательные*, к которым относятся законы, принимаемые соответствующими представительными органами государственной власти: федеральные и субъектов Федерации по вопросам финансовой деятельности государства;
- б) *подзаконные*, т.е. акты всех других государственных органов и органов местного самоуправления, основанные на законе и принятые во исполнение закона (например, на основе Закона РФ от 21 мая 1993 г. «О таможенном тарифе» Правительство РФ принимает постановления о ставках таможенных пошлин). Все они имеют определенную форму (указы, постановления, приказы и т.д.).

Такое подразделение финансово-правовых актов конкретизируется в классификации *по органам, их издающим*. Основные формы

96 Глава 4. Понятие и правовые формы финансовой деятельности гос-ва...

актов государственных органов установлены Конституцией РФ. Соответствующую форму принимают и финансово-правовые акты (законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ и др.). Отраслевые органы государственного управления издают по вопросам финансов приказы и инструкции. Такую же форму имеют финансово-правовые акты финансовых органов. При этом инструкции относятся к нормативным финансово-правовым актам. Приказы могут содержать и нормы права, и решения конкретного характера. Органы государственного управления, в особенности финансовые органы, издают многочисленные индивидуальные финансово-правовые акты, которые помимо приказов имеют и другие формы выражения (резолуция должностного лица об утверждении документа, о разрешении каких-либо действий и т.д.).

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

Финансово-плановые акты — это акты, принимаемые в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, которые содержат конкретные задания в области финансов на определенный период, то есть являются планами по мобилизации, распределению и использованию финансовых ресурсов.

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

К финансово-плановым актам относятся:

- а) основной финансовый план государства — федеральный бюджет РФ, а также государственные бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты;
- б) бюджеты государственных и муниципальных и внебюджетных фондов;
- в) финансово-кредитные и кассовые планы банков;

- г) финансовые планы страховых организаций;
- д) финансовые планы и сметы министерств, ведомств, других органов государственного управления и органов местного самоуправления;
- е) финансовые планы (балансы доходов и расходов) предприятий и объединений;
- ж) сметы бюджетных учреждений.

Контрольные вопросы и задания

97

Финансово-плановые акты получают свое юридическое оформление в актах соответствующих государственных органов. Так, федеральный бюджет утверждается законом РФ, смета учреждения — министерством, которому это учреждение подчинено. Утвержденный в установленном порядке финансово-плановый акт регулирует финансовые отношения и вызывает юридические последствия, как любой финансово-правовой акт.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ "***"

1. Что понимается под финансовой деятельностью государства?
2. Что понимается под финансовой деятельностью муниципальных образований, какие органы ее осуществляют?
3. Каковы основные направления, в которых действуют функции финансовой деятельности государства и муниципальных образований?
4. Что общего между финансовой деятельностью государства и муниципальных образований и в чем состоят различия между ними?
5. Каковы организационно-правовые особенности финансовой деятельности государства?
6. Какими методами осуществляется образование (формирование), распределение и использование государственных и муниципальных (местных) денежных фондов? Какие новые явления возникли в этих методах в связи с переходом к рыночной экономике?
7. Что представляют собой правовые и неправовые формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления и чем они различаются?
8. Что такое финансово-правовой акт?
9. Как (по каким основаниям) классифицируются финансово-правовые акты?
10. Дайте определение и приведите примеры финансово-плановых актов. Каковы особенности этих актов?
11. Рассмотрите классификацию финансово-правовых актов на примере сметы конкретного учреждения.

4-941

Г л а в а 5. РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Компетенция представительных и исполнительных органов власти, главы государства в области финансовой деятельности

Финансовую деятельность осуществляют все без исключения государственные органы, так как выполнение функций государства по всем их направлениям связано с использованием финансов. В ней участвуют и органы местного самоуправления, поскольку для реализации их задач требуются финансовые ресурсы, регулирование финансовых отношений. Однако в силу различия задач и правового положения тех или иных государственных и местных органов масштабы их финансовой деятельности и степень участия в ней неодинаковы.

В вопросе о разграничении финансовой компетенции органов государственной власти и местного самоуправления следует учитывать два аспекта:

во-первых, необходимость соответствия полномочий упомянутых органов конституционным положениям о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления (ст. 71 — 73 Конституции РФ)¹;

во-вторых учет принципа разделения властей на законодательную (представительную) и исполнительную (ст. 10 Конституции РФ) и установленных правовыми нормами организационных форм (видов) этих органов при определении их полномочий.

Законодательные (представительные) органы и органы исполнительной власти общей компетенции всех уровней осуществляют функции в области финансовой деятельности наряду с

¹ См. также: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176; 2002. № 21. Ст. 1915.

§ 1. Компетенция органов власти, главы гос-ва в области фин. деятельности 99

другими своими функциями в пределах соответствующей территории. В их компетенцию входят общие финансовые вопросы, решение которых обеспечивает в целом жизнедеятельность Федера-

ции или ее субъектов и муниципальных образований. При этом к полномочиям представительных органов относится прежде всего утверждение бюджетов соответствующих уровней (федерального, региональных и местных), установление налогов и сборов.

Согласно принципу разделения властей прерогативой представительных органов государственной власти является принятие законов по вопросам финансов. Вместе с тем, согласно ст. 104 Конституции РФ, 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.

Президент РФ как глава государства обеспечивает в области финансов согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, исходя из положений Конституции и федеральных законов определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, соответственно которой строится финансовая политика. С ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики Президент РФ обращается к Федеральному Собранию (ст. 80, 84 Конституции РФ).

Президент РФ издает указы и распоряжения по вопросам формирования и исполнения бюджетов, внебюджетных государственных фондов, финансирования государственных расходов федерального уровня, денежно-кредитной политики, организации расчетов, регулирования валютных и других финансовых отношений, организации органов финансово-кредитной системы, через Главное контрольное управление Президента РФ осуществляет финансовый контроль¹.

В целях информационно-аналитического обеспечения Президента РФ по экономическим вопросам в составе Администрации Президента РФ образовано Экономическое управление Президента РФ².

Его деятельность распространяется и на область общего-
См.: Положение о Главном контрольном управлении Президента РФ. Утверждено Указом Президента РФ от 16 марта 1996 г. // СЗ РФ. 1996 № 12 Ст. 1066.

² СЗ РФ. 1997. № 16. Ст. 1858; 1998. № 18. Ст. 2018.

100 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

§ 1. Компетенция органов власти, главы гос-ва в области фин. деятельности 101

сударственных финансов, бюджета, межбюджетных отношений и др.

Основными задачами и функциями Управления являются:

анализ социально-экономической ситуации в стране, прогнозирование ее развития и выработка предложений Президенту РФ;

анализ хода исполнения федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

подготовка предложений по реализации указов и распоряжений Президента в области экономической политики государства;

экономическая экспертиза проектов федеральных законов, договоров и соглашений о разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, проектов указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ по социально-экономическим вопросам;

участие в подготовке предложений Президенту РФ о совершенствовании деятельности федеральных органов власти по результатам анализа хода исполнения ими федерального бюджета;

участие в подготовке ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию о положении в стране, в подготовке бюджетного послания Президента РФ;

комплексный анализ межбюджетных отношений и подготовка предложений по их совершенствованию и др.

В сформированных на основании Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. семи федеральных округах реализацию полномочий Президента РФ обеспечивают его полномочные представители, что относится и к области финансовой деятельности¹.

Органы исполнительной власти (Правительство РФ, правительства или администрации субъектов Федерации) принимают меры к реализации законов, разрабатывают и обеспечивают исполнение бюджета под контролем представительных органов².

При Правительстве РФ в целях обеспечения координации действий федеральных органов исполнительной власти и Центрального банка РФ по проведению единой финансовой и денежно-кредитной политики, а также усиления контроля за валютными операциями и состоянием денежного рынка действует Комиссия

по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики¹. В структуре аппарата Правительства РФ созданы Департамент финансов и денежно-кредитного регулирования², Экономический совет³.

Комиссия по совершенствованию налоговой системы и обеспечению доходов федерального бюджета⁴ и др.

При Правительстве РФ создано специализированное государственное учреждение — *Федеральный долговой центр*⁵. Цель его создания — обеспечение исполнительных действий при обращении взыскания на имущество организаций-должников на основании судебных решений и актов других органов, которым в соответствии с законодательством РФ предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество. Центр вправе проводить торги имущества организаций-должников.

Это касается, в частности, задолженности по обязательным платежам в бюджеты и государственные внебюджетные фонды.

Функции финансовой деятельности выполняют также *исполнительные органы власти РФ* и субъектов Федерации, осуществляющие государственное управление в рамках *определенных отраслей* или сфер управления (министерства, комитеты и т.д.). Они обеспечивают выполнение задач данных органов в соответствующих отраслях и сферах, осуществляются в связи с этими задачами. То же относится и к подобным органам, формируемым в системе местного самоуправления (отделы, управления администраций и т.п.).

1
Вместе с тем существует система органов управления, для которых сама финансовая деятельность является основной, определяющей содержание их компетенции. Это система финансово-кредитных органов, специально созданных для управления финансами и осуществления контроля в этой сфере как его неотъемлемой функции. Данные органы охватывают своим воздействием все звенья финансовой системы — бюджет, целевые внебюджетные фонды, кредит, страхование, финансы предприятий, организаций, учреждений.

¹ СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748; № 38. Ст. 3781.

² См. ст. 101, 114 Конституции РФ; Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации», ст. 15 // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

³ См.: Положение о Правительственной комиссии по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики. Утверждено постановлением Правительства РФ от 12 августа 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 34. Ст. 4085.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 24. Ст. 2827.

⁵ См.: постановление Правительства РФ от 5 июня 1999 г. «Об Экономическом совете при Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 24. Ст. 2975.

⁶ СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1991; № 29. Ст. 3739; 2001. № 18. Ст. 1860.

⁷ СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 267; № 29. Ст. 3561.

102 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов

103

§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов

В 90-х гг. XX в. система финансово-кредитных органов в РФ в связи с экономическими преобразованиями существенно перестроена: появились новые органы (Государственная налоговая служба, впоследствии — Министерство РФ по налогам и сборам и его территориальные органы), федеральное казначейство, Госстрахнадзор, коммерческие банки, перестроена структура Министерства финансов и соответствующих нижестоящих органов. Среди этих органов выделяется *Министерство финансов РФ*¹ комплексным характером своих функций, направленных на разные стороны финансовой деятельности государства, в связи с чем воздействует на эту деятельность в целом. Министерство финансов РФ *обеспечивает проведение единой* государственной финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, промышленной политики по добыче, производству и переработке драгоценных металлов и камней, а также *координирует* деятельность в этих сферах федеральных органов исполнительной власти², издает инструкции, методические указания и другие документы по вопросам организации финансовой деятельности. Осуществляя свои функции, Минфин России *взаимодействует* с другими органами исполнительной власти — федеральными и субъектов Федерации, органами местного самоуправления, а также общественными объединениями и иными организациями.

В последнее время предприняты меры по усилению роли Министерства финансов РФ в финансовой деятельности государства, которая в определенной мере была ослаблена, в частности, в связи с выделением из его компетенции вопросов налогообложения, надзора за страховой деятельностью и др. и созданием соответствующих государственных служб.

Теперь Министерство финансов РФ стало правопреемником ряда самостоятельно существовавших служб, функции которых перешли ему, а именно, Федеральной службы по надзору за страховой деятельностью, Комитета РФ по драгоценным металлам и драгоценным

камням, Федеральной комиссии лотерей и игр РФ, Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю¹. Состав коллегии Минфина России дополнен представителями Министерства РФ по налогам и сборам и Государственного таможенного комитета РФ.

Изменена и организационная структура Министерства финансов РФ. Соответственно его функциям в составе центрального аппарата Минфина России образованы департаменты и другие подразделения по основным направлениям деятельности: бюджетной политики; налоговой политики; межбюджетных отношений; финансирования государственного аппарата; оборонного комплекса и правоохранительных органов; макроэкономической политики и банковской деятельности; управления государственным внутренним долгом; управления государственным внешним долгом; международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности; отраслевого финансирования; страхового надзора; государственного финансового контроля и аудита; методологии бухгалтерского учета и отчетности; правовой; информационно-технической; управления делами Министерства². Такая структура Министерства финансов РФ обусловлена его *основными задачами*, к которым относятся:

- совершенствование бюджетной системы РФ, развитие бюджетного федерализма;
- разработка и реализация единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, политики в сфере развития финансовых рынков в РФ, участие в разработке и проведении единой политики в сфере формирования и использования государственных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней;
- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития РФ;
- разработка проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения, составление отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ;
- разработка программ государственных заимствований и их реализация, управление государственным внутренним и внешним долгом РФ;
- осуществление в пределах своей компетенции государственного финансового контроля; методологическое руководство аудитом;

¹ См. ст. 165, 167, 268 БК РФ; Положение о Министерстве финансов РФ. Утверждено постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 273 // СЗ РФ. 1998. № 11. Ст. 1288; 1999. № 27. Ст. 3359, п. 18.

² См. постановление Правительства РФ от 23 августа 2001 г. «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3592.

¹ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4082; № 37. Ст. 4264; № 50. Ст. 5625; 1997. № 28. Ст. 3422; 2000. № 35. Ст. 3592.

См. постановление Правительства РФ от 4 августа 1998 г. «О совершенствовании организационной структуры Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 4006.

104 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

— методологическое руководство бухгалтерским учетом и отчетностью (кроме бухгалтерского учета и отчетности в Центральном банке РФ и кредитных организациях). Этим задачам соответствуют выполняемые Минфином России *функции* (например, подготовка предложений по совершенствованию механизма межбюджетных отношений с субъектами РФ, участие в подготовке предложений по основным направлениям денежно-кредитной политики, контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, выпуск государственных ценных бумаг, лицензирование деятельности страховых организаций, приобретение в Госфонд России драгоценных металлов и драгоценных камней и т.д.). Для выполнения своих задач и функций Министерство финансов РФ имеет необходимые *права*, состоящие из полномочий разного характера. К ним относятся:

- права, вытекающие из функций по составлению и исполнению бюджета и связанного с этой деятельностью контроля (например, запрашивать у государственных органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов, а также организаций необходимые материалы);
- права, обусловленные участием в формировании и использовании целевых бюджетных и государственных внебюджетных фондов (запрашивать материалы по проектам бюджетов этих фондов и отчеты об их использовании);
- права по регулированию соотношения доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации, налоговых поступлений в федеральный бюджет (организовывать формирование

Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и предоставлять помощь за счет этих средств, выдавать субъектам Федерации краткосрочные ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, предоставлять отсрочки и рассрочки платежей по налогам в федеральный бюджет);

— права по применению мер принудительного воздействия в случаях нарушений установленного порядка (ограничивать, а в необходимых случаях приостанавливать финансирование организаций, взыскивать с них в установленном порядке средства федерального бюджета, израсходованные не по целевому назначению, с наложением штрафа в соответствии с законодательством РФ).

Таким образом, деятельность Министерства финансов РФ распространяется на все звенья финансовой системы.

Подобные органы создаются и субъектами Федерации — министерства финансов или финансовые управления. Кроме того, в

§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов

105

системе *органов местного самоуправления* действуют финансовые отделы или управления.

В задачи всех этих органов входит:

организация финансовой деятельности на соответствующей территории, способствующей развитию рыночных отношений в экономике, увеличению поступлений в бюджет;

анализ и прогнозирование развития экономики и финансов;

составление проекта бюджета данной территории и обеспечение его исполнения, прогнозирование и составление консолидированного бюджета, финансовое исполнение целевых внебюджетных фондов;

наблюдение за состоянием денежного обращения и кредита, участие в разработке и осуществление мер по обеспечению товарно-денежных пропорций и сбалансированности денежных доходов и расходов населения;

организация и проведение финансового контроля;

организация учета и отчетности в области финансов.

Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. в системе Министерства финансов РФ были образованы органы *федерального казначейства*¹. К этим органам относятся: Главное управление федерального казначейства Министерства финансов РФ и подчиненные ему территориальные органы по субъектам Федерации, городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах. Начальник Главного управления федерального казначейства назначается и освобождается от должности Правительством РФ, руководители территориальных районов — руководителем вышестоящего органа казначейства.

Эти органы созданы в целях проведения *государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения федерального бюджета, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств.*

На органы казначейства возложены следующие *задачи*:

организация, осуществление и контроль за исполнением федерального бюджета, управление доходами и расходами этого бюд-

¹ Указ Президента РФ «О федеральном казначействе» // ВВС РФ. 1992. № 50. Ст. 2978. См. также: Положение о федеральном казначействе Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства РФ от 27 августа 1993 г. // САПП. 1993. № 35. Ст. 3320; СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 681.

106 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов

107

жета, для чего открываются счета в казначействах, исходя из принципа единства кассы; регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом и государственными (федеральными) внебюджетными фондами, финансовое исполнение и контроль за этими фондами;

краткосрочное прогнозирование объемов государственных финансовых ресурсов и оперативное управление ими;

сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов и представление высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти и управления РФ отчетности о финансовых операциях Правительства РФ и о состоянии бюджетной системы РФ;

управление и обслуживание совместно с Центральным банком РФ государственного внутреннего и внешнего долга РФ;

разработка методологических и инструктивных материалов по вопросам компетенции казначейства, обязательных для органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций.

Органы федерального казначейства наделены необходимыми *правами*. Среди них ряд прав, обеспечивающих контрольные функции казначейства¹ производить проверки денежных документов, смет и т.п. в органах управления, организациях, банках; получать от банков, иных финансово-кредитных учреждений справки о состоянии счетов предприятий, учреждений и организаций, использующих федеральные бюджетные и внебюджетные средства; изымать у предприятий, организаций и учреждений документы, свидетельствующие о нарушениях порядка исполнения федерального бюджета и внебюджетных фондов.

Кроме того, органы федерального казначейства вправе применять меры *принудительного воздействия*, требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых органов государственного управления и предприятий, организаций, учреждений устранения выявленных нарушений; приостанавливать операции по счетам предприятий, учреждений и организаций; выдавать предписания о взыскании с предприятий, организаций и учреждений в бесспорном порядке бюджетных или внебюджетных средств, используемых не по целевому назначению, с наложением штрафа в размере действующей учетной ставки Центрального банка РФ; взыскивать с банков в бесспорном порядке штрафы за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки и др.¹

Органы федерального казначейства *взаимодействуют* с учреждениями Центрального банка РФ, иными финансово-кредитными учреждениями, налоговыми органами, по фактам нарушений, за которые предусмотрена уголовная ответственность, передают материалы правоохранительным органам.

Помимо государственной системы органов федерального казначейства, представительные органы местного самоуправления вправе создавать *муниципальное казначейство* в целях управления средствами местной казны и обслуживания использования местного бюджета (ст. 14 Федерального закона от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»)².

В 1993 г. в целях повышения эффективности инвестиций, создания условий для широкого привлечения финансовых ресурсов, в том числе от иностранных инвесторов, была создана новая государственная структура — Российская финансовая корпорация³, деятельность которой заключается в организации финансирования капитальных вложений в приоритетные проекты.

Российская финансовая корпорация, как государственное предприятие, наделена функциями агента⁴ Правительства РФ по финансированию инвестиционных проектов на возвратной и платной основе за счет централизованных финансовых и кредитных ресурсов.

Финансово-инвестиционные корпорации создаются также органами власти субъектов РФ.

Налоговые органы. Формирование в РФ новой системы налоговых органов связано с необходимостью активного использования финансовых рычагов, в частности повышением роли налогов,

См. ст. 267 БК РФ.

¹ См. ст. 284 БК РФ.

² СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464; 1999. № 28. Ст. 3492.

³ См. Указ Президента РФ от 15 марта 1993 г. «О создании Российской финансовой корпорации» // САПП РФ. 1993. № 12. Ст. 991; постановление Совета Министров — Правительства РФ от 17 апреля 1993 г. «О Российской финансовой корпорации» // САПП. 1993. № 17. Ст. 1548.

⁴ Термин «агент» согласно словарю В.И. Даля означает лицо, которому поручено дело от лица же, общины, товарищества или правительства (см. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М., 1978. С. 4). 108 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

обусловленным перестройкой экономики страны. Налоговые органы были выделены в особую

систему — Государственную налоговую службу РФ из структур финансовых органов (Министерства финансов, финансовых управлений и отделов). Начало такой реорганизации было положено постановлением Совета Министров СССР от 24 января 1990 г. «О Государственной налоговой службе»¹. До этого в финансовых органах имелись подразделения, ведавшие вопросами взимания налогов и других обязательных платежей. Деятельность налоговых органов была урегулирована Законом СССР от 21 мая 1990 г. «О правах, обязанностях и ответственности государственных налоговых инспекций», впоследствии принят Закон РСФСР от 21 марта 1991 г. «О Государственной налоговой службе»², в 1999 г. переименованный в Закон РФ «О налоговых органах Российской Федерации»³.

Указом Президента РФ от 23 декабря 1998 г. № 1635 Государственная налоговая служба РФ преобразована в Министерство РФ по налогам и сборам (МНС)⁴. Такое преобразование произведено в целях совершенствования структуры федеральных органов, деятельность которых направлена на реализацию налоговой политики, усиление государственного контроля за поступлением в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды налогов и других обязательных платежей, а также в связи с этим — за производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции. На Министерство возложена выработка и осуществление *налоговой политики с целью обеспечения своевременного поступления в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды налогов и других обязательных платежей в полном объеме, координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль за соблюдением законодательства РФ о налогах и сборах.*

В систему органов МНС входят территориальные органы управления Министерства по субъектам Федерации, межрегиональ-

§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов
109

¹ СП СССР. 1990. №5. Ст. 28.

² ВВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 493; ВВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1912; № 34. Ст. 1966; 1993. № 12. Ст. 429; 1996. № 25. Ст. 2958.

- См. Федеральный закон от 8 июля 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3484; 2000. № 46. Ст. 4537; 2002. № 22. Ст. 2026.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6393; 1999. № 11. Ст. 1299; № 31. Ст. 3552; Положение о Министерстве РФ по налогам и сборам. Утверждено постановлением Правительства РФ от 16 октября 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 43. Ст. 4242.

bl

ные инспекции и инспекции по городам и районам, инспекции межрайонного уровня. В совокупности они именуются налоговыми органами.

Это единая централизованная система органов. Низовое звено в системе налоговых органов — инспекции МНС по районам и городам. Именно на них возложено осуществление непосредственно контрольных функций. Исходя из этого построена их внутренняя структура: выделены отделы по видам налоговых платежей (например, отдел налогов с доходов предприятий, отдел налогов с доходов физических лиц, отдел местных налогов и др.). Кроме того, существует функциональный отдел отчетности и учета.

Главная задача налоговых органов РФ заключается в обеспечении единой системы контроля за соблюдением налогового законодательства, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджет налогов и других обязательных платежей, установленных законодательством России и субъектов РФ. В связи с этой задачей налоговые органы контролируют соблюдение законодательства о предпринимательской деятельности, законность сделок, применение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, осуществляют валютный контроль.

Законодательство закрепляет права, обязанности и ответственность налоговых органов и их должностных лиц по контролю, вытекающие из их функций в области налогообложения, а также применяемые ими меры ко взысканию налогов и санкции к налогоплательщикам в случае совершения ими налоговых правонарушений¹.

Наряду с этими государственными налоговыми органами представительные органы местного самоуправления имеют право создавать *муниципальную налоговую службу* для сбора местных налогов. Эта служба объединяет и координирует деятельность по контролю за соблюдением

налогового законодательства с государственными территориальными налоговыми органами, представляет последним всю необходимую информацию (ст. 14 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»).

Учитывая важную роль налоговых органов в формировании доходов бюджетной системы страны, Правительство РФ

См. НК РФ. Ч. 1. Гл. 5, 14, 15.

110 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

постановлением от 21 декабря 2001 г. утвердило Федеральную целевую программу «Развитие налоговых органов (2002— 2004 годы)»¹.

Программа направлена на совершенствование контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах в целях обеспечения их стабильного поступления; на изменение приоритетов в работе налоговых органов с целью улучшения обслуживания налогоплательщиков, повышение эффективности функционирования налоговой системы за счет внедрения новых информационных технологий, оснащения современными оперативными средствами управления, развития ресурсного обеспечения. Особое внимание в Программе уделено созданию системы налогового образования населения, совершенствованию методов работы с крупнейшими налогоплательщиками, совершенствованию организационных структур налоговых органов и др. Финансирование Программы намечено в объеме 16 млрд 957 млн руб.

Подобно налоговым органам, деятельность по налогообложению осуществляет также в связи с выполнением своих задач в области таможенного дела Государственный таможенный комитет РФ (ГТК) и входящие в его систему *таможенные органы*. Они пользуются правами и несут обязанности по взиманию налогов и сборов при перемещении товаров через таможенную границу, несут установленную законодательством ответственность².

Таможенные органы осуществляют и иные функции финансовой деятельности (распределение денежных средств между подведомственными организациями, контроль за их использованием и др.).

В систему таможенных органов помимо ГТК входят региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты, находящихся в централизованном подчинении.

В целях усиления государственной дисциплины в области налогообложения созданы федеральные органы налоговой полиции. Они действуют на основании Закона РФ от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции»³. Это правоохрани-

§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов

111

¹ СЗРФ. 2002. №1. Ст. 32.

² См. Таможенный кодекс РФ // ВВС РФ. 1993. № 31. Ст. 1224; СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2397; 1996. № 1. Ст. 4; 1997. № 47. Ст. 5341; 1999. № 7. Ст. 879; Налоговый кодекс РФ. Часть первая. Ст. 34, 35.

³ ВВС РФ. 1993. №29. Ст. 1114; 1995. № 51. Ст. 4973; 2000. № 46. Ст. 4537. Предшественником его был Указ Президента РФ «О создании Главного управления налоговых расследований при Государственной налоговой службе РФ».

тельные органы, являющиеся составной частью сил обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Определены *задачи* этих органов:

выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений; обеспечение безопасности деятельности государственных налоговых инспекций, защита их сотрудников от противоправных посягательств при исполнении служебных обязанностей, предупреждение, выявление и пресечение коррупции в налоговых органах.

На основании Федерального закона от 17 декабря 1995 г. федеральные органы налоговой полиции получили право проводить предварительное следствие по налоговым преступлениям. Федеральные органы налоговой полиции являются централизованной системой органов с подотчетностью нижестоящих органов вышестоящим. В эту систему входят: Федеральная служба налоговой полиции на правах государственного комитета, территориальные органы (управления) по субъектам Федерации и местные органы налоговой полиции (межрайонные отделы управлений).

Возглавляет Федеральную службу налоговой полиции Директор, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Директор осуществляет общее руководство деятельностью федеральных

органов налоговой полиции и ее координацию с деятельностью других правоохранительных, налоговых и иных государственных органов.

В связи с необходимостью усиления государственного финансового контроля и предотвращения правонарушений в сфере финансов и денежного обращения, в особенности легализации доходов, полученных преступным путем, создан Комитет РФ по финансовому мониторингу¹.

Федеральный орган исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью. В связи с существенными преобразованиями в сфере страховых отношений, в результате которых она перестала быть государственной монополией², потребовалась

¹ См.: Указ Президента РФ от 1 ноября 2001 г. «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» // СЗ РФ. 2001. № 45. Ст. 4251. Подробнее см. гл. 6. учебника. В этой сфере функции страхования осуществляют теперь государственные, а также и негосударственные страховые организации. Все они действуют на коммерческих началах.

112 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

перестройка организации и деятельности органов государственного управления в этой сфере.

Указом Президента РФ «О Государственном страховом надзоре Российской Федерации»¹ от 10 февраля 1992 г. был образован Государственный страховой надзор, органы которого заменили ранее действовавшую систему органов государственного страхования (Госстрах) при Министерстве финансов РФ. Одновременно в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10 февраля 1992 г.² создана Российская государственная страховая компания (Росгосстрах) как акционерное общество на базе Правления государственного страхования РФ. Учредителем этой компании от имени государства выступил Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом, который являлся держателем 100% ее акций (часть из них в настоящее время реализована).

Впоследствии основные положения об организации государственного надзора за страховой деятельностью были закреплены в Законе РФ от 27 ноября 1992 г. «О страховании» (затем — Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации»)³.

Государственный надзор за страховой деятельностью согласно Закону осуществляется в целях соблюдения требований законодательства РФ о страховании, эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов участников страховых отношений и государства.

Органы, осуществляющие государственный страховой надзор в РФ, действовали первоначально в лице Федеральной службы (Росстрахнадзора), подчиненной Правительству РФ⁴. Помимо центрального органа этой службы, были созданы территориальные органы страхового надзора по республикам (региональные инспекции Росстрахнадзора) и группам областей, краев⁵.

В настоящее время на основании указа Президента РФ функции по надзору за страховой деятельностью переданы *Министер-*

§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов

113

¹ ВВС РФ. 1992. №8. Ст. 379.

² СП РФ. 1992. №7. Ст. 37.

³ ВВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 4; 1999. № 29. Ст. 3703; №47. Ст. 5622.

См. Положение о Федеральной службе по надзору за страховой деятельностью. Утверждено постановлением Правительства РФ от 19 апреля 1993 г. // САПП. 1993. № 17. Ст. 1464.

⁴ См. постановление Правительства РФ от 26 июля 1993 г. «О территориальных органах страхового надзора» // САПП. 1993. № 27. Ст. 2557.

*ству финансов РФ*¹, в структуре которого создан *Департамент страхового надзора*².

Основными функциями органов страхового надзора согласно Федеральному закону «Об организации страхового дела в Российской Федерации» являются:

- выдача страховщикам лицензий на осуществление страховой деятельности;
- ведение единого Государственного реестра страховщиков и объединений страховщиков, а также реестра страховых брокеров;
- осуществление контроля за обоснованностью страховых тарифов и обеспечением платежеспособности страховщиков.

Помимо них орган страхового надзора осуществляет также функции по организационно-правовому регулированию страховой деятельности:

- устанавливает правила формирования и размещения страховых резервов, показатели и формы учета страховых операций и отчетности о страховой деятельности;
- разрабатывает и утверждает нормативные и методические документы по вопросам страховой деятельности, обязательные для исполнения всеми юридическими и физическими лицами, в том

числе методику расчета соотношений между активами и принятыми обязательствами страховщика для обеспечения его платежеспособности;

— обобщает практику страховой деятельности, разрабатывает и представляет в установленном порядке предложения по развитию и совершенствованию законодательства РФ о страховании. Таким образом, регулируется единый страховой рынок. Для осуществления функций органы страхового надзора имеют *право*:

— получать от страховщиков установленную отчетность о страховой деятельности, информацию об их финансовом положении;

— получать информацию, необходимую для выполнения возложенных функций от предприятий, учреждений и организаций, в том числе от банков;

См. Указ Президента РФ «О структуре органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4082.

² См. постановление Правительства РФ от 4 августа 1998 г. «О совершенствовании организационной структуры Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 4006.

114 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов

115

— проводить проверки соблюдения страховщиками законодательства РФ о страховании и достоверности представляемой ими отчетности.

Органы страхового надзора вправе применять меры принудительного воздействия:

при выявлении нарушений страховщиками требований законодательства РФ о страховании давать им предписания по устранению нарушений;

приостанавливать или ограничивать действие лицензий в случае невыполнения страховщиками данных им предписаний до устранения выявленных нарушений либо принимать решения об отзыве лицензий.

В случае неоднократного нарушения страховщиком законодательства РФ органы страхового надзора вправе обращаться в арбитражный суд с иском о его ликвидации.

Должностные лица органов страхового надзора обязаны соблюдать коммерческую тайну страховых организаций.

Банки. Банковская система. Банки принято именовать кредитными органами в связи с тем, что характерной для них является деятельность именно по кредитованию. С ней связаны в той или иной мере все другие направления деятельности банков.

Система банков РФ, их правовое положение и содержание функций существенно изменились в 1990-х гг. Значительные преобразования были произведены уже в 1987 г., когда три существовавших в СССР банка (находившихся в государственной собственности) — Госбанк СССР, Стройбанк СССР и Внешторгбанк СССР — были реорганизованы, а именно, созданы банки, специализированные по отраслям народного хозяйства: Промстройбанк СССР, Агропромбанк СССР, Жилсоцбанк СССР, Внешэкономбанк СССР и для обслуживания населения — Сбербанк СССР (при этом был сохранен Госбанк СССР как главный банк страны)¹.

Все они по форме собственности остались государственными, а по условиям деятельности являлись коммерческими. В 1988 г. на основе Закона СССР «О кооперации»² начали создаваться *кооперативные банки*, что положило начало формированию новой банковской системы. Впоследствии, в 1990 г., специальное союзное и российское законодательство¹ в связи с намеченным переходом к рыночным отношениям в экономике закрепило принципиальное изменение банковской системы. *Банки перестали быть объектом исключительно государственной собственности.* Банковскую систему СССР составили Государственный банк СССР как центральный банк страны и коммерческие банки, которые могли иметь различные организационно-правовые формы и формы собственности. По российскому законодательству также была установлена двухуровневая банковская система: на одной¹ уровне — Центральный банк РФ (Банк России), на другом — все остальные банки. Такая система существует в настоящее время.

Согласно действующему Федеральному закону «О банках и банковской деятельности»² банковская система РФ включает: а) Центральный банк РФ (Банк России) и б) кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков. При этом иностранным считается банк, который зарегистрирован на территории иностранного государства и признан банком по его законодательству.

Центральный банк РФ (Банк России)³ занимает особое место в банковской системе, а его правовое положение отличается существенными особенностями⁴. Это главный банк Российской Федерации, он является государственной федеральной собственностью. Как и другие банки, Центральный банк РФ имеет статус юридического лица. Однако получение прибыли, в отличие от коммерческих банков, не является целью деятельности Центрального банка РФ. Вместе с тем как экономически самостоятельное учреждение, он осуществляет свои расходы за счет собствен-

¹ См. О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. // СП СССР. 1987. № 37. Ст. 121.

² ВВС СССР. 1988. №22. Ст. 355.

¹ См. Законы СССР «О Государственном банке СССР» и «О банках и банковской деятельности» // ВВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1154, 1155; Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности в РСФСР» и Закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // ВВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 356, 357.

² СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 1998. № 31. Ст. 3829; 1999. № 28. Ст. 3459, 3469, 3470; 2001. № 26. Ст. 2586; № 33. Ст. 3424.

³ См. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁴ На двойственную юридическую природу Государственного банка СССР как органа государственного управления и «предприятие, состоящее на хозяйственном расчете и обладающее собственной, независимой от казны, юридической личностью» обращал внимание М.М. Агарков. (См.: Агарков М.М. Основы банковского права. Учение о ценных бумагах. М., 1994. С. 26). Эти положения применимы и к Центральному банку России как главному государственному банку страны. Однако вопрос об организационной правовой форме Банка России в настоящее время является дискуссионным. 116 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

ных доходов, делает отчисления от прибыли в федеральный бюджет в размере 50%.

Государство не отвечает по обязательствам Центрального банка РФ, так же как и банк не несет ответственности по обязательствам государства, кроме случаев, когда они сами приняли на себя такие обязательства или это предусмотрено федеральными законами.

С другой стороны, Центральный банк РФ выступает в качестве *органа государственного регулирования*, наделенного властными полномочиями в области организации денежно-кредитных отношений. Центральный банк РФ подотчетен Государственной Думе согласно Конституции РФ. Его Председатель назначается на должность и освобождается от нее Государственной Думой. Кандидатуру для назначения представляет Президент РФ. Он же ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ (п. «г» ст. 83 и п. «в» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

Банк России участвует в разработке экономической политики Правительства РФ, а Председатель Банка участвует в его заседаниях, Банк и Правительство взаимно информируют друг друга, координируют свою политику и проводят взаимные консультации. Банк России взаимодействует также с Министерством финансов РФ. В целях совершенствования денежно-кредитной системы РФ при Банке России создается *Национальный банковский совет*, в состав которого входят представители палат Федерального Собрания РФ, Президента РФ, Правительства РФ, а также Председатель Банка России.

Банковская система с выделением особого положения Центрального банка в качестве государственного ведомства типична для современных экономически развитых государств¹. Такие банки обычно действуют независимо от других органов государственного управления и, как правило, подотчетны парламентам. Подобный опыт был воспринят в период перестройки банковской системы союзным и российским законодательством 1990 г. До

§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов

117

¹ См.: Суровцева В.И. Центральный банк ФРГ и его денежная политика // Акционерный и банковский вестник. 1990. № 1. С. 19; Федоров Б. Г. Центральные банки и денежно-кредитное регулирование в развитых капиталистических государствах // Деньги и кредит. 1990. № 4. С. 47; Финансово-кредитный словарь. Т. III. М., 1988. С. 421; Основы законодательства капиталистических стран о банковской системе. М., 1992. С. 52 и след; Тосунян Г. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995. С. 49—95; Олейник О.М. Основы банковского права. М., 1997. С. 168—169.

этого Государственный банк СССР подчинялся Правительству СССР (а прежде — Министерству финансов СССР).

Основными целями деятельности Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. Соответственно этим целям Банк выполняет функции: во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит *единую государственную денежно-кредитную политику*; устанавливает правила

проведения расчетов и банковских операций и осуществляет валютный контроль и др. Монополией Центрального банка РФ является осуществление *эмиссии* (выпуска в обращение) наличных денег и организация их обращения.

Выполняя свои функции, Центральный банк РФ вступает в отношения с кредитными организациями (коммерческими банками), которые выполняют операции по непосредственному денежно-кредитному обслуживанию предприятий, учреждений, организаций и граждан в соответствии с государственной денежно-кредитной политикой, реализация которой возложена на Центральный банк РФ.

При регулировании денежно-кредитных отношений Центральный банк РФ использует свои властные полномочия. В целях обеспечения устойчивости кредитных организаций он устанавливает обязательные для них нормативы: минимальный размер уставного капитала; минимальный размер риска на одного заемщика; минимальный размер резервов, создаваемых под риски, и др. Центральный банк РФ регистрирует уставы банков, выдает лицензии на совершение ими банковских операций (в лицензии Должны перечисляться операции, которые вправе осуществлять конкретный банк), ведет Книгу регистрации банков, расположенных на территории РФ, осуществляет надзор за их деятельностью¹, проверяет соблюдение банками установленных для них нормативов и банковского законодательства. Банки представляют

Указом Президента РФ от 10 июня 1994 г. «О совершенствовании работы банковской системы Российской Федерации» Центральному банку рекомендовано УСИЛИТЬ надзор за деятельностью коммерческих банков и кредитных учреждений, обеспечив проведение комплексных проверок их деятельности не реже чем один Раз в два года // СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 696. 118 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов

119

Центральному банку РФ бухгалтерскую и статистическую отчетность, необходимую для надзора.

В структуре центрального аппарата Банка России для осуществления надзорной деятельности создан *Департамент банковского надзора* (ранее — Департамент по регулированию деятельности банков)¹. В его состав входят управления: экономического анализа деятельности банков, регламентации банковского надзора, лицензирования деятельности банков и др.

Осуществляя полномочия по надзору, Центральный банк РФ при обнаружении нарушений банками законодательства, экономических нормативов и др. вправе применять к ним *меры воздействия принудительного характера*, давать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений, предъявлять учредителям требования о проведении мероприятий по финансовому оздоровлению банка, о реорганизации банка, о замене руководителей банка, взыскать штраф и др.

В пределах предоставленных полномочий Центральный банк РФ независим в своей деятельности, органы государственной власти и местного самоуправления в нее не вмешиваются.

По вопросам, отнесенным к его компетенции, Центральный банк РФ издает *нормативные акты*. Они обязательны для органов государственной власти и местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Если эти нормативные акты затрагивают права, свободы или обязанности граждан, они должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ.

Центральный Банк РФ представляет собой единую *централизованную* систему с вертикальной структурой управления. В эту систему входят, помимо центрального аппарата, созданные в субъектах РФ территориальные учреждения Банка — главные управления по краям, областям и национальные банки по республикам², а также расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, учебные заведения и другие учреждения и предприятия.

Кредитные организации как составная часть банковской системы подразделяются на *банки и небанковские* кредитные организации.

Согласно Федеральному закону «О банках и банковской деятельности» *кредитная организация* — это юридическое лицо, ко-

¹ См.: Деньги и кредит. 1994. № 2. С. 7.

² Подробнее см.: *Бородин Н.М.* Правовое регулирование деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 186.

торое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка РФ имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные названным законом.

Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное

общество, то есть является коммерческой организацией. Кредитные организации могут создавать союзы и ассоциации (не преследующие цели извлечения прибыли) для защиты интересов и координации деятельности своих членов, а также холдинги и группы¹.

Особо следует обратить внимание на то, что основной целью деятельности кредитной организации является извлечение прибыли, чем Центральный банк РФ отличается от указанных организаций. Заметим также, что Закон не относит Центральный банк РФ к кредитным организациям, выделяя их в особую систему. Деятельность Центробанка РФ и регулируется отдельным законом.

Кредитные организации, относящиеся по своему статусу к банкам, имеют исключительное право осуществлять в совокупности следующие *банковские операции*, к которым Закон относит: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц; размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

В отличие от этого, *небанковская кредитная* организация имеет право осуществлять лишь *отдельные банковские операции* (на которые выдана лицензия).

Помимо перечисленных, кредитные организации вправе выполнять и другие банковские операции, а именно: осуществление расчетов, инкассацию денежных средств, кассовое обслуживание физических и юридических лиц, куплю-продажу иностранной валюты, привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов, выдачу банковских гарантий и др.

Кредитные организации вправе также совершать *сделки*, указанные в законе: выдачу поручительств за третьих лиц, доверительное управление денежными средствами, предоставление в аренду сейфов, лизинговые операции и др. Им вместе с тем запрещено заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью.

См. ст. 3 и 4 Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

120 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

Контрольные вопросы

121

В отличие от Центрального банка РФ, кредитные организации образуются на основе любой формы собственности. Они независимы от органов государственной власти и управления при принятии своих решений, связанных с проведением банковских операций. Банки действуют на основании своих уставов, зарегистрированных в Центральном банке РФ. Уставный капитал кредитной организации складывается из средств ее участников — юридических и физических лиц и служит обеспечением обязательств банка. Минимальный размер уставного фонда вновь регистрируемых банков определяет Центральный банк РФ.

Отношения банков с клиентурой строятся на договорной основе. Государство не отвечает по обязательствам банков, как и банки не отвечают по обязательствам государства, кроме случаев, предусмотренных законами РФ. Органы государственной власти и местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность кредитных организаций.

Кредитная организация по специально заключенному на конкурсной основе договору может выполнять отдельные поручения Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления, осуществлять операции с государственными и муниципальными финансовыми ресурсами — со средствами государственных и местных бюджетов, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ. Таким образом, деятельность кредитных организаций, помимо того, что она вообще способствует функционированию финансовой системы страны, имеет и непосредственное отношение к выполнению функций финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

По решению органов государственной власти создаются государственные кредитные организации (банки). Так, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» Правительству РФ и Центральному банку РФ было поручено создать Российский банк развития в целях кредитования инвестиционных проектов. Уставный капитал Банка был определен в сумме до 3 млрд руб., для формирования которого выделяются средства из федерального бюджета.

Законодательство устанавливает перечень банков, в капитале которых возможно участие Центрального банка РФ. К таким банкам отнесены Сбербанк России, Внешторгбанк¹, а также кредит-

ные организации, созданные на территориях иностранных государств, в частности — Донау-банк

АГ, Вена; Коммерческий банк для Северной Европы — Евробанк, Париж и др. (ст. 8 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Это обеспечивает более эффективное проведение Центральным банком РФ через данные банки государственной денежно-кредитной политики.

В последнее время предпринимаются меры по совершенствованию банковской системы, в связи с чем были внесены соответствующие изменения в законодательство. Дальнейшее развитие банковской системы, пути ее реформирования определены в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002—2004 гг.), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. (разд. 3, п. 3.1, 8.1). Цель данного реформирования — создание устойчивой банковской системы, способствующей развитию экономики в целом, совершенствование банковского регулирования и надзора¹.

Органы управления государственных внебюджетных фондов. К ним относятся органы Пенсионного фонда РФ; Фонда социального страхования РФ; Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования. На названные фонды возложены задачи социального обеспечения по возрасту, по болезни, инвалидности, по случаю потери кормильца, получению бесплатной медицинской помощи.

В соответствии с названными задачами в их ведении находятся государственные финансовые ресурсы, распределяемые по целевому назначению.

Органы этих фондов составляют бюджеты соответствующих фондов, они пользуются правами и несут обязанности налоговых органов в связи с формированием средств фондов².

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что относится в сфере финансов к компетенции представительных органов государственной власти на основании Конституции РФ?

2. Каковы полномочия Президента РФ в области финансов? Каковы функции его Экономического управления?

¹ Банк России выходит из капитала Внешторгбанка до 1 января 2003 г.

¹ СЗ РФ. 2001. №31. Ст. 3295.

² См.: БК РФ, гл. 17; НК РФ, ст. 34, 35, а также Положение о Пенсионном Фонде // ВВС. 1992. № 5. Ст. 180; Указ Президента РФ от 26 июня 1992 г. «О фонде социального страхования Российской Федерации» // ВВС РФ. 1992. №28. Ст. 1641. Подробнее см. гл. 10 и 21.

122 Глава 5. Разграничение компетенции органов гос. власти и местн. самоупр.

3. Каковы полномочия Правительства РФ в сфере финансов?

4. Каковы функции и права Министерства финансов РФ?

5. Что входит в систему органов федерального казначейства, каковы его задачи и права?

6. Что представляет собой Российская финансовая корпорация? Каковы ее функции и правовое положение?

7. Охарактеризуйте систему налоговых органов. Кому они подчиняются?

8. Каковы задачи, функции и права налоговых органов?

9. Какие санкции вправе применять налоговые органы?

10. Каковы задачи федеральных органов налоговой полиции, система этих органов, подчиненность?

11. Какие функции выполняет Комитет финансового мониторинга?

12. Какие органы осуществляют государственный страховой надзор, каковы их функции и права?

13. Что входит в банковскую систему РФ?

14. Что такое кредитная организация в соответствии с законодательством?

15. На какие виды подразделяются кредитные организации?

16. Что понимается под банковскими операциями? Назовите их.

17. Какие взаимоотношения Центрального банка РФ с коммерческими банками установлены российским законодательством?

18. Каковы задачи, функции и права Центрального банка РФ, особенности его правового положения?

19. В чем проявляется деятельность Центрального банка РФ как органа государственного регулирования?

20. Каковы взаимоотношения Центрального банка РФ с органами государственной власти и местного самоуправления?

Г л а в а 6. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

§ 1. Понятие и значение финансового контроля

Финансовый контроль является неотъемлемой составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований и специальной отраслью осуществляемого в стране контроля. *Финансовый контроль — это контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов в целях эффективного социально-экономического развития страны в целом и ее регионов.*

Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам как экономической категории присущи не только распределительная, но и контрольная функции. Поэтому использование государством и муниципальными образованиями для решения своих задач финансов обязательно предполагает проведение с их помощью контроля за ходом выполнения этих задач. Финансовый контроль осуществляется в установленном правовыми нормами порядке всей системой органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе специальными контрольными органами при участии общественных организаций, трудовых коллективов и граждан.

Значение финансового контроля выражается в том, что при его проведении проверяются, во-первых, соблюдение установленного в области финансовой деятельности *правопорядка* всеми органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами и, во-вторых, *экономическая обоснованность и эффективность* осуществляемых действий, соответствие их задачам государства и муниципальных образований. Таким образом, он служит важным способом обеспечения *законности и целесообразности* про-

ОДИМОЙ финансовой деятельности. Финансовый контроль присущ всем финансово-правовым институтам. Поэтому помимо общих финансово-правовых норм, регулирующих организацию и порядок проведения финансового контроля в целом и содержащихся в Общей части финансового права, имеются нормы, предусматривающие его специфику в отдельных финансово-правовых институтах Особенной части (они закреплены соответствующим законодательством: например, в Налоговом или Бюджетном кодексах РФ)¹.

Требование соблюдения законности в деятельности по образованию, распределению и использованию денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления имеет конституционную основу: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции).

Основными направлениями (содержанием) финансового контроля в отношениях, регулируемых финансовым правом, являются:

- а) проверка выполнения органами государственной власти и местного самоуправления функций по аккумуляции, распределению и использованию финансовых ресурсов соответственно своей компетенции;
- б) проверка выполнения финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления организациями и гражданами;
- в) проверка правильности использования государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении денежных ресурсов (бюджетных и собственных средств, банковских ссуд, внебюджетных и других средств);
- г) проверка соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств предприятиями, организациями, учреждениями;
- д) выявление внутренних резервов производства — возможностей повышения рентабельности хозяйства, роста производительности труда, более экономного и эффективного использования материальных и денежных средств;
- е) устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины. В случае их выявления в установленном порядке применяются меры воздействия к организациям, должностным

§ 1. Понятие и значение финансового контроля
125

¹ Е.Ю. Грачева предложила выделить правовые нормы, регулирующие государственный финансовый контроль, в особую подотрасль финансового права. См.: *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 113 и сл.

лицам и гражданам, обеспечивается возмещение материального ущерба государству, организациям, гражданам.

В результате реализации задач финансового контроля укрепляется государственная финансовая дисциплина, выражающая одну из сторон законности. *Государственная финансовая дисциплина* — это четкое соблюдение установленных правовыми нормами предписаний и порядка образования, распределения и использования государственных и муниципальных Денежных фондов. Требования финансовой дисциплины распространяются не только на предприятия, организации, учреждения, граждан, но и на органы государственной власти и местного

самоуправления, их должностных лиц. Тем самым финансовый контроль обеспечивает интересы государства, муниципальных образований, а также способствует соблюдению прав и интересов конкретных граждан, предприятий, учреждений (например, контроль за соблюдением законодательства о предоставлении льгот по платежам в бюджет, за правильностью взимания налогов, за своевременностью выделения бюджетных ассигнований и т.д.).

Однако объект финансового контроля не ограничивается проверкой только денежных средств. В конечном итоге он означает контроль за использованием материальных, трудовых, природных и других ресурсов страны, поскольку в современных условиях процесс производства и распределения опосредуется денежными отношениями.

Эффективность финансового контроля предполагает необходимость глубокого экономического анализа финансово-хозяйственной деятельности, разработки контролируемыми органами предложений по улучшению качества работы проверяемых организаций.

Одной из форм финансового контроля выступает *контроль рублем*, свойственный сфере коммерческих отношений. Это контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, объединений, организаций посредством действия на них таких экономических инструментов, как цена, себестоимость, прибыль и др., при использовании системы финансирования, кредитования, расчетов.

В последнее десятилетие произошли изменения в организации финансового контроля. В условиях рыночной экономики, хозяйственной самостоятельности предприятий, организаций, учреждений усиливается значение повседневного внутривоздействующего самоконтроля, контроля

собственников. Более глубоким, неформальным стал контроль со стороны представительных орга-

126 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

§ 2. Виды финансового контроля

127

нов государственной власти и органов местного самоуправления за финансовой деятельностью исполнительной власти, опирающийся на создаваемые ими специальные контрольные органы.

Изменилась система контрольных органов. Упразднены органы народного контроля¹, организован президентский контроль, осуществляемый Главным контрольным управлением Президента РФ.

На основании Конституции РФ 1993 г. (ст. 101—103) палаты Федерального Собрания РФ создали Счетную палату РФ. Подобные контрольные органы действуют и на уровне субъектов Федерации.

Сформированы также новые органы финансового контроля: органы государственной налоговой службы, государственного страхового надзора. Функции финансового контроля осуществляют и созданные в 90-х гг. XX в. органы федерального казначейства. Широкое развитие получил финансовый контроль в новой форме аудиторской деятельности, проводимой независимыми организациями на платной основе в качестве предпринимательской деятельности.

Преобразования в системе банков и их деятельности применительно к особенностям рыночных отношений обусловили изменения в контрольных функциях банков и выделение из них на особый уровень Центрального банка РФ с функциями государственного контроля и надзора.

Впоследствии развитие системы финансового контроля продолжалось. Как уже отмечалось,

Государственная налоговая служба РФ была преобразована в Министерство РФ по налогам и сборам, изменена система органов, осуществляющих государственный страховой надзор, в 2001 г. образован Комитет РФ по финансовому мониторингу.

Законодательство определяет формы взаимодействия органов, осуществляющих финансовый контроль, с правоохранительными органами в целях усиления его эффективности, что имеет особо важное значение в связи с ростом преступности в экономической сфере.

¹ См. постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г. «Об упразднении органов народного контроля в РСФСР» // ВВС. 1990. № 3. Ст.28.

§ 2. Виды финансового контроля

Финансовый контроль подразделяется на несколько видов по разным основаниям. В зависимости *от времени проведения* он может быть предварительным, текущим и последующим. Такие виды контроля свойственны деятельности всех контролирующих органов.

Предварительный финансовый контроль проводится до совершения операций по образованию, распределению и использованию денежных фондов. Поэтому он имеет важное значение для предупреждения нарушений финансовой дисциплины. В этом случае проверяются подлежащие утверждению и исполнению документы, которые служат основанием для осуществления финансовой деятельности, — проекты бюджетов, финансовых планов и смет, кредитные и кассовые заявки и т.п.

Текущий финансовый контроль — это контроль в процессе совершения денежных операций (в ходе выполнения финансовых обязательств перед государством, получения и использования денежных средств для административно-хозяйственных расходов, капитального строительства и т.д.).

Последующий финансовый контроль — это контроль, осуществляемый после совершения финансовых

операций (после исполнения доходной и расходной частей бюджета; использования предприятием или учреждением денежных средств, уплаты налогов и т.п.). В этом случае определяется состояние финансовой дисциплины, выявляются ее нарушения, пути предупреждения и меры по их устранению. В зависимости от волеизъявления субъектов контрольных правоотношений и требований законодательства существуют *обязательный* и *инициативный* финансовый контроль.

Обязательный контроль проводится:

- а) в силу требований законодательства, например, контроль со стороны представительных (законодательных) органов власти за исполнением бюджета по итогам за год;
- б) по решению компетентных государственных органов (например, проверки и обследования налогоплательщиков по вопросам налогообложения со стороны налоговых органов, контроль, проводимый на основе решений правоохранительных органов).

Инициативный финансовый контроль осуществляется по самостоятельному решению хозяйствующих субъектов.

Возможны и другие основания классификации финансового Контроля.

128 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

В частности, в зависимости от особенностей правового статуса субъектов, осуществляющих его, выделяются следующие виды финансового контроля: *государственный* (на федеральном и на региональном уровнях), *муниципальный*, *общественный* и *аудиторский*.

Государственный финансовый контроль можно подразделить (в зависимости от сферы действия) на *подведомственный* и *внутриведомственный* (сходные подразделения можно выделить и в муниципальном финансовом контроле). Эту классификацию контроля, в свою очередь, можно подразделить в зависимости от видов органов, осуществляющих его, на финансовый контроль: а) представительных (законодательных) органов власти; б) Президента РФ; в) исполнительных органов власти общей компетенции; г) финансово-кредитных органов; д) ведомственный (внутриведомственный) контроль, дополняемый внутрихозяйственным (внутренним) контролем.

§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов в области финансового контроля

Представительные (законодательные) органы государственной власти. Принцип разделения властей придает контролю за финансовой деятельностью органов исполнительной власти со стороны органов представительной власти исключительно важную роль, определяет его новое содержание. Основы этого контроля закреплены конституционно: в Конституции Российской Федерации, в конституциях республик в составе Федерации, а также в уставах краев, областей, других субъектов Федерации. Финансовый контроль в них выделен особо.

Так, Государственная Дума рассматривает и утверждает отчет об исполнении федерального бюджета, представляемый ей Правительством (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции), а также отчеты об исполнении бюджетов внебюджетных государственных социальных фондов. Контрольные функции в области финансов выполняют также комитеты и комиссии, образуемые Советом Федерации и Государственной Думой в рамках своих предметов ведения (ч. 3 ст. 101 Конституции РФ). Особая роль среди них принадлежит Комитету по бюджету и налогам, банкам и финансам, Комитету по кредитным организациям и финансовым рынкам Государственной Думы и Комитету Совета Федерации по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию, банковской деятельности, осуществляющих контроль в

§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов

129

этой области в целом. Финансовый контроль Совета Федерации и Государственной Думы проводится также в процессе слушаний соответствующих вопросов на их заседаниях. Так, Государственная Дума проводит слушания по вопросам формирования и исполнения федерального бюджета.

Согласно ч. 5 ст. 101 Конституции РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату **РФ**, которая выделяется своим значением и правовым статусом среди специальных контрольных органов.

Состав, полномочия и порядок деятельности Счетной палаты определяются федеральным законом¹. К ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. Совет Федерации назначает и освобождает от должности заместителя Председателя счетной палаты и также половину состава ее аудиторов (п. «и» ч. 1 ст. 102 и п. «г» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

Счетная палата РФ наделена широкими полномочиями в сфере финансового контроля. Согласно Закону это *постоянно действующий орган государственного финансового контроля*, подотчетный Федеральному Собранию РФ. В рамках задач, определенных законодательством, Счетная палата

обладает организационной и функциональной независимостью (ст. 1 Закона).

Деятельность Счетной палаты направлена на проведение контрольно-аналитических мер в отношении намечаемых, осуществляемых и уже произведенных государственных расходов. К ее задачам относятся:

— 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;

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

финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет

См.: Федеральный закон от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167; 2002. № 28. Ст. 2790. Ст. 98.

5-941

130 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

средств федерального бюджета, или влияющих на формирование 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 Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях России;

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

Таким образом, *объектом контроля* со стороны Счетной палаты РФ выступают средства федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов, федеральная собственность.

Особо выделены полномочия Счетной палаты по контролю за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и за использованием кредитных ресурсов, а именно за: управлением и обслуживанием государственного долга; законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством РФ от иностранных государств и финансовых организаций; эффективностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе; предоставлением государственных кредитов, а также предоставлением средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

В области функционирования банковской системы Счетная палата осуществляет контроль за: деятельностью Центрального банка РФ, его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федерального бюджета; деятельностью Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга Российской Федерации (ст. 16 и 19 Закона).

В отношении государственной собственности Счетная палата контролирует поступление в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи; от управления объектами федеральной собственности).

§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов

131

Закон определяет *круг субъектов*, на которых распространяются контрольные полномочия Счетной палаты. В него входят:

- а) все государственные органы (в том числе их аппарат) и учреждения, органы управления федеральными внебюджетными фондами;
- б) органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне--«а-висимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества;
- в) общественные объединения, негосударственные фонды и иные негосударственные

некоммерческие организации, на деятельность которых контрольные полномочия Счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ (ст. 12 Закона). Таким образом, *область действия контрольных полномочий Счетной палаты в отношении указанных субъектов связана с федеральными бюджетом, внебюджетными фондами и федеральной собственностью.*

Все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, Центральный банк РФ, предприятия, учреждения, организации (независимо от форм собственности) и их должностные лица *обязаны* представлять по запросам Счетной палаты информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности.

Осуществляя контрольную деятельность, Счетная палата *вправе* проводить ревизии и тематические проверки, о результатах которых она информирует Совет Федерации и Государственную Думу; при выявлении нарушения законов, влекущего за собой уголовную ответственность, — передает соответствующие материалы в правоохранительные органы. При проведении ревизий и проверок должностные лица Счетной палаты *не вправе вмешиваться в оперативную деятельность* проверяемых организаций, а также предавать гласности свои выводы до завершения

132 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

ревизии (проверки) и оформления ее результатов в виде акта (заключения).

Для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности, Счетная палата *направляет представление органам государственной власти РФ, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций.* Это представление должно быть рассмотрено ^в указанный в нем срок, а если он не указан, то в течение 20 дней со дня получения предписания.

Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций *обязательные для исполнения предписания* в случаях выявления нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также Умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения ее контрольных мероприятий.

При неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение *о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций* по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.

Инспекторы Счетной палаты при проведении проверок и ревизий наделены необходимыми *правами*: беспрепятственно посещать государственные органы, предприятия, учреждения, организации, банки; опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады, архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений — изымать необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия или опись изъятых документов.

В своей контрольной деятельности Счетная палата *взаимодействует с другими контрольными органами* Российской Федерации (ст. 22 Закона). Контрольные органы Президента и Правительства РФ, Федеральная служба контрразведки, контрольные органы субъектов Федерации, правоохранительные органы, Центральный банк, налоговые и иные органы, а также органы ведомственного контроля обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты.

§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов

133

Деятельность Счетной палаты основана на принципе гласности. Она должна регулярно предоставлять сведения о своей деятельности средствам массовой информации.

Правовой статус и задачи Счетной палаты РФ характеризуют ее как *высший* контрольный орган в стране, хотя впрямую такого определения в законодательстве не дано.

При создании Счетной палаты РФ был использован зарубежный опыт. Он обобщен в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г.

Контрольные функции в области финансов осуществляют также представительные органы

государственной власти субъектов Российской Федерации, что закреплено в их законодательстве в соответствии с федеральными актами, и органы местного самоуправления. В отношении последних правовой основой их контрольной деятельности являются: федеральные законы, законы субъектов РФ, а также нормативные акты представительных органов местного самоуправления — уставы муниципальных образований, положения и др.

На уровне субъектов Федерации их представительные органы власти образуют *счетные палаты (контрольно-счетные палаты и т.п.)* как органы постоянно действующего государственного финансового контроля за получением и использованием средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных фондов, создаваемых органами власти соответствующих субъектов. Названные счетные палаты подотчетны представительным органам власти субъектов РФ¹.

Представительные органы местного самоуправления также образуют на своем уровне контрольные органы.

В целях обеспечения эффективности *президентского* контроля создан в ведении Президента Российской Федерации специальный контрольный орган — Главное контрольное управление Президента РФ² (преобразованное из Контрольного управления Администрации Президента РФ, впоследствии — Контрольного Управления Президента РФ)³.

¹ См.: *Погосян Н.Д.* Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации. ММ 1997; *Шохин С.О.* Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (проблемы и перспективы). Автореф. Докт. дис. М., 1999.

См. Указ Президента РФ от 16 марта 1996 г. «О Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации» и утвержденное им Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. №12. Ст. 1066.

³ САПП. 1993. № 18. Ст. 1598.

134 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

При осуществлении контрольных функций этот орган взаимодействует с другими структурными подразделениями Администрации Президента, соответствующими комитетами и комиссиями при нем, аппаратами Правительства РФ, палат Федерального Собрания, органами судебной власти и прокуратуры, с различными федеральными службами, органами налоговой полиции и другими федеральными органами исполнительной власти.

К основным *функциям* Главного контрольного управления отнесены:

контроль и проверка исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, их должностными лицами, а также организациями;

контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и руководителя его Администрации;

подготовка на основе проведенных проверок информации для Президента РФ о предупреждении нарушений и совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Таким образом, это орган широкой сферы контрольной деятельности, в состав которой входит и финансовый контроль.

Для реализации своих контрольных функций Контрольное управление наделено *правами*:

требовать от руководителей государственных органов, предприятий, учреждений и организаций документы, материалы, письменные объяснения, другую информацию, необходимую для проведения проверок в соответствии с задачами Управления; привлекать к проверкам представителей правоохранительных и специальных органов контроля, специалистов; вносить на рассмотрение Президента предложения по результатам проверок.

Управление не наделено правом применения каких-либо санкций, однако оно вправе направлять *предписания* об устранении выявленных нарушений руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации. Эти предписания должны быть рассмотрены безотлагательно. Не позднее, чем в месячный срок должны быть приняты меры по устранению нарушений.

Управление вправе также вносить предложения Президенту РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к ответственности и приостановлении деятельности соответствующих должностных лиц или до принятия решения по результатам

§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов

проверки; ставить перед руководителями соответствующих государственных органов о наложении дисциплинарных взысканий на государственных служащих и о временном отстранении их от исполнения должностных обязанностей.

В целях повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ определены меры и по совершенствованию президентского контроля¹. В связи с этим создано семь федеральных округов, а институт полномочных представителей Президента РФ преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. В числе основных задач, возложенных на них, названа организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти в округе, что относится и к сфере финансов. При этом полномочный представитель наделен правом организовывать в пределах своей компетенции проверки использования в округе средств федерального бюджета.

Органы исполнительной государственной власти общей компетенции — Правительство РФ, правительства, администрации субъектов Федерации направляют контрольную деятельность подведомственных им органов государственного управления, в том числе финансовых, а также непосредственно сами осуществляют финансовый контроль.

В пределах своих полномочий Правительство РФ на основании Конституции России (ст. 114) и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»² контролирует составление и исполнение федерального бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет валютный контроль.

Одновременно в полномочия Правительства РФ входит руководство и контроль за деятельностью в области финансов федеральных министерств, государственных комитетов и других, включая органы федеральной службы финансовой сферы, которые подотчетны ему. Помимо этого Правительство РФ осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, отнесенным к ведению РФ и полномочиям совместного

¹ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и Положение о нем // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748; № 38. Ст. 3781; 2001. № 6. Ст. 551.

² СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

iii

136 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля ведения Федерации и ее субъектов. В случае противоречия актов органов исполнительной власти субъектов РФ федеральному законодательству и международным обязательствам РФ Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия этих актов.

Направляя деятельность подведомственных ему органов по осуществлению финансового контроля, Правительство РФ принимает правовые акты (нормативные и индивидуальные), регулирующие порядок этой деятельности. Это относится как к отраслевым органам государственного управления, так и действующим в сфере финансов. Так, Правительством РФ утверждены Положение о Министерстве финансов РФ (постановление от 6 марта 1998 г.), Положение о федеральном казначействе РФ (постановление от 27 августа 1993 г.), о других службах, где закреплены функции по финансовому контролю.

Правительство вправе образовывать свои комиссии, другие органы при нем с контрольными функциями, включая финансовые (например, Комиссия по контролю за предоставлением налоговых и таможенных льгот; Комиссия по обеспечению доходов федерального бюджета; Федеральная комиссия по обеспечению формирования доходов федерального бюджета за счет средств от приватизации).

Создание комиссий может быть предписано Правительству РФ законодательным актом. Так, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» (ст. 129) Правительству РФ предписано создать специальную комиссию в составе представителей Правительства РФ и Государственной Думы, уполномоченную контролировать погашение задолженностей по возвратным бюджетным инвестиционным ассигнованиям.

Важное значение в силу своей повседневности, регулярности и систематичности имеет *финансовый контроль, осуществляемый государственными органами, деятельность которых специально направлена на область финансов*. К ним относятся Министерство

финансов РФ с входящими в его систему структурными подразделениями и органами, а также Министерство РФ по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг, Комитет РФ по финансовому мониторингу¹.

§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов

137

¹ См.: Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168; № 39. Ст. 3856; № 49. Ст. 4799; 2001. № 45. Ст. 4251.

На уровне субъектов РФ такой контроль проводят министерства финансов или финансовые управления администраций, в муниципальных образованиях — финансовые отделы или управления администраций.

На Министерство финансов РФ возложено проведение в рамках его компетенции государственного финансового контроля, направлениями которого являются: контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, государственных, внебюджетных и целевых бюджетных фондов; за расходами, связанными с государственным внутренним и внешним долгом; за формированием и сохранностью Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ; частично валютный и экспортный контроль¹; контроль за использованием и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней организациями и совершением сделок с ними, а также страховой надзор и контроль за обеспечением платежеспособности страховщиков; контроль за качеством аудиторских проверок; за доходами от проведения лотерей, зарегистрированных в РФ².

В связи с этим Минфин России вправе проводить комплексные ревизии и тематические проверки поступления и расходования средств федерального бюджета, внебюджетных фондов и других федеральных средств, проводит документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности по заданиям правоохранительных органов. По обращениям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Минфин России организует ревизии и финансовые проверки соответствующих организаций.

Для выполнения контрольных полномочий Минфин России имеет *право* запрашивать необходимые материалы по бюджетным и внебюджетным фондам и применять *меры воздействия* по результатам контроля — при установлении фактов нецелевого использования средств взыскивать их с наложением штрафа; ограничивать, приостанавливать и прекращать финансирование организаций в случае нарушения финансовой дисциплины. Вместе с тем Минфин России уполномочен предоставлять отсрочки и рассрочки по налоговым платежам в федеральный бюджет.

¹ На основании Указа Президента РФ от 17 мая 2000 г. Министерству финансов РФ была передана часть функций упраздненной Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю. Другая часть таких функций аналитического характера передана Министерству экономического развития и торговли РФ.

² См.: Положение о Министерстве финансов РФ // СЗ РФ. 1998. № 11. Ст. 1288.

¹

2

138 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

Следует обратить внимание на то, что закрепленные ныне контрольные полномочия Министерства финансов РФ направлены на бюджет и государственные внебюджетные фонды только федерального уровня. И в тех случаях, когда проверяется деятельность исполнительных органов власти субъектов Федерации или органов местного самоуправления, его контрольные функции не должны выходить за эти рамки. Такой подход обусловлен принципом самостоятельности в бюджетном устройстве Российской Федерации, самостоятельности финансовой деятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления в установленных законодательством пределах, их ответственностью за формирование и использование своих финансовых ресурсов.

Подобно Минфину России в Российской Федерации осуществляют функции контроля *финансовые органы субъектов Федерации в отношении соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов, а также финансовые органы в системе местного самоуправления* — относительно местных бюджетов и внебюджетных фондов.

Важной стороной деятельности в данной области Министерства финансов РФ является

выполнение функций по обеспечению *организации финансового контроля*: осуществление методологического руководства бухгалтерским учетом и отчетностью, утверждение типовых форм бухгалтерского учета и отчетности, осуществление лицензирования и т.п.

Финансовый контроль осуществляют все структурные подразделения Министерства финансов РФ соответственно их компетенции. Однако это Министерство имеет в своей структуре и специальные подразделения, предназначенные именно для проведения финансового контроля или надзора: Департамент государственного финансового контроля и аудита, Департамент страхового надзора, Департамент валютного контроля. В его ведении находятся федеральное казначейство, Пробирная палата и другие органы.

Департамент государственного финансового контроля и аудита создан на основании постановления Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 276¹ на базе нескольких упраздненных структурных подразделений Минфина России, в том числе Контрольно-ревизионного управления (КРУ) и Департамента организации аудиторской деятельности². Произведена также реорганизация

§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов

139

¹ СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1204; № 33. Ст. 4006; № 45. Ст. 5524. Его деятельность регулируется также приказом Минфина РФ от 11 марта 1998 г. «Об образовании Департамента государственного финансового контроля и аудита»,

² См.: Финансы. 1998. № 12. С. 6.

органов КРУ на местах: на основе постановления Правительства РФ от 6 августа 1998 г. № 886 организованы *контрольно-ревизионные управления Минфина России в субъекте РФ* (территориальные КРУ)¹.

В задачи Департамента входит контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и, внешнего долга, государственных резервов, предоставлением налоговых льгот и преимуществ.

Департамент государственного финансового контроля и аудита организует и проводит самостоятельно и с привлечением территориальных КРУ *ревизии и проверки*; контролирует использование федеральных средств, в том числе в иностранной валюте; организует контроль за качеством проведения аудиторами и аудиторскими организациями аудиторских проверок. В случае установления нарушений использования федеральных средств, израсходованные незаконно или не по целевому назначению средства, а также доходы от их использования подлежат возмещению по предписаниям Департамента в течение одного месяца после выявления нарушений.

Основной задачей деятельности *территориальных управлений КРУ* является осуществление последующего контроля за своевременным, целевым и рациональным использованием и сохранностью федеральных средств. Они также проводят *на договорной основе по обращениям органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления* ревизии и финансовые проверки (с возмещением расходов) поступления и расходования средств соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов и доходов от имущества.

В процессе ревизий и проверок территориальные КРУ *вправе* принимать меры по устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины и неэффективного расходования средств, давать обязательные указания об устранении этих нарушений, о возмещении причиненного ущерба и привлечении к ответственности виновных лиц в соответствии с законодательством РФ. Они также имеют право вносить предложения о взыскании с организаций бюджетных средств, использованных не по целевому на-

См.: Положение о контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов РФ в субъекте РФ. Утверждено постановлением Правительства РФ от 6 августа 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 4007.

140 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

значению; ставить вопрос об отстранении от работы должностных лиц, виновных в нарушении законодательства; передавать материалы ревизий и проверок в правоохранительные органы.

В *области аудита* территориальные КРУ осуществляют в соответствии с поручениями Минфина России контроль за качеством проведения аудиторами и аудиторскими организациями аудиторских проверок организаций. По результатам этих проверок они имеют право ставить вопросы перед Минфином России об аннулировании лицензий на осуществление аудиторской деятельности.

Руководитель территориального КРУ назначается на должность и освобождается от нее Минфином России.

Органы федерального казначейства, находящегося в подчинении Министерства финансов РФ, наряду с другими функциями осуществляют и *контроль*, направленный на исполнение феде-

рального бюджета и использование средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов¹. Органы федерального казначейства наделены широкими контрольными *правами*: производить в министерствах, ведомствах, на предприятиях, в учреждениях и организациях, в банках и иных финансово-кредитных учреждениях проверки денежных и бухгалтерских документов, отчетов, планов, смет и т.п.; получать от банков, иных финансово-кредитных учреждений справки о состоянии счетов предприятий, учреждений и организаций, использующих федеральные средства; изымать документы, свидетельствующие о нарушении порядка исполнения федерального бюджета и правил совершения операций с внебюджетными средствами. Они вправе применять *санкции и другие меры принудительного воздействия* в случаях установления нарушений финансовой дисциплины: приостанавливать операции по счетам в банках, выдавать предписания о беспорядном порядке взыскания средств, использованных не по целевому назначению, с наложением штрафа в размере учетной ставки Центрального банка РФ; налагать на банки штрафы в случаях несвоевременного зачисления ими средств, поступающих в доход федерального бюджета или в государственные внебюджетные фонды (или средств, перечисленных из указанного бюджета и фондов на счета получателей). Казначейство вправе вносить в Центральный банк РФ *представления* на лишение соответствующих банков лицензий на совершение

§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов
141

¹ См.: Указ Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе» // ВВС РФ. 1992. № 50. Ст. 2978; Положение о федеральном казначействе. Утверждено постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 27 августа 1993 г. № 864 // САПП. 1993. № 35. Ст. 3320; ВК РФ. Ст. 267.

банковских операций. Упомянутая мера связана с функциями казначейства по кассовому исполнению федерального бюджета.

Налоговые органы в РФ. Налоговыми органами являются Министерство РФ по налогам и сборам и его территориальные подразделения (управления по субъектам РФ, инспекции по городам и районам)¹. Они действуют как система специализированных органов финансового контроля, деятельность которых направлена на обеспечение единой системы контроля за соблюдением российского налогового законодательства, правильности исчисления, полноты* и своевременности внесения налогов в бюджет, а также в установленных случаях — во внебюджетные фонды. Кроме того они осуществляют валютный контроль в рамках своей компетенции.

Налоговые органы наделены широким кругом контрольных полномочий и прав по применению мер принудительного воздействия к нарушителям налогового законодательства. Налоговый кодекс РФ (гл. 15) закрепил эти полномочия и санкции, уточнив и конкретизировав их содержание, а также порядок применения.

Налоговые проверки полномочны также проводить органы федеральной налоговой полиции². В сфере налогообложения при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации осуществляют контроль таможенные органы, к полномочиям которых относится и валютный контроль³.

Функции государственного страхового надзора, осуществляемые Департаментом страхового надзора Минфина России, также ограничены особой сферой — страховой деятельностью⁴. Они осуществляются в целях обеспечения соблюдения требований законодательства РФ о страховании, развития страховых услуг, защиты прав и интересов участников страховых отношений, в связи с

¹ См.: Закон РФ от 21 марта 1991 г. «О налоговых органах Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 8 июля 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3484; Указ Президента РФ от 23 декабря 1998 г. «О Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6393; Положение о Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам // СЗ РФ. 2000. № 43. Ст. 4242; НК РФ. Гл. 5, 14.

² См.: Закон РФ от 24 июня 1993 г. о федеральных органах налоговой полиции // ВВС РФ. 1993. № 29. Ст. 1114; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4973; НК РФ. Гл. 6.

³ См.: Таможенный кодекс РФ // ВВС РФ. 1993. № 31. Ст. 1224; 1997. № 47. Ст. 5341; 2002. № 1. Ст. 2; № 22. Ст. 2026 (ст. 8); НК РФ. Ст. 34, 35.

⁴ См.: Закон РФ «Об организации страхового дела» в редакции Федерального закона от 31 декабря 1997 г. // ВВС РФ. 1992. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 4; Положение о Федеральной службе России по надзору за страховой деятельностью // САПП. 1993. № 17. Ст. 1464.

J

чем производится контроль за обеспечением платежеспособности страховщиков.

Важное место в их функциях занимает предварительный контроль, осуществляемый ими в процессе выдачи лицензий на осуществление страховой деятельности. По результатам текущего и последующего контроля они вправе приостановить, ограничить действие лицензии или отозвать ее.

Банки (кредитные организации). Их функции в области финансового контроля в современный период существенно изменились. Это обусловлено изменением принципов регулирования экономики и связанной с ним перестройкой банковской системы, образованием коммерческих банков, основанных на разных формах собственности. В результате функции банков по контролю за деятельностью предприятий, организаций, учреждений сузились. Коммерческие банки не осуществляют контрольных полномочий в отношении своей клиентуры в административном порядке, как это было прежде, когда все банки были государственными и наделялись властными полномочиями. Однако на основе действующего законодательства банки (кредитные организации) уполномочены выполнять функции государственного контроля: контролируют соблюдение предприятиями, организациями, учреждениями порядка ведения кассовых операций и соблюдение валютного законодательства, уполномоченные банки являются агентами государственного валютного контроля. В других отношениях банки осуществляют контроль на гражданско-правовой основе как сторона в договоре. Отличается особенностями контроль, осуществляемый Центральным банком РФ в силу специфики своего правового положения, соединяющего статус органа государственного регулирования кредитно-денежных и валютных отношений и юридического лица, осуществляющего хозяйственную деятельность. На Центральный банк как орган государственного регулирования возложен надзор за деятельностью коммерческих банков и других кредитных организаций. При этом он вправе применить к банкам, нарушающим законодательство и установленные правила деятельности, принудительные меры воздействия в административном порядке. Центральный банк РФ осуществляет также контроль за соблюдением законодательства о валютном регулировании и денежном обращении¹.

§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов

143

¹ См.: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Помимо рассмотренного надведомственного (внешнего) контроля проводится ведомственный (внутриведомственный) финансовый контроль, т.е. контроль министерств, ведомств, других органов исполнительной власти за деятельностью входящих в их систему предприятий, организаций, учреждений¹. Его осуществляют самостоятельные структурные контрольно-ревизионные подразделения (управления, отделы, группы) министерств, ведомств, подчиненные непосредственно руководителям этих органов. Работа контрольно-ревизионных подразделений находится под контролем Министерства финансов РФ, финансовых органов субъектов Федерации. Не реже одного раза в год министерства и ведомства докладывают о состоянии контрольно-ревизионной работы Правительству РФ.

К основным задачам ведомственного контроля относятся: контроль за выполнением плановых заданий, экономным использованием материальных и финансовых ресурсов, сохранностью государственной собственности, правильностью постановки бухгалтерского учета, состоянием контрольно-ревизионной работы, а также пресечение фактов приписок, бесхозяйственности, расточительства и всякого рода излишеств.

Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности назначаются в каждом отдельном случае руководителем соответствующего органа. Они проводятся в коммерческих организациях комплексно один раз в год, а в бюджетных учреждениях — один раз в два года. При проведении ревизий ревизоры обязаны опираться на трудовые коллективы, общественные организации, принимать участие в выработке предложений по устранению выявленных нарушений.

Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»² обращено особое внимание контрольно-ревизионных подразделений органов исполнительной власти, как и других органов государственного финансового контроля, на проверку поступления и расходования

государственных бюджетных и внебюджетных средств. Признано необходимым проведение не реже

См. Положение о ведомственном контроле за финансово-хозяйственной деятельностью объединений, предприятий, организаций и учреждений. Утверждено постановлением Совета Министров СССР от 2 апреля 1981 г. // СП СССР. 1981. °тд. 1. № 15. Ст. 89.

² СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5369; 1998. № 30. Ст. 3619; Российская газета. 2002. 12 апр.

144 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов

145

одного раза в год комплексных ревизий и тематических ревизий в органах исполнительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета. Средства, израсходованные незаконно или не по целевому назначению, а также доходы, полученные от их использования, подлежат возмещению по предписанию соответствующих органов государственного финансового контроля в течение одного месяца после выявления указанных нарушений.

В рамках ведомственного контроля проводится *внутрихозяйственный (внутренний) финансовый контроль, т.е. контроль*, осуществляемый на конкретных предприятиях, в организациях и учреждениях их руководителями и функциональными структурными подразделениями (бухгалтерией, финансовым отделом, отделами планирования и нормирования заработной платы и др.). Контрольные функции в данном случае — необходимое условие процесса повседневной финансово-хозяйственной деятельности.

Важную роль и наиболее широкие функции внутрихозяйственного финансового контроля выполняет *бухгалтерская служба* предприятий, организаций, учреждений, ведущая бухгалтерский учет.

Возросшее значение бухгалтерского учета в организации хозяйственной деятельности, обеспечении законности и целесообразности хозяйственных операций, использовании материальных, трудовых и финансовых ресурсов проявилось в принятии впервые в стране Федерального закона от 21 ноября 1996 г. «О бухгалтерском учете»¹. До принятия этого Закона вопросы бухгалтерского учета регулировались в основном актами Министерства финансов или, реже, постановлениями Правительства².

Согласно Закону бухгалтерский учет — это упорядоченная система сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организаций и их движении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций.

¹ СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5369; 1998. № 30. Ст. 3619. См. также Положение по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в РФ. Утверждено приказом Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34н // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1999. № 1. С. 90—107.

² См. Положение о главных бухгалтерях // СП СССР. 1980. № 6. Ст. 43; Положение о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации. Утверждено приказом Министерства финансов РФ от 20 марта 1992 г. // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1994. № 8. С. 101—111.

Одной из *основных задач бухгалтерского учета является формирование и обеспечение полной и достоверной информацией о деятельности организации и ее имущественном положении, необходимой для контроля за соблюдением законодательства РФ при осуществлении организацией хозяйственных операций и их целесообразностью, использованием материальных, трудовых и финансовых ресурсов в соответствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами.*

Действие Закона распространяется на все организации, находящиеся на территории РФ, а также на *филиалы и представительства иностранных организаций*, если иное не предусмотрено международными договорами РФ. Граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, ведут учет доходов и расходов в порядке, установленном налоговым законодательством РФ.

Ответственность за состояние бухгалтерского учета в организациях несут их руководители. Руководители организаций могут в зависимости от объема учетной работы: а) учредить бухгалтерскую службу как структурное подразделение, возглавляемое главным бухгалтером; б) ввести в штат должность бухгалтера; в) передать на договорных началах ведение бухгалтерского учета специализированным организациям или бухгалтеру-специалисту; г) вести бухгалтерский учет лично.

Главный бухгалтер (бухгалтер) назначается и освобождается от должности руководителем организации и ему непосредственно подчиняется. Главный бухгалтер (бухгалтер) несет

ответственность за ведение бухгалтерского учета, своевременное представление полной и достоверной бухгалтерской отчетности. Он обеспечивает соответствие осуществляемых хозяйственных операций законодательству, контроль за движением имущества и выполнением обязательств.

Требования главного бухгалтера по документальному оформлению хозяйственных операций и представлению в бухгалтерию необходимых документов и сведений обязательны для всех работников организации.

Денежные и расчетные документы, финансовые и кредитные обязательства без подписи главного бухгалтера считаются недействительными и не должны приниматься к исполнению. При разногласиях между руководителем и главным бухгалтером по отдельным хозяйственным операциям документы могут быть приняты к исполнению с письменного распоряжения руко-

146 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

водителя. В этом случае он несет всю полноту ответственности за последствия осуществления таких операций.

В последнее время предприняты меры по усилению государственного финансового контроля. Это обусловлено ростом правонарушений в сфере финансов и денежного обращения, в особенности использованием официально действующих организаций (банков, страховых компаний, ломбардов и др.) для легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем. В связи с этим Федеральным законом от 7 августа 2001 г., вступившим в действие с 1 февраля 2002 г.¹, предусмотрено создание правового механизма и специально уполномоченного государственного органа, призванных противодействовать этому явлению, негативно влияющему на экономику страны, на реализацию прав и законных интересов граждан, общества и государства.

К мерам, направленным на противодействие отмыванию доходов, отнесены: а) обязательные процедуры *внутреннего контроля* (т.е. контроля, проводимого самими организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом)²; б) *обязательный контроль уполномоченного органа*, осуществляемый на основании информации, представляемой ему организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, и др. (ст. 4 Закона).

Операция с денежными средствами или иным имуществом подлежит обязательному контролю, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 600 тыс. руб. При этом Закон определяет ряд характерных черт данных операций, наличие которых обуславливает обязательность проведения такого контроля: наличная форма операций с денежными средствами; размещение денежных средств во вклад (на депозите) с оформлением документов на предъявителя; помещение ценных бумаг, драгоценных металлов, драгоценных камней и иных ценностей в ломбард и др. (ст. 6 Закона).

На организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, возложены обязанности, обеспечивающие фиксирование, хранение и представление информации уполномоченному органу. При этом кредитным организа-

§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов

147

циям запрещается открывать счета (вклады) на анонимных владельцев.

В качестве *уполномоченного органа* по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем образован Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу¹ (КФМ России) Указом Президента РФ от 1 ноября 2001 г. № 1263². Согласно Указу КФМ России является федеральным органом исполнительной власти, предпринимающим соответственно своему предназначению определенные правовыми" нормами меры, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. КФМ России подотчетен Министерству финансов РФ. Обязанности председателя Комитета исполняет первый заместитель Министра финансов РФ. Помимо центрального аппарата этого органа предусмотрено образование и его территориальных органов³.

К основным задачам КФМ России отнесены:

сбор, обработка и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным

имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством РФ;
создание единой информационной системы и ведение федеральной базы данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;
направление соответствующей информации в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о связи операции, сделки с отмыванием доходов, полученных преступным путем;
осуществление взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия отмыванию доходов;
представление Российской Федерации в международных организациях по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

¹ См.: Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418.

² О внутреннем контроле см. распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2002 г. № 283р // СЗ РФ. 2002. № 29. Ст. 2995.

¹ Мониторинг (англ. monitor) — регулярное наблюдение, сбор и анализ информации с целью изучения каких-либо процессов // См. Краткий словарь современных понятий и терминов. М., 1995. С. 255.

² Указ Президента РФ «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» // СЗ РФ. 2001. № 45. Ст. 4254; постановление Правительства РФ от 26 ноября 2001 г. № 820 «Вопросы Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу» // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4628.

³ См.: Положение о территориальных органах Комитета РФ по финансовому мониторингу. Утверждено приказом КФМ России от 1 июля 2002 г. № 41 // Российская газета. 2002. 24 июля.

148 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

Работники КФМ России несут ответственность, установленную законодательством, за разглашение ставших им известными сведений, составляющих служебную, банковскую, налоговую или коммерческую тайну. Вред, причиненный физическим и юридическим лицам незаконными действиями КФМ или его работниками в связи с выполнением своих функций, подлежит возмещению за счет средств федерального бюджета.

У организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, при нарушении требований Федерального закона от 7 августа 2001 г. о представлении информации, ее фиксировании, хранении документов и др., предусмотренных ст. 6 и 7 Закона, могут быть отозваны (аннулированы) лицензии в установленном порядке.

Закон не предусматривает полномочий КФМ России по применению каких-либо мер принудительного воздействия при выявлении в ходе мониторинга правонарушений. Применение этих мер на основе информации, представленной КФМ, относится к компетенции правоохранительных органов.

Следует отметить также, что в процессе деятельности КФМ не только охватывается широкий круг организаций, но и возлагаются на них в установленных Законом случаях дополнительные обязанности, а именно: осуществление обязательных процедур внутреннего контроля и представление Комитету предусмотренной информации.

Финансовый контроль, осуществляемый государственными органами и органами местного самоуправления, дополняется *общественным финансовым контролем*, основанным на положениях Конституции Российской Федерации, устанавливающих права граждан, в том числе — право на участие в управлении делами государства (ст. 32), обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст. 24). Такой контроль могут осуществлять как отдельные граждане, так и трудовые коллективы, а также общественные объединения (в частности, профсоюзы и другие). Помимо этого государственные органы могут привлекать общественность к выполнению своих контрольных функций.

Согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» (ст. 27)¹ они вправе: вносить свои предло-

§ 4. Аудиторский финансовый контроль

149

жения по вопросам общественной жизни в органы государственной власти; участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления; представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов, а также других граждан в органах государственной власти и местного самоуправления. Реализация всех этих прав связана с участием в осуществлении контроля, в частности, финансового контроля.

..-жв^

§ 4. Аудиторский финансовый контроль

Важное значение в условиях формирования рыночных отношений имеет развитие аудиторского

финансового контроля.

Аудиторский финансовый контроль — это независимый вневедомственный контроль, осуществляемый в качестве предпринимательской деятельности — аудиторской деятельности. Создание предприятий, коммерческих банков, других хозяйственных структур, основанных на негосударственных формах собственности, потребовало решения вопроса о формах и субъектах проведения контроля за их финансово-хозяйственной деятельностью в целом, поскольку контроль компетентных государственных органов в рассматриваемых отношениях направлен главным образом на интересы государственной казны. В то же время сами хозяйствующие субъекты заинтересованы в достоверности и качественности учета и отчетности по финансово-хозяйственной деятельности, что в конечном итоге отвечает и интересам государства. Использование аудиторской формы контроля позволяет сочетать интересы этих двух сторон, причем, что важно, без затрат бюджетных средств на контрольную деятельность.

В становлении и развитии в России аудиторского финансового контроля нашел отражение опыт развитых зарубежных стран, где такая форма контроля широко распространена.

Первоначально он действовал в течение почти восьми лет на основании Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации» и утвержденных этим Указом Временных правил аудиторской деятельности¹. Впоследствии, 7 августа 2001 г., был принят Федеральный закон «Об аудиторской деятельности»².

СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231; 1998. № 30. Ст. 3608.

¹ САПП. 1993. № 52. Ст. 506-9; утратили силу. См. Указ Президента РФ от 13 декабря 2001 г. № 1459 // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4874.

² СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3422; № 51. Ст. 4829; 2002. № 1. Ст. 2.

150 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

§ 4. Аудиторский финансовый контроль

151

Сохранив основные положения сущности аудиторского финансового контроля, его организации и порядке осуществления, Закон внес в них уточнения, развил и конкретизировал прежние правовые нормы, ввел новые понятия (например, понятие аудиторской тайны). Вместе с тем законодательное урегулирование усилило правовую основу аудиторского финансового контроля. В данной сфере действуют и другие правовые акты в соответствии с Законом (Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ).

В Законе дано понятие аудиторской деятельности (аудита), очерчен круг лиц, участвующих в ней, их права и обязанности, урегулирован порядок контроля качества аудиторской деятельности, порядок получения разрешения на нее и ответственность за нарушения законодательства об аудите.

Согласно Закону (ст. 1) *аудиторская деятельность (аудит) — это предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей.*

Проверяемые в такой форме организации и индивидуальные предприниматели названы в Законе *аудируемыми лицами* (вместо «экономических субъектов» по ранее действовавшему Указу).

Целью аудита является выражение мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц и соответствие порядка ведения бухгалтерского учета законодательству РФ.

Результатом аудиторской проверки является *аудиторское заключение*. Это официальный документ, составленный в соответствии с федеральными правилами (стандартами) и содержащий выраженное в установленной форме мнение аудиторской организации или индивидуального аудитора о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемого лица и соответствии порядка ведения его бухгалтерского учета законодательству РФ.

В Законе записано, что аудит не подменяет государственного контроля достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности, осуществляемого в соответствии с законодательством РФ уполномоченными органами государственной власти (п. 4 ст. 1).

Вместе с тем аудит имеет важное значение для выполнения социально-экономических задач государства в целом. Это объясняется тем, что от достоверности финансовой отчетности зависит объективность оценки выполнения экономических и финансовых планов государства, а также реальность планирования и прогнозирования экономики и социального развития.

Кроме того, государство использует такую форму финансового контроля для решения своих конкретных задач, предписывая обязательность аудита в указанных законодательством случаях.

Например, представляемый Банком России в Государственную Думу годовой отчет о своей деятельности должен включать аудиторское заключение по этому отчету (ст. 25 Федерального закона) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Перечень случаев обязательного аудита предусмотрен в Федеральном законе от 7 августа 2001 г. «Об аудиторской деятельности» (ст. 7). Это относится к государственным внебюджетным фондам, кредитным и страховым организациям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям и др. При этом закон содержит требование проводить обязательный аудит аудиторскими организациями (исключая индивидуальных аудиторов) при соблюдении определенных условий заключения с ними договоров об оказании аудиторских услуг (открытый конкурс и др.).

Из сказанного следует, что правовые нормы, регулирующие аудиторский финансовый контроль, во многом имеют *публичный характер* с государственно-властными предписаниями правил (стандартов) аудиторской деятельности, порядка ее организации, проведения и контроля. При этом гарантируется независимость аудиторских организаций и аудиторов, самостоятельность вступления аудируемых лиц в договорные отношения об оказании аудиторских услуг.

Аудиторским организациям и индивидуальным аудиторам запрещается заниматься какой-либо иной предпринимательской деятельностью, кроме проведения аудита и оказания сопутствующих ему услуг (например, составление финансовой отчетности, налоговое консультирование, составление бизнес-планов и др.).

В целях *гарантирования качества* аудиторской деятельности установлена обязательная аттестация — проверка в предусмотренном порядке квалификации физических лиц, желающих заниматься этой деятельностью, требуется наличие у аудиторской организации и индивидуального аудитора лицензии на ее осуществление¹. Кроме того, уполномоченный федеральный орган может проводить проверки качества аудиторской деятельности.

См.: Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3430.

152 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

За нарушение законодательства об аудите Закон устанавливает *ответственность* следующих субъектов: аудиторских организаций, их руководителей, индивидуальных аудиторов, аудируемых лиц и лиц, подлежащих обязательному аудиту. В соответствующих случаях упомянутые субъекты могут нести уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность. Так, согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях (ст. 14. 1)¹ осуществление предпринимательской деятельности *без специального разрешения (лицензии)* влечет наложение штрафа на аудиторскую организацию в размере от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда, на должностных лиц — от 40 до 50, на граждан от 20 до 25 минимальных размеров оплаты труда.

Уполномоченным федеральным органом государственного регулирования аудиторской деятельности является Министерство финансов РФ². К его основным функциям отнесено: издание нормативных правовых актов (в пределах своей компетенции), регулирующих аудиторскую деятельность; представление на утверждение Правительству РФ федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности; организация системы аттестации, обучения и повышения квалификации аудиторов, лицензирование аудиторской деятельности; организация системы надзора за соблюдением лицензионных правил; контроль за соблюдением аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности; ведение государственных реестров аттестованных аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов; аккредитация профессиональных аудиторских объединений. При Министерстве финансов РФ в целях учета мнения профессиональных участников рынка аудиторской деятельности создается совет. В его состав должны входить представители государственных органов, Центрального банка РФ и пользователей аудиторских услуг. В то же время представительство аккредитованных профессиональных аудиторских объединений должно составлять не менее 51% общего состава совета.

§ 5. Методы финансового контроля

153

¹ СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1. Об утрате силы п. 2—4 ст. 21 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» см. ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» //СЗРФ. 2002. №1. Ст. 2.

² См. постановление Правительства РФ от 6 февраля 2002 г. «О вопросах государственного регулирования аудиторской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 583.

§ 5. Методы финансового контроля

Финансовый контроль проводится разнообразными методами, под которыми понимают приемы или способы, средства его осуществления. Применение конкретного метода зависит от ряда

факторов: от правового положения и особенностей форм деятельности органов, осуществляющих контроль, от объекта и цели контроля, оснований возникновения контрольных правоотношений и др.

Используются следующие методы финансового контроля: ревизии, проверки (документации, состояния учета и отчетности и т.д.), рассмотрение проектов финансовых планов, заявок, отчетов о финансово-хозяйственной деятельности, заслушивание докладов, информации должностных лиц и др. Проведение их, как правило, планируется. Однако они могут осуществляться и вне плана, в связи с возникшей необходимостью.

Эти общие методы конкретизируются в методиках, правилах проведения контроля различных объектов (например, методические письма и указания налоговых органов, в частности, Методическое пособие по проведению камеральных проверок, инструкции Минфина России по составлению отчетности об исполнении бюджета, смет расходов бюджетных учреждений и т.п.). Основным методом финансового контроля — *ревизия*, т.е. наиболее глубокое и полное обследование финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций, учреждений с целью проверки ее законности, правильности и целесообразности. Ревизии проводят разные контролирующие органы, в особенности финансовые, а также органы государственного управления в отношении подведомственных организаций. Ревизии могут быть проведены как по плану этих органов, так и по указанию других компетентных органов, в том числе правоохранительных.

По *объекту проверки* различают ревизии документальные, фактические, полные (сплошные), выборочные (частичные). По организационному признаку они могут быть плановыми (предусмотренными в плане работы соответствующего органа) и внеплановыми (назначенными в связи с поступлением сигналов, жалоб и заявлений граждан, требующих неотлагательной проверки), комплексными (проводимыми совместно несколькими контролирующими органами).

При проведении документальной ревизии проверяются документы, в особенности первичные денежные документы (счета, платежные ведомости, ордера, чеки), а не только отчеты, сметы

154 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля

и т.п. Фактическая ревизия означает проверку не только документов, но и наличия денег, материальных ценностей. Под полной ревизией понимают проверку всей деятельности предприятия, организации, учреждения за определенный период. При выборочной ревизии контроль направлен на какие-либо отдельные стороны финансово-хозяйственной деятельности (например, проверка командировочных расходов, работы по приему налоговых и страховых взносов). Срок проведения ревизии — не более 30 дней.

Результаты ревизии оформляются актом, имеющим большое юридическое значение. Он подписывается руководителем ревизионной группы (ревизором), руководителем проверяемой организации и ее главным бухгалтером. Свои возражения и замечания руководитель и главный бухгалтер проверяемой организации должны приложить в письменном виде к акту ревизии, подписав его.

На основе акта ревизии принимаются меры по устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины, возмещению причиненного материального ущерба; разрабатываются предложения по предупреждению нарушений государственной дисциплины; виновные привлекаются к ответственности. Руководитель организации, назначившей ревизию, обязан обеспечить контроль за выполнением решений, принятых по ее результатам.

При необходимости срочных мер по устранению выявленных ревизией нарушений и злоупотреблений и привлечения к ответственности виновных лиц в ходе ревизии составляется отдельный (промежуточный) акт, а материалы ревизии передаются следственным органам. Руководитель проверяемой организации обязан принять меры к устранению выявленных нарушений, не ожидая окончания ревизии. Об этом делается соответствующая запись в акте ревизии.

Несмотря на важное юридическое значение ревизии, ее понятие, порядок ее проведения не получили достаточного правового урегулирования, не закреплены, как это следовало бы, в законодательном акте, что справедливо отмечается в литературе¹. Толчком для устранения этого пробела мог бы послужить один из новых федеральных законов — Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (ст. 10), в котором сформулировано понятие аудиторского заключения как официального документа и основные требования, которым оно должно отвечать.

Контрольные вопросы и задания

155

¹ См.: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. Автореф. докт. дисс. С. 27.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что понимают под финансовым контролем? Каково его значение?
2. Что составляет основное содержание финансового контроля?
3. Что понимают под финансовой дисциплиной?
4. Что изменилось в содержании и организации финансового контроля в условиях рыночной экономики?
5. На какие виды подразделяется финансовый контроль в зависимости от времени его осуществления?
6. Какие виды финансового контроля выделяются в зависимости от органов, осуществляющих его?
7. На основе Конституции РФ рассмотрите полномочия представительных (законодательных) органов власти, их комитетов, комиссий, депутатов в области финансового контроля.
8. Как организовано осуществление президентского финансового контроля?
9. Охарактеризуйте правовое положение и функции Главного контрольного управления Президента РФ.
10. Каковы полномочия по финансовому контролю Правительства РФ, правительств и администраций субъектов Федерации?
11. Каковы полномочия Министерства финансов РФ в области финансового контроля, меры воздействия, применяемые по результатам контроля к учреждениям, предприятиям и организациям?
12. Каковы контрольные функции федерального казначейства? Санкции, применяемые им?
13. Назовите полномочия налоговых органов в области финансового контроля и применяемые этими органами санкции.
14. Охарактеризуйте функции банков (кредитных организаций) в области финансового контроля.
15. Охарактеризуйте функции контроля и надзора, осуществляемые Центральным банком РФ за деятельностью коммерческих банков.
16. Что понимается под ведомственным финансовым контролем, каковы его задачи, субъекты, осуществляющие этот контроль?
17. Что понимается под внутрихозяйственным (внутренним) финансовым контролем? Кто его осуществляет?
18. Что такое бухгалтерский учет и каково его значение для проведения финансового контроля?
19. Каковы права и обязанности главного бухгалтера в области финансового контроля?
20. Что представляет собой Комитет РФ по финансовому мониторингу: каковы его задачи, кому (какому органу) он подотчетен?
21. Охарактеризуйте общественный финансовый контроль, его правовые основы.
22. Определите понятие и особенности аудиторского финансового контроля.
23. Кто понимается под термином «аудируемые лица»?
- 156 Глава 6. Правовые основы гос. и муниципального финансового контроля
24. В каких случаях проводятся обязательные аудиторские проверки?
25. На основании законодательства назовите права и обязанности аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов.
26. На основе законодательства сформулируйте понятие аудиторского заключения.
27. Кто (какой орган) является уполномоченным федеральным органом государственного регулирования аудиторской деятельности? Каковы его функции? Определите на основании нормативных актов.
28. Что понимается под методами финансового контроля? Назовите их.
29. Охарактеризуйте ревизию как метод финансового контроля, виды ревизий.
30. Каково значение и порядок оформления акта ревизии?

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел I

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МЕСТНЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) БЮДЖЕТОВ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ

Глава 7. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие, правовая форма и роль государственного и местного (муниципального) бюджета

Государственные и местные (муниципальные) бюджеты являются центральным звеном финансовой системы Российской Федерации как и любого другого государства. Бюджет — необходимый атрибут государства и основа его суверенитета. Посредством бюджетов образуются *денежные фонды* соответствующего государственного или муниципального образования, которые обеспечивают выполнение *задач общего для них значения*, создают финансовую основу для осуществления функций органов государственной власти и местного самоуправления. В материальном аспекте государственный, как и местный бюджет, представляет собой *централизованный в масштабах определенного государственного или муниципального образования денежный фонд, который находится в распоряжении соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления*. Материальное содержание бюджета подвижно, постоянно меняется объем концентрируемых в нем денежных средств, виды

поступлений в него, направления расходов и т.п. Однако сущность бюджета проявляется в тех общественных отношениях, которые связаны с концентрацией и использованием его средств, то есть в характеристике бюджета как *экономического механизма (категории)*. В этом аспекте бюджет представляет собой *совокупность экономических (денежных) отношений*, которые возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, предназначенных для осуществления задач государственных и муниципальных образований общего значения и

160

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

выполнения функций соответствующих органов власти и самоуправления.

В бюджетах концентрируется наиболее крупная часть финансовых ресурсов государства.

Понятие бюджета имеет и *юридический аспект*. В этом случае он рассматривается как *правовой акт*. В таком смысле бюджет — это основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государственного или муниципального образования, утверждаемый соответствующим представительным органом государственной власти или местного самоуправления. Данный финансовый план закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений.

В Бюджетном кодексе РФ (ст. 1) установлена основная правовая форма этого акта применительно к бюджетам разных уровней: федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации утверждаются в форме соответствующих *законов*, местные (муниципальные) — в форме *решений* представительных органов местного самоуправления, в чем проявляется принцип демократизма в бюджетной деятельности. К названной основной форме дополняются финансово-плановые акты органов исполнительной власти, конкретизирующие бюджет (например, сводная бюджетная роспись).

Подобная правовая форма бюджета (закон представительного органа власти) действует и в большинстве зарубежных стран в течение ряда столетий.

В дореволюционной России (до 1917 г.) предпринимались попытки демократизировать правовую форму государственного бюджета. Известный российский государственный деятель XIX в. М.М. Сперанский в работе «План финансов» обосновывал необходимость придания бюджету силы закона, обеспечения гласности в его утверждении и исполнении¹.

В законодательстве содержится юридическая характеристика бюджета и *с позиций права собственности*. Согласно ГК РФ (п. 4 ст. 214) средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют соответственно государственную казну РФ или субъекта РФ. Таким образом, средства

¹ См. в кн.: Золотые страницы финансового права России. Т. 1. У истоков финансового права / Под ред. А.Н. Козырина. Сост. А.А. Ялбулганов М., 1998. С. 30. 42 и др.

§ 1. Понятие, правовая форма и роль государственного и местного бюджета 161

государственного бюджета — часть государственной казны. Средства местного бюджета отнесены к объектам муниципальной собственности и соответственно — составной части муниципальной казны (ст. 215). Такая характеристика важна тем, что определяет собственника бюджетных средств: им является не тот или иной орган государственной власти или местного самоуправления, а сами названные государственные или муниципальные образования (Российская Федерация, субъекты РФ, города, районы и т.п.). Соответствующие органы власти и управления осуществляют в пределах своей компетенции распоряжение этой собственностью. Конституция РФ относит вопросы разграничения государственной собственности, куда входят и бюджетные средства, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «г» ч. 1 ст. 72).

К понятию бюджета обращается и законодательство, что, без сомнения, имеет положительное значение. Так, в Законе РФ от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» бюджет был определен как форма образования и расходования денежных средств для функционирования органов государственной власти¹. Однако это характеризует лишь одну его сторону — связь с функционированием органов государственной власти. К тому же за пределами приведенного определения остались не только другие особенности данной категории, но и местные бюджеты.

Впоследствии в законодательстве была уточнена формулировка понятия бюджета. Согласно БК 1998 г. (ст. б)² и в его целях бюджет — это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного

самоуправления. При сохранении сходства с вышеприведенным данное определение приобрело некоторые уточнения. В нем вместо довольно неопределенного выражения «денежные средства для функционирования органов государственной власти» говорится о «фондах денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления»; учитывается обособление органов местного самоуправления от системы органов государственной власти на основании Конституции РФ 1993 г., в связи с чем местные бюджеты перестали относиться к

¹ ВВС РСФСР. 1991. №46. Ст. 1543 (с изм. и доп.).

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2000. № 32. Ст. 3339; 2001. № 33. Ст. 3429; 2002. № 22. Ст. 2036; Российская газета. 2002. 30 июля.

6-941

162

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

§ 1. Понятие, правовая форма и роль государственного и местного бюджета 163

государственным, выделившись в особое звено бюджетной системы.

Вместе с тем более полному представлению о сущности бюджета и его роли способствует рассмотрение этой категории в разных аспектах.

Роль бюджета выражается в том, что он создает финансовую базу функционирования государства и муниципальных образований, выполнения ими своих задач. В то же время и государственный аппарат, и органы местного самоуправления содержатся за счет средств соответствующего бюджета. Сюда относятся органы представительной и исполнительной власти, правоохранительные органы.

Сконцентрированные в бюджете средства предназначаются для осуществления государственной социально-экономической политики, обеспечения обороны и безопасности страны. С помощью бюджета реализуются государственные (разных уровней) и местные программы по развитию и нормальному функционированию отраслей экономики, по проведению конверсии военно-промышленного комплекса, охране окружающей природной среды, по укреплению научно-технического потенциала и развитию культуры страны, поддержанию материального уровня жизни населения и отдельных его групп, выравниванию социально-экономического уровня субъектов Федерации и муниципальных образований, по борьбе с преступностью и т.д. Все эти задачи имеют *общее значение* для соответствующей территории.

Аккумуляция в бюджетной системе крупных денежных фондов создает возможности для обеспечения *равномерного развития экономики и культуры*, на всей территории страны, целесообразного размещения в ее пределах производительных сил. Бюджет является мощным управляющим механизмом в распоряжении государства, выступает *проводником его финансовой политики*. Местные бюджеты служат *финансовой основой развития местного самоуправления*.

Значение государственного бюджета обусловлено не только величиной концентрируемых в нем средств¹. В непосредственной взаимосвязи с бюджетом и *под его воздействием функционируют все другие звенья финансовой системы*.

¹ Так, доходы только федерального бюджета на 2002 г. запланированы в сумме 2 125 718,2 млрд руб. (см.: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. «О федеральном бюджете на 2002 год» // СЗ РФ. 2001. № 53. Ст. 5030).

Наличие бюджета создает возможности для маневрирования при распределении средств на потребности общества с учетом их *приоритетности* на определенном отрезке времени для страны в целом или ее регионов. В результате бюджет служит реализации задач, наиболее значимых для общества на каждом конкретном периоде его развития. Так, в связи с финансовым кризисом

1998 г. бюджет содействовал преодолению последствий этого кризиса, поддержанию уровня жизни населения и обеспечению функционирования реального сектора экономики, прекращению спада экономики и другим целям экономической политики в 1999 г. В отличие от этого, бюджет 2002 г. нацелен на поддержание появившихся устойчивых темпов экономического роста, на снижение социального неравенства, достижение высокой эффективности государственных расходов¹.

Роль бюджета в федеративном государстве имеет и особое в связи с таким государственным устройством стороны: он способствует реализации региональной и национальной политики в Российской Федерации. Среди основных целей региональной поли-

тики определены: создание единого экономического Пространства, выравнивание условий социально-экономического развития регионов. Главная цель национальной политики состоит в создании всем народам России условий для их полноправного социального и национально-культурного развития, укрепления общероссийской общности на основе соблюдения прав человека².

Бюджет способствует также развитию *международных связей* России, а также укреплению ее взаимоотношений с государствами СНГ. Например, из федерального бюджета на 2002 г. намечено выделить средства на реализацию межгосударственных договоров в рамках СНГ в сумме до 2 330 190,4 тыс. руб., в том числе предельные взносы в бюджет Союзного государства (России и Белоруссии) до 1 672 914,5 тыс. руб. и в бюджет Евразийского экономического сообщества — до 33 314,1 руб.³

Таким образом, в бюджетной системе концентрируется часть национального дохода, которая направляется на потребности об-

¹ См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2002 год» // Финансы. 2001. № 5. С. 3.

² См.: Основные положения региональной политики Российской Федерации. Одобreno постановлением Правительства РФ от 23 марта 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1468; Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Одобрена постановлением Правительства РФ от 1 мая 1996 г. // СЗ РФ. 1996. №19. Ст. 2312.

³ Статья 6 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год».

164

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

щего значения: экономические и социальные программы, обеспечение обороны и безопасности страны.

Говоря о важной роли бюджета, нельзя не учитывать, что кризисные явления в экономике и расстроенность финансовой системы не позволяют государственным и местным бюджетам выполнить в полной мере свое предназначение. В области бюджета проявлялись такие в определенной мере преодолённые негативные факторы, как бюджетный дефицит (превышение расходов над доходами), обострение противоречий при распределении средств между бюджетами разных уровней, несвоевременность утверждения бюджета, несобираемость доходов в намеченном объеме, большой удельный вес заемных средств и др.

Согласно законодательству, помимо упомянутых бюджетов, составляется *консолидированный бюджет*, т.е. свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории (ст. 6 БК РФ). Он используется для расчетов и анализа. Необходимость его обусловлена особенностями устройства бюджетной системы в РФ: по действующему законодательству бюджеты всех уровней существуют как самостоятельные, обособленные денежные фонды, в отличие от положения до 90-х гг., когда высшим органом власти страны утверждался единый государственный бюджет, который объединял все существовавшие на ее территории бюджеты с входящими в них средствами.

Однако для управления делами России в целом, а также ее территориальных подразделений, для прогнозирования их развития важно знать, какие финансовые ресурсы аккумулируются в рамках данной территории через действующие на ней бюджеты. Это имеет значение также для формирования взаимоотношений с выше- и нижестоящими органами власти (межбюджетных отношений). Поэтому составляются консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации (совокупность бюджета субъекта РФ и свода бюджетов муниципальных образований) и консолидированный бюджет Российской Федерации, объединяющий федеральный бюджет и свод бюджетов субъектов РФ (ст. 15, 16 БК РФ). В результате в консолидированном бюджете РФ учитываются все бюджеты, от федерального до местных, действующие на территории страны. В связи с понятием консолидированного бюджета законодательством 1991 и 1993 гг. был введен термин «минимальный бюджет», под которым понимался расчетный объем доходов консолидированного бюджета нижестоящего территориального уровня, а также низовых звеньев бюджетной системы (сельских, поселко-

§ 1. Понятие, правовая форма и роль государственного и местного бюджета 165

вых и т.п.), покрывающих минимально необходимые расходы, гарантируемые соответствующими вышестоящими органами власти. Это определение отнесено к бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам¹.

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления» (ст. 1) определил понятие минимального бюджета применительно к местным бюджетам, увязав его с государственными социальными стандартами: минимальный местный бюджет — это расчетный

объем расходов местного* значения, учитывающий государственные социальные стандарты². Бюджетный кодекс РФ 1998 г. вместо термина «минимальный бюджет» применяет более точный — «*минимальная бюджетная обеспеченность*», увязывая его с минимальными государственными стандартами (ст. 5). При этом данные категории касаются бюджетов всех уровней, в том числе и федерального.

Минимальные государственные стандарты определены как государственные услуги, предоставление которых гарантируется государством гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации.

В свою очередь *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 соответствующих бюджетов, называется *минимальной бюджетной обеспеченностью*.

См.: Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // ВВС. 1991. № 46. Ст. 1543; Закон РФ от 15 апреля 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию 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» (далее: Закон РФ «Об основах бюджетных прав...»), ст. 1 и 3//ВВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635. ² СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464; 1999. № 28. Ст. 3492; ст. 1 Закона утратила силу (см. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3492). Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. «Об организации подготовки государственных социальных стандартов — для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» // СЗ РФ. 1996. №22. Ст. 2666.

166

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

Реализация норм о минимальных государственных стандартах и их минимальной бюджетной обеспеченности — важное условие выполнения государством своих социальных обязанностей перед гражданами по государственной поддержке семьи, материнства, инвалидов, по осуществлению бесплатной медицинской помощи, бесплатного образования и т.п.

§ 2. Бюджетное право и бюджетные правоотношения

В связи с функционированием государственных и местных бюджетов возникает широкий круг общественных отношений, которые регулируются особым подразделением (подотраслью) финансового права — бюджетным правом.

Бюджетное право — центральный раздел особенной части финансового права, связанный с другими разделами и институтами последнего, что обусловлено положением бюджета в финансовой системе РФ, его координирующей ролью.

Бюджетное право отличается от других подразделений и институтов финансового права своим *предметом*, т.е. содержанием отношений, которые оно регулирует. Специфика состоит в том, что бюджетное право регулирует:

- а) отношения Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и соответствующих органов представительной и исполнительной власти;
- б) эти отношения возникают в связи с образованием, распределением и использованием *денежных фондов* государства (в том числе субъектов Федерации) и муниципальных образований, имеющих *общее значение* для соответствующей территории.

Такая общая характеристика бюджетного права и его предмета нуждается в конкретизации, поскольку бюджетное право тесно связано с другими подразделениями и институтами финансового права. С этой целью в бюджетном праве можно выделить следующие блоки норм, которые закрепляют и регулируют:

- а) бюджетную систему и бюджетное устройство в РФ, т.е. виды бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ, принципы их взаимной связи, роль каждого из видов бюджетов;
- б) состав доходов и расходов бюджетной системы в целом и входящих в нее бюджетов, порядок распределения их между бюджетами;
- в) компетенцию (права) Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в области бюджета;

§ 2. Бюджетное право и бюджетные правоотношения

167

- г) бюджетный процесс, т.е. порядка формирования и реализации бюджета, а также порядок отчетности об исполнении бюджета.

Соответственно сказанному и понятие бюджетного права можно определить, исходя либо из общей, либо конкретной характеристики предмета бюджетного права.

Итак, *бюджетное право* — это подотрасль финансового права, совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи с образованием, распределением и использованием денежных фондов, сосредоточенных в государственных и местных бюджетах.

Однако такое понятие не определяет с достаточной четкостью пределы регулирования бюджетного права. Оно позволяет трактовать его очень широко и отнести к бюджетному праву не только собственно бюджетные, но и другие, связанные с бюджетом, отношения (например, касающиеся налоговых платежей в бюджет, расходования бюджетных ассигнований учреждениями и органами власти и др.). Избежать этого можно путем введения в определение понятия бюджетного права уточняющих признаков, основанных на конкретизации его предмета. При таком подходе бюджетное право РФ — это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих бюджетную систему и бюджетное устройство в РФ, состав и порядок распределения доходов и расходов бюджетной системы, бюджетную компетенцию государства и муниципальных образований, а также бюджетный процесс.

Центральное место бюджетной системы в составе финансов РФ обуславливает и место бюджетного права в системе финансового права: именно с него начинается особая часть этой отрасли права.

Важнейшими принципами бюджетного права являются принципы федерализма и развития местного самоуправления, свойственные финансовому праву в целом. В бюджетном праве они находят специфическое проявление. Хотя они напрямую не названы и не сформулированы в бюджетном законодательстве, его содержание пронизано этими принципами, и регулирование бюджетных отношений осуществляется с учетом этих основополагающих начал, вытекающих из норм Конституции РФ.

*Принцип федерализма*¹ в бюджетном праве означает гарантированность самостоятельности бюджетной деятельности и бюдже-

¹ Подробнее см.: Крохина Ю.Л. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001.

Ж

168

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

тов субъектов Федерации как необходимой финансовой основы их компетенции, сочетающейся с единой бюджетной политикой, общими задачами и целями Федерации, реализовать которые призван федеральный бюджет.

Принцип развития местного самоуправления выражается в закреплении права муниципальных образований на местный бюджет и полномочий органов местного самоуправления по его самостоятельному формированию и исполнению в целях решения задач местного значения в соответствии с законодательством Федерации и субъектов РФ. В бюджетном праве выделяются, причем более четко, чем в других разделах финансового права, *материальные и процессуальные нормы*. Первые закрепляют материальное содержание бюджета (бюджетное устройство, виды доходов и расходов бюджетов и т.п.) и регулируют соответствующие отношения. К предмету вторых относится регулирование порядка (процедуры) прохождения каждой из стадий бюджетного процесса, т.е. составления, рассмотрения, утверждения бюджета и т.д., формы взаимоотношений органов государственной власти, местного самоуправления, представительных и исполнительных органов власти в этом процессе. Значение бюджетно-процессуальных норм состоит в том, что они устанавливают организационно-правовые формы реализации материальных бюджетных прав субъектов бюджетного права, механизм их осуществления.

Разграничение материальных и процессуальных норм бюджетного права было проведено уже в Законе РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», в котором выделен раздел «Основы бюджетного процесса». Эта концепция получила дальнейшее развитие в БК РФ 1998 г., который наряду с материальными нормами, сосредоточенными в части второй, содержит часть третью — «Бюджетный процесс в Российской Федерации», в которой закреплены процессуальные нормы бюджетного права. Носители юридических прав и обязанностей в отношениях по образованию, распределению и

использованию бюджетов всех уровней именуется *субъектами бюджетного права*.

В круг субъектов бюджетного права РФ входят:

1) государство и его территориальные подразделения — Российская Федерация в целом; субъекты Российской Федерации (республики, края, области, автономная область, автономные округа, города Москва и Санкт-Петербург; муниципальные об-

§ 2. Бюджетное право и бюджетные правоотношения

169

разования; закрытые административно-территориальные образования;

2) органы государственной власти и местного самоуправления — представительные (законодательные) органы государственной власти и местного самоуправления; исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления.

Право на соответствующий бюджет — это основное из материальных бюджетных прав.

Оно принадлежит соответственно государству, государственному или муниципальному образованию, определяет именно их правосубъектность, а не правосубъектность тех или иных государственных (местных) органов. В этом находит свое проявление конституционное положение о том, что носителем суверенитета в Российской Федерации является ее народ (см. преамбулу Конституции РФ). Из права на бюджет вытекает комплекс различных материальных бюджетных прав, принадлежащих названным субъектам. Это права на получение и включение в бюджет определенных доходов, на использование их на экономические, социальные и другие потребности территории. С ними связаны соответствующие обязанности данных субъектов.

Конкретными процессуальными правами и обязанностями наделены представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления. Это, например, полномочия по составлению и утверждению бюджета в определенные сроки при соблюдении установленных форм и т.д.

Вступая в общественные отношения для реализации своих прав и выполнения обязанностей, субъекты бюджетного права становятся участниками (субъектами) бюджетных правоотношений.

Бюджетные правоотношения — это урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, возникающие в связи с формированием, распределением и использованием средств государственных и местных бюджетов.

Этим правоотношениям свойственны *особенности*, касающиеся их содержания и субъектного состава:

а) они возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованного государственного или муниципального денежного фонда соответствующей территории;

б) права и обязанности субъектов правоотношений обусловлены формированием и исполнением бюджета как основного финансового плана государства, государственного или муниципального образования;



170

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

§ 2. Бюджетное право и бюджетные правоотношения

171

в) в бюджетных правоотношениях обязательно участвуют государство, государственные или муниципальные образования или соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, представляющие их интересы. Бюджетные правоотношения, как и нормы бюджетного права, могут быть материальными и процессуальными.

БК РФ 1998 г. для характеристики обязанностей органов власти в области расходов бюджетных средств вводит новое в российском законодательстве понятие — *бюджетное обязательство*. Согласно Кодексу (ст. 222) это признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и сводной бюджетной росписью. Термин «обязательство», свойственный гражданскому праву, в данном случае усиливает

ориентированность на соблюдение взаимных прав и обязанностей в бюджетных отношениях. К субъектам бюджетного права применяются установленные в нормах бюджетного права меры *ответственности* за нарушения бюджетного законодательства. Они предусмотрены в БК РФ, который привнес вопросы ответственности за нарушения бюджетного законодательства в определенную систему, посвятив им особую (четвертую) часть.

Согласно БК РФ (ст. 281) *нарушением бюджетного законодательства* признается неисполнение или ненадлежащее исполнение установленного Кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы.

БК РФ определяет перечень мер принуждения, которые применяются к нарушителям бюджетного законодательства (ст. 282). В него входят: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; блокировка расходов; изъятие бюджетных средств; приостановление операций по счетам в кредитных организациях; наложение штрафа; начисление пени; иные меры в соответствии с Кодексом и федеральными законами. Например, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год» (ст. 80) установлено, что за использование не по целевому назначению бюджетных кредитов на юридических лиц налагается штраф в размере двойной учетной ставки Центрального банка РФ.

Основаниями применения мер принуждения БК РФ называет следующие правонарушения:

- неисполнение закона (решения) о бюджете;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- неперечисление бюджетных средств их получателям;
- финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись;
- несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов и др., указанные в Кодексе (ст. 283) или федеральных законах.

Следует заметить, что нормы БК РФ, касающиеся содержания нарушений бюджетного законодательства и применяемых мер ответственности, нуждаются еще в уточнении.

Помимо упомянутых положений БК РФ, нормы об ответственности в данной области включены в новый Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (введен в действие с 1 июля 2002 г.). В нем предусматривается наложение административного штрафа (в разных размерах) на должностных лиц и на юридических лиц за следующие административные правонарушения: нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14); нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе (ст. 15.15) и нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами (ст. 15.16)

Вместе с тем в данной области в соответствующих случаях применяются и меры уголовной ответственности, предусмотренных УК РФ.

Значение бюджетного права обусловлено важной ролью государственного и местного бюджетов в решении экономических и социальных задач страны. Для федеративного государства, каковым является Россия, оно особенно велико. С помощью бюджетного права регулируются внутрифедеративные отношения по распределению финансовых ресурсов, необходимых для осуществления полномочий федерального уровня и уровня субъектов федерации. В силу своей важности часть отношений в области бюджета регулируется конституционными нормами.

Начиная с 90-х гг. XX в. бюджетное право России, как и финансовое право, существенно изменилось, что обусловлено происшедшими экономическими и политическими переменами. Формирующееся бюджетное законодательство отразило новые черты России как федеративного государства, свидетельствует о повышении уровня самостоятельности субъектов РФ в области бюджета; оно исходит из принципа разделения властей при определе-

172

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

нии бюджетной компетенции представительных и исполнительных органов власти. В нем проявляются и новые черты, связанные с нацеленностью на переход к рыночным отношениям (изменение состава бюджетных доходов и расходов, взаимодействия между выше- и нижестоящими бюджетами, широкое использование заемных средств для формирования бюджетных ресурсов и др.)- Законодательство отразило и негативные явления в бюджете, свойственные современному периоду. Например, появление бюджетного дефицита потребовало урегулировать порядок его преодоления.

Перспективы развития бюджетного права определяют Федеральный закон от 29 декабря 1998 г. «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики»¹; бюджетные

послания Президента РФ Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике на 2002 год», правительственные программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2002—2004 гг.)² и развития бюджетного федерализма на период до 2005 г.³ с учетом результатов выполнения Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999—2001 гг.⁴ Целью этих программ является повышение устойчивости бюджетной системы РФ; обеспечение прозрачности процедур выработки и реализации бюджетной политики; повышение качества планирования и исполнения бюджетов, уточнение разграничения расходных полномочий на всех уровнях бюджетной системы, повышение взаимной ответственности органов власти разных уровней при проведении бюджетной политики. Все намеченные меры исходят из общей задачи: обеспечение условий для устойчивого экономического роста на основе повышения эффективности участия государства в распределении и перераспределении финансовых ресурсов страны посредством механизма бюджетной системы, что требует совершенствования бюджетного законодательства.

Источники бюджетного права. Основой всех правовых норм, регулирующих бюджетные отношения, является Конституция РФ. Ряд ее статей непосредственно устанавливают исходные начала и принципы бюджетной деятельности в РФ. Это ст. 71 и 72, определяющие компетенцию РФ и сферу совмест-

¹ СЗРФ. 1999. №1. Ст. 1.

² СЗ РФ. 2001. № 31. Ст. 3295 (п. 5 — «Основные направления бюджетной политики»).

³ СЗРФ. 2001. №34. Ст. 3503.

⁴ СЗРФ. 1998. №32. Ст. 3905.

§ 2. Бюджетное право и бюджетные правоотношения
173

ной деятельности в данной области РФ и субъектов Федерации, ст. 101, 104, 106, 114, устанавливающие основы порядка рассмотрения, утверждения бюджета и контроля за его исполнением, ст. 132 о бюджетных правах органов местного самоуправления и др. Помимо этого и конституционные нормы более общего значения определяют основные принципы и формы взаимоотношений в области бюджета, основы организации бюджетной деятельности государства, защиты прав и законных интересов участвующих в ней субъектов.

С 90-х гг. XX в. начало формироваться специальное бюджетное законодательство РФ. Так, 10 октября 1991 г. был принят Закон РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса»¹, имевший общее значение для регулирования бюджетных отношений в стране. Этот Закон закрепил основные общие положения, относящиеся к организации функционирования бюджетов всех уровней, и, помимо этого, — детальную регламентацию относительно федерального бюджета. Положения названного Закона получили развитие в Законе РФ «Об основах бюджетных прав...»² (в настоящее время они утратили силу в связи с введением в действие БК РФ). Приняты и другие, действующие в настоящее время, законодательные акты. К ним относятся уже упоминавшиеся Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О финансовых основах местного самоуправления», которые определяют основные положения о роли местных бюджетов, бюджетных правах муниципальных образований и органов местного самоуправления, их взаимоотношениях с органами государственной власти.

Особо следует отметить Бюджетный кодекс РФ — впервые принятый в России (31 июля 1998 г.) кодифицированный федеральный законодательный акт, регулирующий бюджетные отношения в стране. Кодекс введен в действие с 1 января 2000 г.³ В нем установлены общие принципы бюджетного законодательства РФ, правовые основы функционирования бюджетной системы, включая федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований, а также государственные внебюджетные фонды, правовое положение субъектов бюджетных пра-

¹ ВВС. 1991. №46. Ст. 1543.

² ВВС. 1993. № 18. Ст. 635.

³ См.: Федеральный закон «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3492.

1

174

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

§ 3. Бюджетная система и бюджетное устройство в РФ

175

воотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определены правила бюджетного процесса, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства

Кодекс призван сыграть важную роль в обеспечении бюджетных отношений необходимой правовой основой, оказать воздействие на формирование бюджетного законодательства субъектов РФ и системы нормативных бюджетно-правовых актов органов местного самоуправления. Кодекс обобщил и уточнил ранее действовавшие бюджетно-правовые акты, расширил сферу законодательного регулирования бюджетных отношений. Он состоит из 307 статей, распределенных по пяти частям и входящим в них 28 главам.

БК РФ состоит из следующих частей: первая — Общие положения; вторая — Бюджетная система Российской Федерации; третья — Бюджетный процесс в Российской Федерации; четвертая — Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации; пятая — Заключительные положения.

Ежегодно принимаемые законы о федеральном бюджете, помимо конкретных показателей его доходов и расходов, содержат также правила общего значения, т.е. нормы бюджетного права. В сфере бюджетных отношений помимо законов, на федеральном уровне действуют также указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты Министерства финансов РФ, которым принадлежит важная роль в практической организации бюджетной деятельности государства¹.

В связи с распределением компетенции по правовому регулированию бюджетных отношений между органами власти разных уровней, источниками бюджетного права, действующими в пределах соответствующей территории, являются также нормативные правовые акты субъектов РФ (например, Закон Рес-

¹ Например, Указ Президента РФ от 20 февраля 2002 г. «О консолидированном бюджете Чеченской Республики на 2002 год» // СЗ РФ. 2002. № 8. Ст. 810; постановление Правительства РФ от 28 февраля 2002 г. «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» // СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 998; Письмо Минфина России от 17 апреля 1997 г. «О своевременности перечисления средств в доход федерального бюджета и очередности платежей в фонды субъектов Российской Федерации» // Нормативные акты по финансам... 1997. № 7. С. 13.

публики Карелия от 21 июля 2001 г. «О бюджетном процессе в Республике Карелия»¹, Закон Саратовской области от 6 апреля 1999 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Саратовской области»², Бюджетный кодекс Вологодской области³ и органов местного самоуправления. Эти акты конкретизируют применительно к местным особенностям установленные на федеральном уровне правила, но не должны противоречить последним.

Таким образом, система источников бюджетного права в Российской Федерации состоит из правовых актов трех уровней, что обусловлено федеративным государственным устройством и действием принципов местного самоуправления. Вместе с тем, названные источники имеют и разную форму в зависимости от вида органов, принявших их.

§ 3. Бюджетная система и бюджетное устройство в Российской Федерации

Все действующие на территории Российской Федерации бюджеты представляют в совокупности определенную систему, которая называется *бюджетной системой*. В законодательстве было дано ее определение как основанной на экономических отношениях, государственном устройстве и юридических нормах совокупности федерального бюджета РФ, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов муниципальных образований⁴. Следует заметить, что БК РФ 1998 г. (ст. 6 и 10) расширил рамки понятия бюджетной системы, включив в нее помимо бюджетов в собственном смысле слова и внебюджетные государственные социальные фонды (ст. 13). При этом какие-либо муниципальные (местные) внебюджетные фонды не упоминаются. Такое объединение является условным и требует уточнения. С бюджетом названные фонды сближает утверждение представительными (законодательными) органами власти, которые утверждают и отчеты об исполнении бюджетов этих фондов. Однако внебюджетные фонды существенно отличаются от государственных и местных бюджете-

¹ Газета «Карелия». 2001. 7 авг. № 87.

² Газета «Саратовские вести по понедельникам». 1999. 17 мая.

³ «Красный Север». 1999. № 43, 44.

⁴ См.: ст. 2. Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса»; ст. 1. Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

тов своим предназначением, конкретным целевым содержанием, правовым режимом. Поэтому в учебнике они рассматриваются особо¹.

Каждое государство имеет свою организацию бюджетной системы и принципы ее построения, т.е. *бюджетное устройство*. Правовые нормы, закрепляющие бюджетное устройство, устанавливают виды бюджетов, действующих на территории страны, место и роль каждого из них, принципы их функционирования и взаимосвязи. Эти нормы являются в бюджетном праве основополагающими, поскольку выражают право государства и муниципальных образований на свой бюджет, уровень самостоятельности в его формировании и использовании.

Следовательно, *бюджетное устройство* — это основанные на правовых нормах принципы построения бюджетной системы, ее структура и организация взаимодействия входящих в нее бюджетов по линии их доходов и расходов.

Бюджетное устройство страны определяется ее государственным устройством. В унитарном государстве бюджетная система состоит из двух уровней — государственного бюджета и местных бюджетов, находящихся в ведении органов местного самоуправления.

Для бюджетной системы федеративного государства характерны три уровня — государственный федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты. Так, бюджетная система США включает федеральный бюджет, бюджеты штатов и более 82 тыс. бюджетов местных административно-территориальных единиц (округов, муниципалитетов и др.).

В бюджетную систему России как федеративного государства также входят бюджеты трех уровней, являясь ее самостоятельными частями. К ним относятся государственные бюджеты двух уровней:

а) федеральный бюджет;

б) бюджеты субъектов Федерации — республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые, областные бюджеты краев и областей, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, областной бюджет автономной области и окружные бюджеты автономных округов;

§ 3. Бюджетная система и бюджетное устройство в РФ

177

¹ См. гл. 10 учебника. Отрицательное мнение об объединении бюджетов и внебюджетных фондов высказано в литературе. См., например: Родионова В.М. Современные требования к бюджетному законодательству // Финансы. 1998. № 7. С. И.

в) местные бюджеты, к которым относятся бюджеты муниципальных образований и других административно-территориальных единиц, являющихся муниципальными образованиями в соответствии с федеральным законодательством и законами субъектов Федерации.

Среди них следует выделить бюджеты административно-территориальных единиц с особым правовым режимом — бюджеты закрытых административно-территориальных образований¹. Каждый из бюджетов служит финансовой базой для деятельности соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления.

С 1991 г. при сохранившихся в основном видах бюджетов бюджетное устройство в РФ претерпело существенные изменения. Содержание организационно-правовых принципов взаимосвязи между бюджетами еще в рамках Союза ССР стало иным после принятия бывшими союзными республиками, в том числе и РСФСР, Деклараций о суверенитете. Бюджеты союзных республик обособились от союзного (федерального) бюджета и перестали представлять вместе с ним единый государственный бюджет, утверждаемый высшим органом государственной власти страны — Верховным Советом СССР. Обособление бюджетов произошло и в России, что нашло свое закрепление в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». В результате перестал утверждаться государственный бюджет Российской Федерации как ее основной финансовый план формирования и использования единого денежного фонда, в котором сосредоточивались средства всех бюджетов, т.е. произошло обособление бюджетов всех уровней.

Законодательно закреплены (сначала в ранее принятых законах, а затем в БК РФ (ст. 28, 29, 31), в качестве основы бюджетного устройства принципы единства и самостоятельности бюджетов.

Принцип единства. Несмотря на самостоятельность каждого из бюджетов в РФ, законодательство подчеркивает единство бюджетной системы. Оно проявляется во взаимодействии бюджетов всех уровней по линии доходов и расходов. Это взаимодействие осуществляется путем распределения между бюджетами регулирующих доходных источников, создания и частичного перерас-

¹ См.: Закон РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании». Ст. 5 // ВВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915; 63 РФ. 1996. № 49. Ст. 5503; 1998. № 31. Ст. 3822; 1999. № 14. Ст. 1665.

предела целивых и региональных фондов, участия бюджетов разных уровней в финансировании совместных программ, оказания финансовой поддержки бюджетам нижестоящих уровней. В результате складываются межбюджетные отношения, осуществляемые органами государственной власти и местного самоуправления разных уровней (гл. 16 БК РФ).

Законодательство определяет организационно-правовые и экономические гарантии единства бюджетной системы. К ним относятся: ее единая правовая база; использование единых бюджетных классификаций, обеспечивающих сопоставимость доходов и расходов бюджетов всех уровней, а также статистической и бюджетной информации, позволяющей составить консолидированные бюджеты согласованные принципы бюджетного процесса; единая денежная система.

Единство бюджетной системы является необходимым условием проведения *единой социально-экономической, финансовой*, в том числе бюджетной и налоговой политики в стране.

БК РФ 1998 г. (ст. 29) указывает и на другие проявления и гарантии единства бюджетной системы — единство форм бюджетной документации, санкций за нарушение бюджетного законодательства, единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней и ведения бухгалтерского учета.

Самостоятельность бюджетов (ст. 31 БК РФ) обеспечивается правом самостоятельного утверждения бюджета каждого уровня соответствующими представительными органами власти, правом определять направления использования и расходования бюджетных средств; наличием собственных источников бюджетных доходов, запрещением изъятия дополнительно полученных в ходе исполнения бюджета доходов, сумм превышения доходов над расходами и экономии по расходам.

Обобщенное выражение рассмотренные принципы находят в принципах федерализма и развития местного самоуправления, свойственных финансовой деятельности российского государства в целом.

§ 4. Состав доходов и расходов бюджетной системы, их распределение между бюджетами

В соответствии с законодательством государственные и местные бюджеты состоят из доходной и расходной частей. Кроме того, в составе бюджетов образуются целевые и резервные фонды, имеющие свои источники доходов или создаваемые за счет общих

§ 4. Состав доходов и расходов бюджетной системы...

179

бюджетных ресурсов. Они используются на определенные цели соответственно своему предназначению. Однако их доходы и расходы входят в общий состав доходов и расходов бюджета. Все доходы и расходы бюджетной системы распределяются (разграничиваются) между бюджетами разных уровней и видов.

Распределение (разграничение) доходов и расходов бюджетов — это определение видов и объемов доходов и расходов, подлежащих включению в каждый из бюджетов.

Законодательство устанавливает единую для бюджетов всех уровней классификацию доходов и расходов, что обеспечивает сопоставимость их показателей. Такая классификация обусловлена принципом единства бюджетной системы в РФ.

Бюджетная классификация — это группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней по однородным признакам с присвоением объектам классификации группировочных кодов.

Впервые в России бюджетная классификация утверждена законодательным актом — Федеральным законом от 15 августа 1996 г. «О бюджетной классификации»¹. До принятия этого Закона она утверждалась Министерством финансов РФ.

Требование единства классификации сочетается с определенными *правами законодательных (представительных) органов субъектов РФ и органов местного самоуправления*: они вправе производить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации, не нарушая общих принципов ее построения и единства.

Доходы бюджетов. Все предусмотренные законодательством доходы по социально-экономическому признаку можно подразделить на несколько групп:

- а) доходы от предприятий и других организаций разных форм собственности;
- б) доходы от государственного и муниципального имущества;
- в) доходы от государственной внешнеэкономической и другой деятельности;
- г) поступления от личных доходов граждан.

Такая классификация имеет значение для характеристики материального содержания доходной части бюджета, связи ее с экономикой страны. Каждая из групп доходов представляет совокуп-

ность отдельных видов платежей и поступлений. Среди них

¹ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4030; 1998. № 10. Ст. 1144; № 13. Ст. 1462. Новая Редакция Закона — СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3338; 2001. № 33. Ст. 3437; 2002. №19. Ст. 1796.

180

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

важнейшая роль принадлежит налогам, взимаемым с организаций и физических лиц¹.

Федеральный закон «О бюджетной классификации» и БК РФ делят доходы бюджета на:

а) налоговые с выделением их видов;

б) неналоговые (доходы от использования государственного и муниципального имущества, от его продажи, от внешнеэкономической деятельности и др.).

Такая группировка имеет важное значение для анализа источников доходов, их объема, перспектив использования. Исходя из этого, БК РФ определяет виды доходов бюджетов всех уровней.

Вместе с тем важное значение для характеристики правового статуса субъектов бюджетного права имеет группировка доходов бюджетной системы по организационно-правовым признакам.

Так, в зависимости от порядка зачисления в бюджет различают доходы: *закрепленные* за бюджетом каждого уровня, и *регулирующие*.

Закрепленные доходы бюджетов — это доходы, которые в соответствии с законодательством полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной основе закреплены за соответствующим бюджетом. БК РФ (ст. 47) отождествляет их с собственными доходами (что не вполне тождественно).

Так, перечень налогов и приравненных к ним платежей, закрепленных за бюджетами разных уровней, предусмотрен Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и НК РФ (ст. 13, 14, 15); общий перечень разных видов доходных источников, закрепленных за бюджетами, содержится в БК РФ. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» определяет виды доходов, закрепленных за местными бюджетами. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» также содержит указания о закреплении доходов от этого процесса за бюджетами разных уровней (ст. 33)².

В свою очередь законодательство субъектов РФ закрепляет доходные источники, находящиеся в их распоряжении, за местны-

§ 4. Состав доходов и расходов бюджетной системы...

181

Характеристика видов доходов бюджетной системы дана в соответствующих главах учебника.

² СЗРФ. 2002. №4. Ст. 251.

ми бюджетами. В отдельных случаях федеральные источники могут быть непосредственно закреплены за местными бюджетами (в частности, государственная пошлина).

Доля закрепленных доходов в бюджете имеет существенное значение для его действительной самостоятельности. В современных условиях для бюджетов нижестоящих уровней это продолжает оставаться болезненным вопросом. На разрешение его была направлена норма Закона РФ «Об основах бюджетных прав...» 1993 г., установившая долю закрепленных доходов бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов в размере не менее 70% доходной части соответствующего минимального бюджета. Однако в последующих законодательных актах, в частности, в Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», в БК РФ 1998 г. минимальная норма закрепленных доходов в местных бюджетах уже не была установлена.

Регулирующие доходы бюджета — это виды доходов, которые передаются в бюджет субъекта РФ или муниципального образования в целях сбалансирования его доходов и расходов, в виде процентных отчислений от них на основании решений вышестоящих органов власти по нормативам, определяемым при утверждении бюджета на очередной финансовый год. Нормативы могут быть и долговременными — не менее, чем на три года (ст. 48 БК РФ).

Нормативы отчислений по бюджетам разных уровней утверждает соответственно вышестоящий орган представительной власти. Эти нормативы могут быть едиными для бюджетов определенного уровня или дифференцированными в зависимости от объема закрепленных доходов и предстоящих расходов¹.

Для регулирования бюджета (ежегодного планового распределения доходов бюджета в целях его сбалансирования) помимо процентных отчислений от сумм каких-либо видов доходов, применяется и иной метод: *оказание прямой финансовой поддержки* из бюджета другого уровня в форме фиксированной денежной

¹ Например, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» (ст. 20) в бюджеты субъектов Федерации от федеральных налогов передано: от налога на добавленную стоимость в первом квартале — 25%, а с 1 апреля — 15%, полностью поступления подоходного налога с физических лиц и т.д. (СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1093). Однако Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год» отчислений от налога на добавленную стоимость в бюджеты субъектов РФ уже не предусмотрено (см. Приложение № 2 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2002 год» // СЗ РФ. 2001. М> 53. Ст. 5030).

182

суммы на безвозмездной основе. В настоящее время она предоставляется в следующих формах: дотации, субвенции и субсидии, создания фондов финансовой поддержки субъектов РФ и муниципальных образований, а также бюджетного кредита и бюджетной ссуды (ст. 6, 44, 133 БК РФ)¹.

Дотация в бюджетных отношениях — это определенная денежная сумма, выделяемая из вышестоящего бюджета по решению соответствующего представительного органа власти на безвозвратной и безвозмездной основе в нижестоящий бюджет, не оговариваемая каким-либо целевым направлением средств. Дотация предоставляется в случаях, если закрепленных и регулирующих доходных источников недостаточно для выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований.

До 90-х гг. XX в. дотации широко применялись для сбалансирования бюджетов, особенно местных. С 1990 г. стали применяться субвенции из союзного бюджета Союза ССР в отношении бюджетов союзных республик, а затем и внутри союзных республик². Переход к субвенциям связан с обострением необходимости более экономного и эффективного использования средств.

Субвенция в бюджетных отношениях — это денежная сумма, выделяемая из вышестоящего бюджета в бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований для осуществления определенных целевых расходов.

Субвенции, как и дотации, предоставляются на основе решений соответствующих представительных органов власти.

В бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований могут быть направлены также *субсидии*, то есть денежные средства, выделенные из вышестоящего бюджета для финансирования *целевых расходов* на условиях *долевого участия* в них.

Субвенции и субсидии подлежат возврату в случае их нецелевого использования, а также неиспользования в установленные сроки (ст. 78 БК РФ).

¹ См. также Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

² Субвенции появились с образованием Союза ССР в 1924 г. и применялись в отношении бюджетов союзных республик, а также местных бюджетов. При этом было установлено правило долевого участия средств данных бюджетов в финансируемых за счет субвенций мероприятиях. Впоследствии в 1931 г. в связи с использованием процентных отчислений от налогов и доходов как метода бюджетного регулирования субвенции были отменены. В качестве исключения для сбалансирования стали применяться дотации.

Дотации и субвенции *закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАО)* предоставляются в особом порядке: они выделяются непосредственно из федерального бюджета. Так, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год» (ст. 61) установлен объем дотаций в сумме 6 909 710,0 тыс. руб. и субвенций на отселение, на капитальные расходы и финансирование программ развития ЗАО.

В целях оказания финансовой поддержки также создаются: в федеральном бюджете Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, а в бюджетах субъектов Федерации — фонды финансовой поддержки муниципальных образований (ст. 139 БК РФ). В федеральном бюджете на 2002 г., помимо Фонда финансовой поддержки субъектов РФ, созданы: Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов (ст. 48, 54, 55, 57, 58 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год»)¹.

Следует иметь в виду: средства, полученные в форме финансовой поддержки бюджетами, становятся их доходами, а для бюджетов, выделивших средства, — это расходы.

Продолжая характеристику доходной части бюджета, отметим, что в ней в зависимости от права собственности имеются *собственные доходы и заемные средства*. Эти понятия были применены в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (ст. 12).

К собственным доходам бюджетов отнесены: закрепленные в установленном порядке за бюджетом каждого уровня источники доходов;

отчисления, передаваемые в бюджеты от регулирующих доходных источников;

дополнительные источники, устанавливаемые самостоятельно представительными органами власти субъектов Федерации местного самоуправления.

Однако впоследствии законодательство отождествило собственные доходы бюджетов с закрепленными. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» именно в таком аспекте определил понятие собственных доходов местных бюджетов, рассматривая их как «налоговые и неналоговые доходы, закрепленные за местными бюджетами»

и

Кика.

Подробную характеристику названных фондов см. в гл. 10 настоящего учеб-

184

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

§ 4. Состав доходов и расходов бюджетной системы...

185

(ст. 1). Такой же подход к данным понятиям и в БК РФ (ст. 47). Вряд ли целесообразно рассматривать характеристики «собственные» и «закрепленные» как однозначные. Ведь поступившие в бюджет отчисления от регулирующих доходов по утвержденным в законном порядке нормативам становятся казной, т.е. собственностью субъекта РФ или муниципального образования, самостоятельно расходуются ими и не подлежат возврату. *Заемные средства* в доходной части бюджета используются: при недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, превышающих минимальный бюджет, или в случаях временных финансовых затруднений в процессе исполнения бюджета.

Источниками заемных средств, используемых для пополнения бюджета, могут быть: получение органами процентных или беспроцентных ссуд из иных бюджетов; выпуск государственных или местных займов на инвестиционные цели; получение кредита в банке.

Регулируя межбюджетные отношения, БК РФ определяет формы выделения заемных средств бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований из бюджета другого уровня, а именно — бюджетный кредит и бюджетную ссуду. Под бюджетным кредитом понимается предоставление средств другому бюджету для финансирования бюджетных расходов на возвратной и возмездной основах. В отличие от этого, бюджетная ссуда, согласно БК РФ, — это бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета (ст. 6, 44, 133 БК РФ).

Расходы бюджета. Состав расходов бюджетной системы значительно изменился в связи с проведением экономических реформ в стране. Нацеленность на переход к рыночным отношениям¹ и приватизация большого числа предприятий обусловили снижение уровня бюджетного финансирования отраслей экономики. Ассигнования на социально-культурные мероприятия и науку хотя и занимают заметный удельный вес в расходах бюджетной системы, однако в условиях кризисных явлений в экономике они не только не обеспечили необходимой финансовой базы в этой сфере, но и проявили тенденцию к отставанию по темпам роста от других расходов. Между тем возросли расходы бюджетной системы на содержание государственного аппарата.

Расходная часть бюджетной системы включает следующие основные направления. Это расходы на:

- содержание органов государственной власти и местного самоуправления, судов и правоохранительных органов;
- оборону и безопасность страны;
- финансирование отраслей экономики;
- охрану окружающей природной среды;
- социально-культурную сферу;
- науку;
- международную деятельность.

Подробная конкретизация видов расходов бюджетной системы определена в нормах БК РФ и Федеральном законе «О бюджетной классификации»¹, в соответствии с которыми ежегодно утверждаются представительными органами государственной власти и местного самоуправления суммы расходов каждого из бюджетов.

В Законе выделяются функциональная, экономическая, ведомственная и другие классификации расходов бюджетов.

В функциональной классификации содержатся группы расходов на государственное управление и местное самоуправление, на судебную власть, национальную оборону, образование, здравоохранение и т.д., отражающие функции государства.

Экономическая классификация — это группировка бюджетных расходов по их экономическому содержанию. В ней выделяются текущие расходы и капитальные расходы (ст. 66 БК РФ).

К текущим относятся расходы, обеспечивающие текущее финансирование органов государственной власти и местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отраслям экономики в форме дотаций и субвенций на текущее финансирование, а также другие расходы, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией (ст. 68 БК РФ).

Капитальные расходы обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность, расширенное воспроизводство, проведение капитального (восстановительного) ремонта. При осуществлении этих расходов создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности РФ, ее субъектов или муниципальных образований (ст. 67 БК РФ).

В составе капитальных расходов бюджета может быть сформирован *бюджет развития*, порядок формирования и использова-

¹ Новая редакция принята Федеральным законом от 5 августа 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3338; 2001. № 33. Ст. 3437; 2002. № 19. Ст. 1796.

186

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

§ 4. Состав доходов и расходов бюджетной системы...

187

ния которого регулируется особым федеральным законом¹. Впервые бюджет развития был утвержден в составе федерального бюджета на 1999 г. Его доходы сформированы за счет иностранных кредитов и инвестиционных кредитов Международного банка реконструкции и развития, частично — за счет бюджетных доходов. Средства бюджета развития направлены на поддержку экспорта высокотехнологической продукции по программам конверсии оборонного производства, на формирование уставного капитала Российского банка развития и другие инвестиционные проекты (ст. 126, 127 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год»)². Бюджет развития был утвержден и в составе федерального бюджета на 2000 год (ст. 148, 149 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год»)³.

Наиболее объемная по содержанию — *ведомственная структура бюджетных расходов*. Она включает перечень *прямых получателей средств* из бюджета (министерств, государственных комитетов и т.д.), распределение расходов по целевым статьям и видам расходов по прямым получателям и др. Однако в Законе РФ ведомственная классификация расходов установлена применительно лишь к федеральному бюджету. А в отношении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основе Федерального закона такая классификация утверждается соответствующими представительными органами субъектов РФ или местного самоуправления.

Расходы распределяются между бюджетами, исходя из следующих основных принципов:

- а) соответствие состава расходов компетенции органов власти РФ, субъектов Федерации или органов местного самоуправления (по принадлежности);
- б) учет подчиненности (подведомственности) предприятий, организаций, учреждений при формировании расходов каждого бюджета;
- в) учет значения определенных учреждений, мероприятий, масштабов и их влияния на развитие общества.

Задачи усиления роли субъектов Федерации и органов местного самоуправления обусловили дополнение этих принципов принципом самостоятельности субъектов Федерации и органов местно-

¹ См.: Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. «О бюджете развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №48. Ст. 5856

² СЗ РФ. 1999. №9. Ст. 1093.

³ СЗ РФ. 2000. №1. Ст. 10.

го самоуправления в определении направлений и состава расходов своих бюджетов.

Эти принципы действуют в совокупности и характеризуют состав расходов бюджетов всех уровней. Так, компетенция органов государственной власти (или органов местного самоуправления) определяет основные направления расходов соответствующих бюджетов: финансирование отраслей экономики, социально-культурной сферы и др. Например, в связи с тем, что оборона страны находится в ведении Российской Федерации (п. «м» ст. 71

Конституции РФ), расходы на оборону включаются именно в федеральный бюджет. Учет подчиненности предприятий, организаций, учреждений конкретизирует указанные основные направления расходов для каждого бюджета: финансирование органов власти, организаций и учреждений, осуществляемых ими мероприятий производится из того бюджета, который соответствует подчиненности названных субъектов (учреждения федерального подчинения финансируются из федерального бюджета, муниципального — из конкретного муниципального бюджета и т.д.).

При учете (оценке) значения каких-либо организаций, учреждений и (или) осуществляемых ими мероприятий (для страны в целом или региона) финансирование расходов может производиться не из данного бюджета, соответственно их уровню, а из вышестоящего.

Например, суды всех уровней финансируются из федерального бюджета с учетом их роли в осуществлении правосудия и в целях создания независимости от местных властей¹. Из федерального бюджета финансируются также органы системы МВД.

На основании законодательства РФ 90-х гг. XX в. была расширена самостоятельность субъектов Федерации и органов местного самоуправления в формировании расходной части бюджета. Они не только самостоятельно определяют состав и виды бюджетных расходов соответственно подведомственному хозяйству, но могут выделять дополнительные средства неподчиненным им организациям (например, высшим учебным заведениям), учитывая их значение для данной территории.

Все эти принципы отражены в законодательстве и находят свое проявление в правовых актах об утверждении конкретных

¹ См.: Ст. 124 Конституции РФ; Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. «О финансировании судов» // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 877.

188

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

§ 4. Состав доходов и расходов бюджетной системы...

189

бюджетов на определенный финансовый год. Самостоятельность субъектов Федерации и органов местного самоуправления закреплена в БК РФ, в Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», других нормативных правовых актах.

Бюджетный кодекс РФ 1998 г. более детально, чем ранее принятое законодательство, регламентирует состав расходов бюджетов. В Кодексе перечисляются расходы, финансируемые:

- а) исключительно из федерального бюджета;
- б) совместно из всех звеньев бюджетной системы;
- в) исключительно из бюджетов субъектов РФ;
- г) исключительно из местных бюджетов.

Совместное финансирование расходов из бюджетов разного уровня производится по согласованию соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 84—87

БК РФ).

В характеристике расходов, как и доходов бюджета, важной является не только качественная (виды, направления и т.п.), но и количественная сторона, в том числе соотношение объема доходов и расходов. В этом аспекте большое значение имеет принцип *сбалансированности* бюджета, закрепленный в БК РФ (ст. 33), т.е. соответствия объема расходов бюджета суммарному объему его доходов. Он является необходимым условием реализации намеченных расходов.

Негативным проявлением отклонения от этого принципа является дефицит бюджета, т.е. превышение расходов над доходами. БК РФ при наличии дефицита требует определения источников его финансирования.

В связи с затруднениями по сбалансированию бюджета в 1990 г. впервые в РФ (как и в тогда существовавшем СССР) было произведено организационное перестроение расходной части бюджета: в ней выделены — бюджет текущих расходов и бюджет развития (капитальные вложения), что стало впоследствии общим требованием законодательства для бюджетов всех уровней.

Помимо этого, в бюджете текущих расходов было предусмотрено выделение защищенных статей, перечень которых должен был определяться ежегодно при утверждении бюджета соответствующим представительным органом власти. К ним отнесены, например, расходы по заработной плате, пенсиям, стипендиям, хозяйственным расходам на аренду, охрану, отопление, освещение и др. По этим статьям предусмотрено обязательное производство расходов в полном объеме.

Однако в федеральном бюджете на 1998 г. и последующие годы защищенные статьи не утверждались. В БК РФ выделение их также не предусмотрено.

При наличии бюджетного дефицита БК РФ предписывает следующий порядок при формировании и исполнении бюджета:

а) при утверждении бюджета должны быть определены предельные размеры дефицита и источники его финансирования;

б) при снижении в ходе исполнения бюджета объемов поступлений доходов и источников финансирования бюджетного дефицита вводится режим сокращения расходов бюджета (ст. 92, 229, 230 БК РФ).

Источниками финансирования бюджетного дефицита могут быть кредиты банков, государственные (в соответствующих случаях — муниципальные) внутренние займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг, бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные из бюджетов других уровней, и другие внутренние источники. По федеральному бюджету могут быть использованы и внешние источники — государственные займы в иностранной валюте, кредиты иностранных правительств, банков и фирм, международных финансовых организаций в иностранной валюте (ст. 93—96 БК РФ).

В расходной части бюджетов всех уровней создаются *резервные фонды* государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. При этом запрещено создавать резервные фонды законодательных (представительных) органов и депутатов. Эти фонды предназначены для финансирования непредвиденных расходов, в том числе по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций в текущем году (ст. 81 БК РФ).

В федеральном бюджете, помимо резервного фонда Правительства РФ, образуется резервный фонд Президента РФ.

Кроме упомянутых фондов (резервных и финансовой поддержки бюджетов другого уровня), в бюджетах могут создаваться целевые фонды отраслевого характера. Однако число их в последнее время резко сократилось. Так, в федеральный бюджет на 2002 г. входит один такой фонд — Фонд Министерства РФ по атомной энергии (ст. 7 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год»).

Расходы бюджетной системы отражают, помимо внутренних задач страны, международные связи России, в частности со странами СНГ: в федеральном бюджете выделяются средства на реализацию международных договоров в рамках СНГ, на предостав-

190 Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство в РФ

ление кредитов этим странам, а также другим иностранным государствам и на другие цели. Таким образом, бюджетная система является финансовой основой реализации внутренней и внешней государственной политики России.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В каких аспектах можно определить понятие бюджета?
2. Дайте определение понятия бюджета в экономическом аспекте.
3. Определите понятие бюджета в юридическом аспекте.
4. Что такое консолидированный бюджет Российской Федерации?
5. Что такое консолидированный бюджет субъекта Федерации? Поясните на примере конкретных субъектов РФ.
6. Для чего составляется консолидированный бюджет?
7. Какова роль бюджета? Чем она отличается от роли других звеньев финансовой системы?
8. Что такое бюджетное право?
9. Что является предметом бюджетного права?
10. Что такое материальные и процессуальные нормы бюджетного права? Приведите примеры из действующего законодательства.
11. Дайте понятие бюджетных правоотношений, каковы их особенности?
12. Определите круг субъектов бюджетных правоотношений.
13. Дайте понятие источников бюджетного права, назовите их, проведите классификацию.
14. Назовите новые источники бюджетного права, принятые в последнее время.
15. Каково основное содержание Бюджетного кодекса РФ?
16. Что такое бюджетная система, что входит в бюджетную систему?
17. Дайте понятие бюджетного устройства в РФ.
18. Какова роль федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов?
19. Какие принципы бюджетного устройства закреплены законодательством?
20. Что означает единство бюджетной системы РФ?

21. В чем проявляется самостоятельность бюджетов?
 22. Какие группы доходов выделяются в бюджетах по социально-экономическим признакам?
 23. Что такое бюджетная классификация? Каково ее значение?
 24. Какие группы доходов бюджетов выделяются по Федеральному закону «О бюджетной классификации Российской Федерации»?
 25. Что такое закрепленные доходы бюджетов? Каково их значение?
 26. Что такое регулирующие доходы бюджетов? Каково их значение.
 27. Дайте понятие бюджетного регулирования. Какие применяются методы бюджетного регулирования? Контрольные вопросы
 - 191
 28. Какие формы прямой финансовой поддержки бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов установлены законодательством?
 29. Что такое субвенция? Чем она отличается от субсидии?
 30. Что такое дотация в бюджетных отношениях? Чем она отличается от субвенции и субсидии?
 31. Какое значение вкладывает законодательство в понятие «собственные доходы бюджета»?
 32. Каковы основные направления бюджетных расходов?
 33. Какие виды классификации расходов бюджетов установлены законодательством?
 34. Что такое функциональная классификация расходов бюджета? экономическая классификация? ведомственная классификация?
 35. По каким принципам расходы распределяются между звеньями бюджетной системы?
 36. Какие расходы БК РФ относят к финансируемым исключительно из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, какие совместно финансируются из бюджетов разных уровней?
 37. Что понимается под сбалансированностью бюджета?
 38. Что такое бюджетный дефицит? Какие источники финансирования бюджетного дефицита установлены законодательством?
 39. Дайте понятие текущих расходов бюджета.
 40. Дайте понятие капитальных расходов бюджета.
- § 1. Понятие и общая характеристика бюджетных прав РФ
193

Глава 8. БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА (КОМПЕТЕНЦИЯ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЕЕ СУБЪЕКТОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

§ 1. Понятие и общая характеристика бюджетных прав (компетенции) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований

В российском законодательстве, а также в юридической литературе часто встречается термин «бюджетные права» для характеристики компетенции государства, его территориальных подразделений и соответствующих органов власти (или самоуправления) в области бюджета¹. Однако этот термин не следует понимать буквально. Он является условным, поскольку в данном случае речь идет о правах особого содержания, которые по своим юридическим свойствам отличаются от прав, которыми наделены субъекты других отраслей права (например, гражданского, трудового), а также и отдельных институтов финансового права. Эти особенности заключаются в том, что бюджетные права по своим юридическим свойствам во многих случаях сближаются с обязанностями, являются в значительной мере одновременно и обязанностями (например, право утверждать бюджет, право распределять бюджетные средства по основным направлениям расходов и т.д.). Таким образом, в большинстве случаев бюджетное право (правомочие) и обязанность слиты в едином полномочии, эти полномочия отражают *неразрывность прав и обязанностей субъектов бюджетного права*. Однако существуют и «раздельные» их права и обязанности (например, право предоставлять субсидию или ссуду в бюджет другого уровня, право дополнительных расходов на социальные мероприятия, обязанность компенсировать нижестоящему бюджету увеличивающиеся расходы в установленных случаях). Для современных условий, когда стоит задача повысить уровень самостоятельности субъектов Федера-

¹ См., например, Закон РФ «Об основах бюджетных прав...» // ВВС. 1993. № 18. Ст. 635. Этот термин применялся также и в советском законодательстве: действовали, например, Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах СССР и союзных республик», подобные законы союзных и автономных республик.

ции и муниципальных образований, это стало более распространенным явлением. Следовательно, термин «бюджетные права» можно толковать как *полномочия или компетенцию* соответствующих субъектов. Применение его в определенной мере обусловлено традицией, которая вытекает из особенностей субъектов бюджетного права — государственных и муниципальных образований, их органов власти или местного самоуправления. Подчеркивание прав в этом случае как бы предостерегает вышестоящих субъектов от вторжения в компетенцию

нижестоящих, а последних ориентирует на активную деятельность.

Следует заметить, что Бюджетный кодекс РФ 1998 г.¹ применительно к данной области использует термин «компетенция» в отношении органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления (гл. 2). Однако в литературе наряду с названным термином продолжает применяться выражение «бюджетные права»².

Бюджетные права, или компетенция, определяют бюджетно-правовой статус государства и его территориальных подразделений. Основа этого статуса — *право на самостоятельный бюджет*. Такое право принадлежит именно этим субъектам, а не определенным органам государственной власти или местного самоуправления. Из него вытекает широкий круг бюджетных прав (полномочий) материального и процессуального содержания, посредством использования которых и осуществляется право на самостоятельный бюджет. Это права на получение определенных доходов, распределение и использование их на нужды соответствующей территории, а также права по регулированию бюджетных отношений в рамках установленной компетенции. Основы разграничения бюджетной компетенции установлены Конституцией РФ.

Итак,⁴ *бюджетные права (компетенция) Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований — это принадлежащие им в области бюджета полномочия в лице соответствующих государственных органов власти или местного самоуправ-*

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2000. № 32. Ст. 3339; 2001. № 33. Ст. 3429; 2002. № 22. Ст. 2036; Российская газета. 2002. 30 июля. См. также: Федеральный закон от 9 июля 1999 г. «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3492.

² См., например: *Сухова И.Н.* Бюджетные права субъекта Российской Федерации (на материалах Республики Карелия). Автореф. канд. дис. М., 2001.

-941

194 Глава 8. Бюджетные права РФ, ее субъектов и муниципальных образований

ления по формированию и реализации собственного бюджета и регулированию бюджетных отношений на своей территории в определенных законодательством пределах.

Основное содержание бюджетных прав Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований составляют следующие права на:

- собственный бюджет;
- получение закрепленных и регулирующих бюджетных доходов и включение их в данный бюджет;
- использование средств собственного бюджета для финансирования потребностей государства или его территориальных подразделений соответственно их задачам и функциям;
- самостоятельное определение направлений расходов собственных бюджетов;
- распределение собственных бюджетных доходов между бюджетами данной территории;
- формирование и использование в рамках собственного бюджета целевых и резервных фондов;
- объединение средств своего бюджета со средствами других бюджетов и иных финансовых ресурсов;
- привлечение в бюджеты заемных средств (выпуск облигаций федеральных займов, займов субъектов Федерации и муниципальных займов, использование банковского кредита и др.);
- оказание финансовой поддержки нижестоящим бюджетам;
- компенсацию за счет средств вышестоящего бюджета в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих после утверждения бюджета вследствие решений вышестоящих органов государственной власти;
- самостоятельное распоряжение дополнительно выявленными или сэкономленными средствами (свободными остатками средств);
- правовое регулирование отношений, касающихся собственного бюджета (издание законов, положений и других нормативных актов) и в установленных пределах — межбюджетных отношений;
- судебную защиту бюджетных прав.

Как видим, эти права отражают взаимодействие выше- и нижестоящих субъектов в области бюджетных отношений, что обусловлено их экономическими и политическими взаимосвязями. Естественно, что *на каждом уровне бюджетные права имеют свои особенности* и различия по содержанию, порождают отношения, свойственные субъектам именно данного уровня. Некото-

§ 2. Особенности бюджетных прав (компетенции) РФ

195

рые из названных прав отсутствуют, например, у муниципальных образований, в составе которых не имеется муниципальных образований нижестоящего уровня. Поэтому необходима не только

общая характеристика бюджетных прав, но рассмотрение и выявление их особенностей применительно к конкретным видам субъектов.

Анализ бюджетных прав государства и его территориальных подразделений как в общем аспекте, так и в направлении конкретных субъектов имеет важное значение для решения задач совершенствования межбюджетных отношений, нацеленного на достижение сбалансированности интересов всех участников этих отношений, на объективно обусловленное и прозрачное перераспределение средств между бюджетами, обеспечивающее реальную самостоятельность субъектов РФ и муниципальных образований в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности в этой сфере между органами власти разных уровней¹.

§ 2. Особенности бюджетных прав (компетенции) Российской Федерации

Содержание бюджетных прав (компетенции) Российской Федерации обусловлено ее суверенитетом, распространяющимся согласно Конституции РФ (ст. 4) на всю территорию России. Принадлежность бюджетных прав суверенному государству придает им особый характер, отличает их от прав других субъектов. *Роль бюджетных прав РФ* заключается в следующем.

Бюджетные права РФ обеспечивают создание финансовой базы, без которой невозможно действительное осуществление государственного суверенитета России и полномочий по предметам ее ведения. С помощью бюджетных прав в распоряжении федеральных органов власти образуется государственный (федеральный) бюджет, необходимый для функционирования России в качестве суверенного государства и для выполнения им своих внутренних и внешних задач.

Посредством бюджетных прав РФ проводится единая бюджетно-финансовая политика на территории всей страны и в конечном итоге единая социально-экономическая политика.

¹ См.: Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Одобрена постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. // СЗ РФ. 2001. №34. Ст. 3503.

196 Глава 8. Бюджетные права РФ, ее субъектов и муниципальных образований

Кроме того, эти права создают финансовые возможности для координации и объединенных действий России в рамках СНГ, а также для выполнения международных обязательств иного масштаба.

Бюджетные права РФ закреплены в ряде статей Конституции РФ, а также в БК РФ, других нормативных правовых актах, в частности в принимаемых ежегодно федеральных законах о федеральном бюджете, в указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ. В ст. 7 БК РФ содержится перечень полномочий, входящих в компетенцию органов государственной власти РФ в области регулирования бюджетных отношений. Эти полномочия конкретизируются в других соответствующих нормах Кодекса. Совокупность их характеризует бюджетно-правовой статус РФ.

В основном бюджетно-правовой статус Российской Федерации содержит следующие бюджетные права (полномочия).

1. Осуществлять законодательное регулирование бюджетных отношений в закрепленных Конституцией пределах ведения, исходя из компетенции РФ устанавливать основы федеральной политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития. Согласно этому, РФ определяет основы бюджетного устройства и бюджетного процесса, действующие на всей территории России, которые конкретизируются в актах органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления применительно к соответствующей территории. В рамках компетенции РФ по вопросам бюджетной системы принимаются законы и иные правовые акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты Министерства финансов РФ и др.).

Первоначально в России было принято бюджетное федеральное законодательство в форме «Основ...»¹, что отразило федеративное устройство российского государства. Бюджетный кодекс РФ 1998 г. также учитывает эту особенность России в регулировании бюджетных отношений.

2. Российская Федерация имеет право на самостоятельный федеральный бюджет как необходимый атрибут государственности и суверенитета РФ. Такое право также закреплено в Конституции РФ, в которой особо записано, что в ведении Российской Федерации находится федеральный бюджет (п. «з» ст. 71). Российское законодательство, в частности БК РФ, детально регламентирует порядок формирования и исполнения федерального бюджета.

§ 2. Особенности бюджетных прав (компетенции) РФ

197

¹ Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» 1991 г., Закон РФ «Об основах бюджетных прав...» 1993 г.

3. Право устанавливать налоги, сборы, другие источники доходов, подлежащие зачислению в

бюджетную систему. При этом установление общих принципов налогообложения и сборов согласно Конституции РФ (п. «и» ч. 1 ст. 72) относится к совместному ведению РФ и субъектов Федерации.

В ведении РФ непосредственно находятся те налоги и сборы, которые отнесены к федеральным.

4. Право разграничивать (распределять) бюджетные доходы между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. При этом часть доходных источников РФ оставляет в своем ведении, относя их к федеральным доходам. Из них формируется федеральный бюджет. Это налог на добавленную стоимость, акцизы и др.

Другую часть бюджетных доходов Российская Федерация закрепляет за бюджетами субъектов Федерации или передает им в форме отчислений по утверждаемым нормативам (например, от налога на доходы физических лиц).

Отдельные виды бюджетных доходов, отнесенных к федеральным, законодательство РФ закрепляет за местными бюджетами (например, государственную пошлину).

Распределение налогов, сборов, других обязательных платежей между бюджетами разных уровней предусмотрено в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹, а с введением в действие соответствующих статей Налогового кодекса РФ 1998 г. (ст. 12, 13, 14, 15) подлечит урегулированию этими статьями.

Более полный перечень доходов федерального бюджета, включающий не только налоговые, но и неналоговые доходы, содержит БК РФ 1998 г. (ст. 49—50).

5. Право определять компетенцию субъектов Федерации и органов местного самоуправления по установлению на подведомственной им территории налогов, сборов, других бюджетных доходов и их размеров.

6. Установление основ разграничения расходов между бюджетами. Согласно законодательству РФ такой основой является разграничение имущества и компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также органами местного самоуправления.

7. Регулирование бюджетов субъектов Федерации путем передачи отчислений от налогов и других источников доходов, а

¹ ВВС. 1992. №11. Ст. 527сизм. и доп.

198 Глава 8. Бюджетные права РФ, ее субъектов и муниципальных образований также выделения в них дотаций, субвенций, оказание финансовой поддержки из федерального бюджета в других формах.

8. Право образовывать в федеральном бюджете резервные и целевые фонды, в том числе Фонд финансовой поддержки субъектов РФ.

9. Утверждение бюджетной классификации (группировки доходов и расходов бюджетов).

10. Полномочия по организации единой бюджетной отчетности по бюджетам всех уровней. Они осуществляются Министерством финансов РФ.

11. Контроль за использованием субъектами РФ и муниципальными образованиями выделенных им из федерального бюджета средств.

Из рассмотренного перечня бюджетных прав РФ видно, что они действуют в следующих направлениях:

а) в области бюджетных отношений, возникающих на территории России в целом;

б) в отношении федерального бюджета;

в) в отношении бюджетов субъектов Федерации;

г) в определенной мере в отношении местных бюджетов.

В этом проявляется важная координирующая роль федеральных органов власти в функционировании бюджетной системы страны.

§ 3. Особенности бюджетных прав (компетенции) субъектов Российской Федерации

Бюджетные права (компетенция) Российской Федерации и бюджетные права ее субъектов между собой тесно связаны и взаимно обусловлены. Характер такой связи определяется именно федеративным устройством Российского государства, общие принципы которого распространяются и на бюджетные отношения.

Конституция РФ (ст. 71—73) установила предметы ведения РФ в области бюджета и предметы ее совместного ведения с субъектами Федерации, вне пределов которых субъекты Федерации самостоятельны. Обладая всей полнотой государственной власти, они осуществляют собственное правовое регулирование бюджетных отношений, принимают законы и иные нормативные правовые акты.

Важной стороной в характеристике бюджетно-правового статуса субъектов РФ выступает их *равноправие*. При всем своем разнообразии субъекты Федерации согласно Конституции РФ (ч. 4 ст. 5) являются равноправными.

Правовой основой компетенции субъектов РФ, помимо норм Конституции РФ, являются БК РФ, иные законодательные и другие нормативные правовые акты РФ, а также законодательство самих субъектов РФ: конституции республик, уставы краев, областей, автономных округов, в которых содержатся основополагающие нормы о бюджетной компетенции названных субъектов, и их специальное бюджетное законодательство.

В БК РФ (ст. 8) перечислены полномочия, входящие в компетенцию органов государственной власти субъектов РФ в области регулирования бюджетных отношений, комплексно определены виды доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ (ст. 55—57), виды расходов этих бюджетов (ст. 85, 86).

Из числа специальных нормативных актов субъектов РФ важная роль принадлежит принятым их представительными органами власти законам о бюджетном устройстве и бюджетном процессе или бюджетными кодексами.

Бюджетные права субъектов РФ отражают связи последних по линии бюджета по трем направлениям:

- а) с федеральными органами власти;
- б) с органами власти других субъектов Федерации;
- в) с органами местного самоуправления.

Бюджетно-правовой статус субъектов РФ характеризует совокупность следующих прав.

1. Законодательное регулирование бюджетной системы, бюджетного устройства и бюджетного процесса на соответствующей территории, исходя из основ, установленных законодательством РФ.

При этом учитываются особенности системы муниципальных образований и административно-территориального устройства каждого субъекта Федерации, системы его органов государственной власти и органов местного самоуправления, действующих на данной территории.

Законодательство субъектов РФ определяет виды бюджетов, функционирующих на их территории, принципы их взаимосвязи, а также порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения этих бюджетов, порядок осуществления контроля в отношении них.

2. Определение, исходя из законодательства РФ, бюджетных прав муниципальных образований (в составе соответствующих субъектов РФ) в лице их органов местного самоуправления.

3. Право каждого субъекта РФ на самостоятельный бюджет — республиканский, краевой, областной и т.д., утверждаемый соответствующим представительным органом власти.

200 Глава 8. Бюджетные права РФ, ее субъектов и муниципальных образований

Этот бюджет обеспечивает денежными средствами деятельность органов власти субъекта Федерации, выполнение социально-экономических планов и программ по обеспечению жизнедеятельности соответствующего государственного образования и удовлетворению потребностей ее населения.

В пределах имеющихся средств они вправе увеличивать нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, социально-культурных учреждений, органов милиции, охраны окружающей среды и другие цели.

Представительные органы власти субъектов РФ самостоятельно утверждают бюджет и контролируют его исполнение.

4. Право объединять бюджетные ресурсы субъектов Федерации со средствами других бюджетов на договорной основе. Такое объединение может быть произведено также со средствами предприятий, организаций и граждан для финансирования экономических, природоохранных и социальных программ, в том числе совместных и межрегиональных.

5. Право устанавливать на своей территории в соответствии с законодательством РФ региональные налоги, сборы, другие платежи, подлежащие зачислению в бюджет субъекта Федерации и местные бюджеты, а также определять их размеры.

6. Право на получение закрепленных за бюджетом субъекта Федерации налогов и других доходных источников, а также отчислений от регулирующих доходов. Виды доходов бюджетов субъектов РФ закреплены в БК РФ (ст. 55—57), налоговом и другом федеральном законодательстве.

Так, в доходы бюджетов субъектов Федерации зачисляются:

- а) налоги, сборы, другие обязательные платежи, отнесенные в соответствии с законодательством РФ к уровню региональных доходов (доходов субъектов Федерации);
- б) часть налога на прибыль предприятий в соответствии с федеральным законодательством;
- в) поступления от сдачи в аренду (или продажи) имущества, находящегося в собственности субъекта Федерации;
- г) дивиденды от совместных предприятий в соответствии с долей субъекта Федерации в

собственности этих предприятий;

д) платежи за пользование природными ресурсами в соответствии с порядком, предусмотренным законодательством РФ;

е) часть доходов от приватизации имущества, находящегося в собственности субъекта Федерации;

ж) выявленные государственным контролем сокрытые (заниженные) от налогообложения доходы (прибыль) предприятий, ор-

§ 3. Особенности бюджетных прав (компетенции) субъектов РФ

201

ганизаций и учреждений, находящихся в собственности субъектов Федерации;

з) некоторые платежи федерального уровня и др., Кроме того, в бюджеты субъектов Федерации передаются отчисления от федеральных доходных источников (например, от налога на доходы физических лиц, налога на добавленную стоимость, акцизов и др.) по нормативам, утвержденным органами власти РФ на планируемый год. Другая часть этих доходов должна быть зачислена в федеральный бюджет. При недостаточности указанных доходов для сбалансирования бюджетов субъектов Федерации им передаются из федерального бюджета дотации, субвенции и субсидии, используемые в установленном федеральным законодательством порядке.

7. Право распределения доходов между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами соответствующей территории. При этом субъект Федерации вправе закрепить за местными бюджетами находящиеся в их распоряжении источники доходов в полном объеме или в определенной части (проценте) на долговременной основе.

Помимо этого, в компетенцию субъектов Федерации входит ежегодное регулирование местных бюджетов путем передачи им отчислений по установленным размерам от региональных налогов, других платежей. Из бюджетов субъектов Федерации по решению их органов власти местным бюджетам передаются также дотации, субвенции и субсидии, оказывается помощь из фондов финансовой поддержки регионального бюджета.

8. Право образовывать в рамках своего бюджета резервные и целевые фонды, Фонд финансовой поддержки муниципальных образований.

9. Право контролировать использование средств муниципальными образованиями, выделенными им из бюджетов субъектов Федерации, а также соблюдение органами местного самоуправления бюджетного законодательства.

10. Право самостоятельно использовать доходы, дополнительно полученные при исполнении бюджета, а также суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате увеличения поступления в бюджет или экономии в расходах. Порядок их использования установлен БК РФ (ст. 232).

11. Право на компенсацию за счет средств федерального бюджета потерь в доходах бюджета субъекта Федерации или увеличения его расходов в том случае, если они обусловлены принятием в ходе исполнения бюджета решений органа федеральной власти.

202 Глава 8. Бюджетные права РФ, ее субъектов и муниципальных образований

Предусмотренные законодательством бюджетные права субъектов Федерации гарантируются судебной защитой. При нарушении их федеральными органами представительные и исполнительные органы власти субъектов Федерации вправе обратиться за защитой в арбитражный суд.

§ 4. Особенности бюджетных прав (компетенции) муниципальных образований

Все муниципальные образования, виды которых определяются законодательством субъектов РФ (районы, города и др.) в лице их органов местного самоуправления, обладают бюджетными правами (компетенцией). Важное значение этих прав состоит в том, что посредством них создается финансовая база, необходимая для решения органами местного самоуправления своих социально-экономических и других вопросов *местного значения*, а также для осуществления финансирования отдельных *государственных* полномочий, передаваемых органам местного самоуправления. Указанные права также обеспечивают возможность органам местного самоуправления в пределах их компетенции регулировать на своей территории бюджетные отношения с учетом местных особенностей.

Основы бюджетных прав муниципальных образований в лице Органов местного самоуправления закреплены в Конституции РФ (гл. 8), в БК РФ, других федеральных законах, в том числе: в Федеральных законах от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Бюджетный кодекс обобщенно определяет круг полномочий, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных отношений (ст. 9).

Положения федерального законодательства конкретизируются в законодательстве субъектов РФ и нормативных актах самих органов местного самоуправления.

Вместе с тем определение основ бюджетно-правового статуса муниципальных образований в федеральном законодательстве усиливает гарантированность этих прав. Так, Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», специально нацеленный на закрепление гарантий финансовых, в том числе бюджетных прав органов местного самоуправления, предписывает органам государственной власти РФ и

§ 4. Особенности бюджетных прав (компетенции) муниципальных образований 203

органам государственной власти субъектов РФ *содействовать развитию местных финансов*, участвовать в решении вопросов местного значения путем выполнения целевых федеральных и региональных программ. Названный Закон закрепляет также право контроля со стороны этих органов государственной власти за соблюдением органами местного самоуправления бюджетного и налогового законодательства РФ и субъектов РФ.

Бюджетно-правовой статус муниципальных образований характеризует совокупность следующих прав:

1. Право каждого муниципального образования на самостоятельный местный бюджет, утверждаемый представительным органом местного самоуправления. Вмешательство иных органов в разработку, утверждение и исполнение местного бюджета не допускается. Принцип такой независимости органов местного самоуправления в отношении подведомственного бюджета закреплен в Конституции РФ (ст. 132) и названных федеральных законах.

В законодательстве особо указывается на принадлежность бюджета именно муниципальному образованию¹, органы местного самоуправления при этом выполняют процессуальные функции формирования и исполнения бюджета. Такая правовая взаимосвязь подчеркивает направленность местного бюджета на интересы населения соответствующего муниципального образования, ее общее экономическое и социальное развитие. Поэтому встречающееся в юридической литературе и иногда в нормативных правовых актах выражение типа «бюджет органов местного самоуправления» можно воспринимать лишь как условное, не обладающее необходимой четкостью.

Местный бюджет — это бюджет муниципального образования, формирование и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Он является важнейшей частью финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении этих органов. Из местных бюджетов средства направляются на социально-экономические программы, на содержание органов местного самоуправления.

Средства местных бюджетов используются для расходов:

- а) связанных с решением вопросов местного значения, установленных законодательством;
- б) связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

¹ См.: ст. 14 БК РФ, ст. 5 Федерального закона «О финансовых основах мест-

финансовых основах мест-

204 Глава 8. Бюджетные права РФ, ее субъектов и муниципальных образований

- в) связанных с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам, по ссудам и иные расходы.

2. Право выделять в качестве составной части местного бюджета сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, городских районов, не являющихся муниципальными образованиями.

3. Право регулировать в соответствии с федеральным и региональным законодательством межбюджетные отношения в случае вхождения в состав данного муниципального образования других муниципальных образований.

4. Право на получение собственных, закрепленных федеральным и региональным законодательством за местными бюджетами доходов, а также отчислений от регулирующих источников доходов.

Так, за местными бюджетами закреплены местные налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством РФ. К другим собственным доходам местных бюджетов отнесены:

- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
- не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель;

- платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством РФ;
- не менее 50% налога на имущество предприятий;
- налог с доходов физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица;
- доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;
- штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты;
- государственная пошлина.

Кроме того, в местные бюджеты зачисляются доли (в процентах) федеральных налогов, распределяемые между бюджетами разных уровней (часть налога с доходов физических лиц, налога на добавленную стоимость и др.)¹.

При недостаточности средств для сбалансирования местных бюджетов им передаются из бюджетов субъектов РФ дотации,

¹ См.: ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

§ 4. Особенности бюджетных прав (компетенции) муниципальных образований 205

субсидии, субвенции, ссуды по решению представительных органов власти субъектов Федерации, оказывается помощь из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

5. Право на получение из вышестоящих бюджетов финансовых ресурсов, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень (ст. 86 БК РФ);

6. Право самостоятельно расходовать средства местных бюджетов: определять объем финансирования из местных бюджетов по социально-экономическому развитию муниципального образования и направления использования бюджетных средств на эти цели, а также на содержание органов местного самоуправления, другие цели.

Органы местного самоуправления вправе увеличивать в пределах имеющихся средств нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, социально-культурных учреждений, органов милиции и др., определять дополнительные льготы и пособия и т.п.

7. Право образовывать в местных бюджетах в пределах объемов их доходов резервные и целевые фонды;

8. Право самостоятельно использовать дополнительно полученные в ходе исполнения бюджета средства и суммы превышения доходов над расходами, образующиеся на конец года в результате превышения доходов над расходами или экономии в расходах.

9. Право объединять на договорной основе средства местного бюджета со средствами иных бюджетов, а также предприятий, учреждений, организаций для финансирования строительства, ремонта и содержания объектов производственного и непроизводственного назначения. При этом бюджеты могут быть любого уровня, так как в законодательстве на этот счет не содержится каких-либо ограничений.

10. Право представительного органа местного самоуправления устанавливать на своей территории в соответствии с законодательством РФ местные налоги, сборы, другие платежи, подлежащие зачислению в местный бюджет, а также право в соответствии с федеральным законодательством определять размеры этих платежей, льготы. Право органов местного самоуправления устанавливать местные налоги и сборы закреплено в Конституции РФ (ст. 132)¹.

¹ См. также ст. 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы»; ст. 12, 15 Налогового кодекса РФ.

Ж

206 Глава 8. Бюджетные права РФ, ее субъектов и муниципальных образований

11. Право на компенсацию увеличившихся расходов или уменьшившихся доходов, возникших в результате решений, принятых вышестоящими органами государственной власти. Это право как важная гарантия стабильности местных бюджетов закреплено в Конституции РФ (ст. 133).

Здесь имеются в виду случаи, когда принятое вышестоящим органом власти решение приводит к уменьшению доходов и увеличению расходов местных бюджетов. Компенсация производится за счет средств соответствующих вышестоящих бюджетов.

12. Право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять организационные формы контроля за исполнением утвержденного им бюджета. Так, по их решению может быть создана муниципальная налоговая служба для сбора местных налогов и

сборов, муниципальное казначейство в целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета¹.

13. Право органов местного самоуправления регулировать бюджетные отношения на территории соответствующего муниципального образования в соответствии с компетенцией, определяемой законодательством РФ и субъектов Федерации. Они принимают решения по вопросам распределения и использования бюджетных доходов муниципальных образований, конкретизируют правила бюджетного процесса применительно к местным условиям в принимаемых ими нормативных актах (например, положении о бюджетном процессе) и т.д.

14. Гарантированное Конституцией РФ право местного самоуправления на судебную защиту (ст. 133 Конституции РФ), распространяющееся и на область бюджетных отношений. В случае нарушения вышестоящими органами власти бюджетных прав муниципальных образований соответствующие представительные органы местного самоуправления вправе обратиться за их защитой в арбитражный суд. Конституционная гарантия усиливает значимость этого права.

Законодательство исходит из принципа равенства всех муниципальных образований в праве на самостоятельный местный бюджет, утверждаемый представительным органом местного самоуправления, в их правах на получение, распределение и самостоятельное использование бюджетных доходов. Однако на конкретное содержание принадлежащих им бюджетных прав

¹ См.: ст. 14 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

§ 4. Особенности бюджетных прав (компетенции) муниципальных образований 207

влияют особенности муниципальных образований и их системы в рамках данного субъекта РФ, другая специфика, закреплённая в региональном, а в отдельных случаях и федеральном законодательстве.

Выделяется своими особенностями бюджетно-правовой *статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАО)*¹.

ЗАО вступает в бюджетные правоотношения не с субъектом РФ, а непосредственно с федеральными органами власти.¹ Дефицит бюджета ЗАО покрывается субвенциями и дотациями из федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством РФ. Если в бюджете ЗАО планируется превышение доходов над расходами, то решение о перераспределении этого превышения принимается по представлению Правительства РФ при принятии закона о федеральном бюджете на очередной год. Эти средства направляются на финансирование государственных и региональных экологических и социальных программ по преодолению последствий опасной деятельности предприятий и объектов.

В случае строительства или реконструкции в ЗАО предприятий и объектов с сохранением их оборонной направленности за счет средств федерального бюджета, часть их обязательно должна быть отчислена органам местного самоуправления ЗАО. При финансировании государственного оборонного заказа выполняющие его предприятия и объекты производят отчисления в бюджет ЗАО для дополнительного финансирования программ в области экологии и здравоохранения в размере 1% от объема финансирования. Характерно, что все суммы налогов и других бюджетных поступлений с территории ЗАО зачисляются в его бюджет. Тем самым законодательство усиливает гарантии безопасного функционирования упомянутых предприятий и объектов².

¹ См. подробнее: § 3 гл. 3 настоящего учебника.

² См.: ст. 2 Закона РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» // ВВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915; СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5503; 1998. № 31. Ст. 3822; 1999. № 14. Ст. 1665; 2000. № 1. Ст. 10; 2001. № 2; ст. 66, 67 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» // СЗ РФ. 2001. № 53. Ст. 5030.

208 Глава 8. Бюджетные права РФ, ее субъектов и муниципальных образований

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте определение понятие бюджетных прав государства и его территориальных подразделений. Каковы юридические особенности этого понятия?
2. Перечислите бюджетные права государства и его территориальных подразделений.
3. Укажите законодательство, определяющее бюджетные права Российской Федерации.
4. Какие полномочия относятся к бюджетным правам РФ? В чем состоит значение этих прав?
5. Назовите бюджетные права РФ, относящиеся к федеральному бюджету.
6. Назовите бюджетные права РФ, относящиеся к бюджетам субъектов Федерации и местным бюджетам, к бюджетной системе РФ в целом.

7. Назовите бюджетные права, составляющие компетенцию субъекта РФ. Каково значение этих прав?
8. Назовите права субъекта РФ, относящиеся к его собственному бюджету.
9. Назовите права субъекта РФ, относящиеся к федеральному бюджету, к местным бюджетам.
10. Какими нормативными актами регулируются бюджетные права субъектов РФ?
11. Перечислите бюджетные права муниципальных образований. Каково их значение?
12. В каких бюджетных правах муниципальных образований выражаются их взаимоотношения с субъектами РФ, с Российской Федерацией?
13. Что составляет правовую основу бюджетной компетенции муниципальных образований?
14. Какие органы налогового контроля и управления местным бюджетом вправе создавать органы местного самоуправления?
15. Назовите особенности бюджетно-правового статуса закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО).
16. На основе законодательства субъекта РФ (по выбору) назовите источники доходов, передаваемых в местные (муниципальные) бюджеты.

Глава 9. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

§ 1. Понятие бюджетного процесса и его принципы

Правовые нормы, регулирующие бюджетный процесс, предписывают правила, порядок применения норм материального бюджетного права. В них регламентирован весь цикл формирования бюджета от момента его составления до момента утверждения отчета об его исполнении, порядок и последовательность вступления в бюджетные правоотношения различных субъектов - участников этих правоотношений на разных стадиях бюджетного процесса. Процессуальные нормы бюджетного права, их строгое соблюдение являются гарантией законности применения материальных норм бюджетного права, т.е. гарантией правильности и своевременности поступления в бюджет доходов и законности и своевременности их расходования.

*Бюджетный процесс - это регламентированная процессуальными нормами бюджетного права деятельность государства по составлению, рассмотрению и утверждению бюджета, его исполнению и заключению, а также составлению, рассмотрению и утверждению отчета об исполнении бюджета*¹. В ст. 6 БК РФ дается несколько другое определение бюджетного процесса, где не выделена стадия составления и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Представляется, что это не совсем верно так как именно отчет об исполнении бюджета обеспечивает обратную связь в бюджетной деятельности государства и делает эту деятельность прозрачной².

Деятельность государства от начала составления государственного бюджета до утверждения отчета о его исполнении длится около трех с половиной лет, и этот срок называется бюджетным циклом. Весь бюджетный цикл делится на стадии бюджетного процесса: стадия составления, рассмотрения, утверждения бюджета, стадия исполнения и заключения бюджета и стадия состав-систему ^{о р ф} ^{УЛИР_о ВКа} касается бюджетов всех уровней, входящих в бюджетную ^{р7Д?} ^{о"Рoo} о подготовке отчета об исп олнении бюджета регулируется ст. 271

§ 1. Понятие бюджетного процесса и его принципы

210

Глава 9. Бюджетный процесс

§ 1. Понятие бюджетного процесса и его принципы

211

ления и утверждения отчета об исполнении бюджета, которые периодически сменяют одна другую. Сам бюджет действует в течение одного года с 1 января по 31 декабря. Финансовый (бюджетный) год на территории РФ длится 12 месяцев¹. В соответствии со ст. 242 БК РФ 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 заверено органом, исполняющим бюджет, 28 декабря. Счета, используемые для исполнения бюджета завершаемого года, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря.

Средства, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской деятельности и не использованные по состоянию на 31 декабря, зачисляются в тех же суммах на вновь открываемые соответствующим бюджетным учреждением лицевые счета.

Стадии бюджетного процесса следуют строго последовательно, и этот порядок изменению не подлежит. В то же время каждый раз работа с новым бюджетом начинается снова, поскольку ежегодно изменяется объем национального дохода государства, по-разному перераспределяются средства в зависимости от задач, решаемых государством в данный период.

Ежегодно изменяются потребности в денежных средствах каждой республики, области и других

субъектов РФ, органов местного самоуправления в зависимости от того, как будет развиваться хозяйство и социальная сфера данной территории в следующем году.

Однако порядок, предполагающий последовательность стадий составления, рассмотрения, утверждения бюджета, исполнения бюджета, составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета, остается неизменным.

На каждой стадии бюджетного процесса решаются вопросы, которые не могут быть решены в другое время. Так, вопросы бюджетного регулирования за счет процентных отчислений от федеральных и региональных налогов, а также вопросы финансовой поддержки территорий, вопросы распределения дотаций и субвенций территориям решаются в момент составления бюджета.

Окончательно отчисления от регулирующих источников для нижестоящих территорий и вопросы финансовой поддержки, дотаций и субвенций утверждаются вышестоящими представительными органами в момент утверждения вышестоящего бюджета. Этим достигается, на стадии принятия закона о бюджете, сбалансированность показателей бюджета. •

Вопросы открытия бюджетных ассигнований решаются финансовыми органами и банком только после утверждения соответствующего бюджета и т.д.

В основе бюджетного процесса лежат определенные принципы, соблюдение которых дает возможность правильно составить, утвердить и исполнить бюджет, чтобы средства государства были использованы экономно и с максимальной пользой для развития общества. В настоящее время в связи с принятием БК РФ для всей бюджетной системы предусмотрены следующие общие принципы:

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 экономность использования бюджетных средств;

общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;

гласность;

достоверность бюджета;

адресность и целевой характер бюджетных средств¹.

Все эти принципы в той или иной мере присущи и бюджетному процессу. Однако некоторые из них имеют в бюджетном процессе свою интерпретацию и, кроме того, бюджетному процессу присущи также свои собственные принципы.

В основе бюджетного процесса лежит *принцип последовательности* вступления в бюджетную деятельность органов исполнительной и представительной власти, где проект бюджета обязательно составляют исполнительные органы, закон или решение о бюджете принимаются представительным органом, а исполняют бюджеты всех уровней органы исполнительной власти.

Очень важен *принцип ежегодности* бюджета, который включает в себя такое важное основополагающее правило, как обязательное принятие бюджета до начала планируемого года.

Выпол-

См.ст. 211, 264БКРФ.

См. ст. 28БКРФ.

212

Глава 9. Бюджетный процесс

§ 2. Стадия составления проекта бюджета

213

нение именно этого правила делает бюджетную деятельность более прозрачной и обеспечивает более эффективную возможность осуществлять бюджетный контроль за всеми потоками бюджетных средств. Кроме того, ежегодность дает возможность более точно выявить тенденции рыночного развития, более полно учесть происходящие изменения в темпах роста производства, внутреннего валового продукта, национального дохода, курса рубля и т.д.

Особого внимания в бюджетном процессе заслуживает *принцип публичности и гласности*, которые предполагают, что проект бюджета до его принятия широко обсуждается как представительными органами, так и общественностью, принятый бюджет обязательно публикуется в печати. Широкое обсуждение проектов бюджетов, их обязательное опубликование после их принятия, а также отчетность исполнительных органов власти перед представительными органами

власти об исполнении бюджета также служат обеспечению прозрачности бюджетной деятельности в государстве и таким образом помогают исполнить бюджет реально и с наименьшими потерями. Гласным должно быть и отклонение бюджета.

В случае принятия решения об отклонении проекта бюджета или о неутверждении отчетов об исполнении бюджетов в средствах массовой информации должны быть опубликованы необходимые сведения о причинах принятия такого решения.

Решения представительных органов по бюджету должны публиковаться в печати.

Органы представительной и исполнительной власти также постоянно отчитываются перед широкой общественностью о ходе исполнения бюджета.

Важным для бюджетного процесса остается *принцип специализации* бюджетных показателей, который состоит в том, что в основе и составления, и исполнения бюджета лежит бюджетная классификация¹, которая предполагает группировку всех доходов бюджетов всех уровней по источнику возникновения, а расходов по целевому назначению, по направлениям деятельности. В состав бюджетной классификации РФ входят:

- классификация доходов бюджетов РФ;
- функциональная классификация расходов бюджетов РФ;
- ' См.: Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» в редакции от 5 августа 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3338; 2001. № 33. Ст. 3437; 2002. № 19. Ст. 1796.
- экономическая классификация расходов бюджетов РФ;
- классификация источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ;
- классификация источников внешнего финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ;
- классификация видов государственных внутренних долгов РФ и субъектов РФ, видов муниципального долга;
- классификация видов государственных внешних долгов РФ и субъектов РФ, а также государственных внешних активов РФ;
- ведомственная классификация расходов РФ.

Принцип специализации показателей бюджета осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса. Бюджетная классификация — специальный юридический акт, лежащий в основе всей бюджетной деятельности финансовых органов. Следует иметь в виду, что бюджетная классификация имеет значение не только для процессуальных норм бюджетного права, но и лежит в основе материальных норм бюджетных права.

§ 2. Стадия составления проекта бюджета

Эта стадия начинается с послания Президента РФ Федеральному Собранию, которое в соответствии с БК РФ должно поступить в Федеральное Собрание не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году¹. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2002 год» было опубликовано в «Российской газете» 24 апреля 2001 г. и состояло из следующих разделов:

1. Основные итоги бюджетной политики в 2000 — начале 113001 г.
2. Основные задачи бюджетной политики в 2002 г.
3. Первоочередные задачи бюджетной политики в области доходов.
4. Первоочередные задачи бюджетной политики в области расходов.
5. Политика в области межбюджетных отношений.
6. Политика в области управления государственным долгом.
7. Совершенствование казначейских технологий.
8. Совершенствование управления государственными финансами.

См. ст. 170БКРФ.

214

Глава 9. Бюджетный процесс

Затем составлением бюджета занимается Правительство РФ и соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Составление бюджета основывается на: Бюджетном послании Президента РФ; прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год; основных направлениях бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год; прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории; плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год (п. 3 ст. 172 БК РФ). Порядок и сроки составления проекта

федерального бюджета, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета, определяются Правительством РФ (ч. 3 п. 1 ст. 184 БК РФ).

Всю практическую работу по составлению проекта федерального бюджета осуществляет Министерство финансов РФ.

Правительство РФ за 10 месяцев до начала финансового года организует работу по составлению бюджета: доведению до представительных и исполнительных органов субъектов Федерации инструктивного письма об особенностях составления расчетов к проектам бюджетов на следующий финансовый год, в том числе о централизованно установленных социальных и финансовых нормах и нормативах и их изменениях.

Исполнительные органы власти всех уровней, исходя из необходимости утверждения бюджетов до начала финансового года, доводят до представительных и исполнительных органов нижестоящего уровня соответствующие указания по разработке проектов бюджетов. В случае несбалансированности доходов и минимально необходимых расходов бюджетов субъектов Федерации и бюджетов органов местного самоуправления их исполнительные органы власти представляют в вышестоящие органы исполнительной власти необходимые расчеты для обоснования необходимости выделения отчислений от регулирующих доходов, средств фонда поддержки территорий, дотаций, субвенций, подлежащих передаче из вышестоящих бюджетов в бюджеты нижестоящие, а также данных об изменении состава субъектов, подлежащих бюджетному финансированию.

Несогласованные вопросы по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу подлежат рас-

§ 2. Стадия составления проекта бюджета

215

смотрению межведомственной правительственной комиссией которую возглавляет министр финансов.

^Разработка и согласование федерального бюджета на очередной финансовый год завершаются не позднее 15 июля года предшествующего очередному финансовому году¹. Для более полного учета всех финансовых ресурсов исполнительные органы власти каждой территории вправе составить^ер-риториальный сводный финансовый баланс доходов и расходов субъектов Федерации и местного самоуправления.

Предприятия, учреждения и организации всех форм собственности, расположенные на соответствующих территориях, включая налоговые службы и органы статистики, обязаны безвозмездно представлять исполнительным органам власти все сведения необходимые для составления этих балансов.

После представления нижестоящими субъектами Федерации предложений в вышестоящие органы исполнительной власти расчетов по распределению доходов и расходов бюджетов разных уровней Правительство РФ не позднее, чем за четыре с половиной месяца до начала финансового года доводит до всех представительных и исполнительных органов субъектов РФ следующие данные:

«улм^ис

проектируемые нормативы (проценты) отчислений от регулирующих доходов с учетом контингентов этих доходов, поступающих на данной территории;

данные о дотациях, субвенциях и трансфертах, начисляемых к предоставлению из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам, и их целевое назначение;

перечень закрепленных в полном объеме и фиксированных долей (в процентах) доходов за бюджетами всех национально-государственных и административно-территориальных образова-

нии.
В случае возникновения разногласий по проекту бюджета в процессе его подготовки и составления, исполнительные органы власти могут вносить в вышестоящие органы свои предложения по изменению и уточнению проектируемых вышестоящим орга-ном власти показателей.

Рассмотрение этих предложений первоначально производится в соответствующем вышестоящем исполнительном органе власти ^случае отклонения предложения полностью или частично этот

¹ См. ч. 2 п. 8 ст. 184 БК РФ.

вышестоящий орган исполнительной власти обязан совместно с нижестоящим заинтересованным органом составить протокол об имеющихся разногласиях в сроки, установленные соответствующим вышестоящим представительным органом власти. Для рассмотрения возникающих разногласий представительные органы власти на паритетных началах образуют согласительную комиссию. Результаты работы согласительной комиссии должны быть доведены до сведения соответствующих нижестоящих и вышестоящего представительных органов власти в установленные сроки. Окончательное решение принимается соответствующим вышестоящим органом представительной власти.

§ 3. Стадии рассмотрения и утверждения бюджета

Правительство РФ, правительства субъектов РФ и органы местного самоуправления (муниципальных образований) выносят уточненный проект бюджета на рассмотрение в соответствующий представительный орган. По всем финансовым вопросам, и в частности для работы с бюджетом, органы представительной власти разных уровней образуют специальные комитеты и комиссии. Так, в Государственной Думе создан комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам, в Совете Федерации — комитет по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию. Эти комитеты корреспондируют предложения по бюджету других комитетов и комиссий палат Совета Федерации и Государственной Думы и контактируют по вопросам бюджета между собой.

Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания должны провести постатейное рассмотрение представленного проекта бюджета и вынести по нему сводное заключение. Вопрос о рассмотрении и утверждении бюджета в органах представительной власти настолько важен, что с 1994 по 1998 г. Федеральным Собранием РФ принимались специальные законы о порядке рассмотрения и принятия федерального бюджета¹, где предусматривался подробный регламент рассмотрения и принятия федерального бюджета. В настоящее время порядок рассмотрения бюджета в четырех чтениях закреплён в ст. 196 БК РФ.

§ 3. Стадии рассмотрения и утверждения бюджета

217

¹ См., напр.: Федеральный закон «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» // СЗ РФ-1996. №28. Ст. 3454.

БК РФ предусматривает, что Государственная Дума рассматривает проект закона «О федеральном бюджете». Такое внимание представительного органа государственной власти к рассмотрению проекта закона о бюджете характерно для всех демократических государств. Правительство РФ представляет Государственной Думе проект федерального закона о федеральном бюджете¹. К проекту закона прилагается ряд документов и материалов, таких как: - **"

предварительные итоги социально-экономического развития РФ;
прогноз социально-экономического развития РФ на следующий год;
основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год;
план развития государственного и муниципального сектора экономики; прогноз сводного финансового баланса на территории РФ (на очередной финансовый год);
основные принципы и характеристики взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ;
прогноз консолидированного бюджета РФ на следующий год;
федеральные целевые программы по развитию регионов, предусмотренные к финансированию за счет средств федерального бюджета;
проект адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год; .
проект программы приватизации государственных и муниципальных предприятий;
расчеты по статьям классификации доходов и расходов федерального бюджета;
международные договоры о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;
проект программы государственных внешних заимствований РФ и предоставлении государственных кредитов РФ иностранным государствам на очередной финансовый год;
проект структуры государственного внешнего долга РФ;
проект структуры государственного внутреннего долга РФ и проект программы внутренних

заимствований, предусмотренных

¹ В ст. 192 БК РФ закреплено, что проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год вносится не позднее 15 августа текущего года.

218

Глава 9. Бюджетный процесс

на очередной финансовый год для покрытия дефицита федерального бюджета, и т.д.¹

При необходимости внесения изменений и дополнений в законодательные акты по налогам Правительство РФ представляет в Государственную Думу проекты соответствующих федеральных законов.

Расходы в проекте федерального закона о бюджете представляются в разрезе функциональной и ведомственной бюджетной классификации с расшифровкой целевых статей и видов расходов. Правительство РФ представляет Государственной Думе проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда РФ; Фонда социального страхования РФ; Федерального фонда обязательного медицинского страхования².

Центральный банк РФ представляет Государственной Думе согласованный с Президентом РФ и Правительством РФ проект основных направлений денежно-кредитной политики на следующий год³.

До рассмотрения проекта федерального закона о бюджете в первом чтении комитеты и комиссии Госдумы представляют в комитет Госдумы по бюджету, налогам, банкам и финансам заключения по данному законопроекту, на основании которых указанный комитет готовит заключение по проекту бюджета и представляет его на рассмотрение Госдумы.

При рассмотрении проекта Федерального закона о федеральном бюджете РФ *в первом чтении Госдума обсуждает его концепцию* и прогноз социально-экономического развития РФ на следующий год — основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, проект программы государственных внешних заимствований РФ в части источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, а также *основные характеристики федерального бюджета*, к которым относятся: *доходы* федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ; распределение федеральных налогов и сборов между бюджет-

¹ См. п. 1 ст. 192 БК РФ.

² Правовое положение этих фондов нашло закрепление в ст. 13 и гл. 17 БК РФ, в частности в ст. 144.

³ См. ст. 45 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

§ 3. Стадии рассмотрения и утверждения бюджета

219

тами субъектов РФ; дефицит федерального бюджета и источники его покрытия; *общий объем расходов*¹, принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта.

При отклонении проекта федерального закона о бюджете в первом чтении Госдума может передать законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных показателей проекта бюджета; вернуть законопроект в Правительство РФ на доработку; поставить вопрос о доверии Правительству². В случае переДа*-' чи проекта бюджета РФ в согласительную комиссию, которая состоит из представителей Госдумы, Совета Федерации и Правительства РФ, ответственных за рассмотрение бюджета в первом чтении, она разрабатывает согласованный вариант основных характеристик федерального бюджета на следующий год и представляет проект федерального закона о федеральном бюджете на рассмотрение Госдумы повторно в первом чтении.

Решение согласительной комиссии принимается раздельным голосованием членов согласительной комиссии от Госдумы, Совета Федерации, Правительства РФ. Решение считается принятым стороной, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании согласительной комиссии представителей данной стороны. Результаты голосования каждой стороны принимаются за один голос. Решение считается согласованным, если его поддержали три стороны. Решение, против которого возражает хотя бы одна сторона, считается несогласованным³.

По итогам рассмотрения в первом чтении проекта закона о федеральном бюджете принимается постановление Госдумы о принятии в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете⁴.

Если Госдума не принимает решение по итогам работы согласительной комиссии, проект закона о федеральном бюджете считается повторно отклоненным. Повторное отклонение проекта федерального бюджета возможно лишь в случае, если Госдума ставит вопрос о доверии Правительству РФ⁵. Если федеральный бюджет на очередной финансовый год возвращают на

доработку в Правительство РФ, то он дорабатывается в течение 20 дней с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключениях

¹ См. ст. 199 БК РФ.

² Часть 4 ст. 202 БК РФ.

¹ Пункты 1, 2 ст. 203 БК РФ.

⁴ Часть 1 п. 4 ст. 203 БК РФ.

⁵ Часть 3 п. 4 ст. 203 БК РФ.

220

Глава 9. Бюджетный процесс

комитетов по бюджету и экономической политике, доработанный законопроект вносится на повторное рассмотрение Госдумы в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Госдума рассматривает его в первом чтении в течение 10 дней со дня повторного внесения.

В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта закона о федеральном бюджете, вновь сформированное Правительство РФ представляет новый вариант проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 30 дней после его формирования¹.

При рассмотрении Госдумой проекта закона о федеральном бюджете *во втором чтении* утверждаются *расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ* в пределах общего объема федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, и размер *Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ*. Госдума рассматривает закон о бюджете во втором чтении в течение 15 дней со дня принятия его в первом чтении.

Именно во втором чтении Госдума направляет в органы исполнительной и представительной власти субъектов Федерации сведения о распределении доходов от федеральных налогов и сборов между бюджетами Российской Федерации, утвержденные при первом чтении, а также о размере Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и распределении его средств, утвержденных во втором чтении. Если бюджет отклоняется во втором чтении, он передается в согласительную комиссию².

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год *в третьем чтении* утверждаются *расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации* расходов бюджетов РФ и главным распорядителям средств федерального бюджета по всем четырем уровням функциональной классификации расходов бюджетов РФ. Рассматривается распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки целевых программ и т.д. Субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки по третьему чтению в комитет по бюджету (ст. 206 БК РФ).

Госдума рассматривает проект о бюджете в третьем чтении в течение 25 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

§3. Стадии рассмотрения и утверждения бюджета

221

¹ Статья 204 БК РФ.

² Статья 205 БК РФ.

Поправки по распределению средств федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации должны быть рассмотрены комитетом Федерации

должны быть рассмотрены комитетом Федерации

у Д^{ОК}же¹

Поправки субъектов права законодательной инициативы, предусматривающие предоставление средств федерального бюджета организациям любых форм собственности и предоставляются.

Федеральном

/1^НЯ^Н принятия

М этапе рас_вок не доп_с_ Госдумой

Затем Госдума рассматривает проект ; бюджета в четвертом чтении в течение 15 и указанного законопроекта в третьем чтении. *смотрения проекта бюджета внесение*

кается и законопроект голосуется в целом. Прин[^]ается на рас-закон о федеральном бюджете на очередной год пер[<]сле его при-смотрение Совету Федерации в течение пяти дней [^]нятия.

”[^]ования в чет-

Следует обратить внимание на то, что после голосования в первом чтении в Госдуме проект закона о бюджете [^]коном.

Совет Федерации рассматривает федеральный *[°]* 14 дн^Ти^ральном бюджете на очередной финансовый год в т[<]? на предмет со дня предоставления его Госдумой, при этом зак[^]его одобрения голосуется в целом (ст. 208 БК РФ).

Одобренный Советом Федерации закон в течение [^]одавания правляется Президенту РФ для его подписания и <Jr федерации В случае отклонения федерального закона Совет[^]тельная ко. он посылается в согласительную комиссию. Согла[<]закон о фе-миссия выносит на повторное рассмотрение Госдум[^]” но

рассматривается в течение 10 дней. Государственная Дума принимает закон о бюджете в одном чтении

л

Т-, Т-, * & Федерации

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации при по-

закон о федеральном бюджете считается принятым»

вторном голосовании за него проголосовало не менее

общего числа депутатов Государственной Думы (ст. 207 БК РФ)

Секретные статьи федерального бюджета рассма-

тываются на закрытом заседании палат Федерального Собрания. * устанавливаются средства специальных

секретных программ* утверждаются Президентом РФ.

2,

т-г

Федеральном

В случае отклонения Президентом РФ закона о & переда-

че федерального бюджета на очередной финансовый год указанный 4* комиссию

создается в согласительную комиссию. В согласительную

комиссию обязательно включается представитель Президента ^

дву%

222

Глава 9. Бюджетный процесс

Если федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год не вступает в силу до начала года (в случае непринятия Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год до 1 декабря текущего года, а также в случае невступления в силу закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год по другим причинам до 1 января очередного года), Государственная Дума может принять закон о финансировании расходов из федерального бюджета в первом квартале очередного финансового года. В этом случае федеральные органы исполнительной власти производят расходование средств федерального бюджета в соответствии с указанным федеральным законом (ст. 211 БК РФ).

В Бюджетном кодексе также урегулированы случаи внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете (см. гл. 23).

Если изменения финансирования по сравнению с утвержденным федеральным бюджетом составят более 10%, орган исполнительной власти вносит проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете, который рассматривается в Государственной Думе снова в трех чтениях в течение 15 дней.

Если проект закона о внесении изменений и дополнений не принимается в указанный срок, Правительство РФ имеет право на пропорциональное сокращение расходов бюджета, если в законе о бюджете не предусмотрено иное (ст. 213 БК РФ).

На территории каждого субъекта РФ и муниципального образования порядок и условия рассмотрения и утверждения бюджета устанавливаются соответствующими представительными органами государственной власти и местного самоуправления, которые принимают законы (решения) о бюджетном процессе на данной территории. Каждый такой правовой акт должен соответствовать общим принципам бюджетного процесса и правилам составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета.

§ 4. Стадия исполнения бюджета

Практически бюджет исполняется специальными субъектами — участниками бюджетных правоотношений, которые называются:

главный распорядитель бюджетных средств;

распорядители бюджетных средств;

получатели бюджетных средств.

§ 4. Стадия исполнения бюджета

223

Главный распорядитель средств федерального бюджета — орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета.

Главный распорядитель средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета — орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющее право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета (ст. 158 БК РФ).

Распорядитель бюджетных средств — орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным

получателям бюджетных средств.

Получатель бюджетных средств — бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год (ст. 162 БК РФ).

Исполнить бюджет — значит обеспечить полное и своевременное поступление всех предусмотренных по бюджету доходов и обеспечить финансированием все запланированные по бюджету расходы.

Правительство РФ по согласованию с правительствами (администрациями) субъектов РФ устанавливает порядок исполнения бюджетов. Исполнение бюджета обеспечивает в установленном порядке Минфин России, вся система органов управления финансами РФ. В процессе исполнения бюджета органы исполнительной и представительной власти осуществляют корректировку бюджетных назначений с учетом динамики цен и поступлений доходов в федеральный бюджет, осуществляют контроль за исполнением федерального бюджета и целевым использованием средств, выделяемых из федерального бюджета предприятиям, учреждениям и организациям.

До 1998 г. исполнение бюджета происходило через уполномоченные банки, в которых открывались специальные бюджетные счета и которые финансировали бюджетные учреждения и мероприятия по общегосударственным и региональным программам в соответствии с ассигнованиями, выделенными по бюджету, и куда зачислялись налоги, сборы и другие платежи хозяйствующих субъектов и физических лиц для пополнения доходной части бюджета.

1

224

Глава 9. Бюджетный процесс

§ 4. Стадия исполнения бюджета

225

Эта деятельность государства называется кассовым исполнением бюджета, порядок осуществления которого в последнее время изменился. Дело в том, что коммерческие банки практически не справились со своей задачей исполнения бюджета. Имея своей основной целью получение прибыли, они использовали пришедшие им на счета средства как бюджета, так и поступающих в бюджет налогов в коммерческих целях (в частности, играя на рынке ценных бумаг), что вызвало в стране кризис неплатежей и задержку выплат заработной платы. Тогда было решено государственные деньги аккумулировать и перераспределять через государственные органы, что и было осуществлено.

В настоящее время в России осуществляется казначейское исполнение бюджетов, что закреплено в Бюджетном кодексе (ст. 215): «В Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджетов. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений».

В настоящее время Российская Федерация полностью перешла на казначейскую систему исполнения федерального бюджета. Государственный фонд денежных средств почти полностью контролируется государством¹.

Федеральное казначейство регистрирует все операции, связанные с поступлением в федеральный бюджет доходов и других средств из источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также с санкционированием и финансированием расходов федерального бюджета, регистрируемых в Главной книге Федерального казначейства. Федеральное казначейство ведет сводный реестр получателей средств федерального бюджета².

В целях перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов всех уровней в Федеральном законе от 10 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» было закреплено, что в целях управления средства-

¹ См. постановление Правительства РФ «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4170.

² См. ст. 243, 244 БК РФ.

ми местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета представительный орган местного самоуправления вправе создавать муниципальное казначейство за счет средств местного бюджета¹.

По федеральному бюджету в соответствии с Бюджетным кодексом учреждена Главная книга казначейства², где регистрируются все операции, связанные с поступлением в федеральный бюджет доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также с санкционированием и финансированием расходов федерального бюджета.

Главная книга казначейства ведется на основе плана счетов, утверждаемого федеральным казначейством. Записи в Главной книге казначейства осуществляются по факту совершения соответствующих операций в процессе исполнения федерального бюджета, и данные этой книги являются основой для формирования отчетов об исполнении федерального бюджета. Необходимым документом для исполнения бюджета является бюджетная роспись. Сводная бюджетная роспись федерального бюджета составляется Минфином России и утверждается министром финансов РФ в течение 15 дней со дня принятия федерального закона о федеральном бюджете³. Она предусматривает поступление и расходование бюджетных средств поквартально таким образом, чтобы поступающие в определенные временные промежутки доходы смогли покрыть предстоящие в данные промежутки времени расходы. Утвержденная сводная бюджетная роспись федерального бюджета, составленная в полном соответствии с законом о бюджетной классификации, передается на исполнение федеральному казначейству и направляется для сведения в Федеральное Собрание и Счетную палату РФ.

Бюджетная роспись — обязательный документ для практического исполнения бюджета Федерации для субъектов Федерации и для органов местного самоуправления (муниципальных органов).

Все бюджетные изменения, связанные с его исполнением, должны обязательно отражаться через бюджетную роспись.

Завершается работа по исполнению бюджета, и это касается бюджетов всех уровней, 31 декабря. Лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие 31 декабря. Принятие бюджетных обязательств после 25 декабря не допускается. Под-

¹ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464; 1999. № 28. Ст. 3492.

² См. ст. 256 БК РФ.

³ См. ст. 246 БК РФ.

226

Глава 9. Бюджетный процесс

§ 5. Отчет об исполнении бюджета

227

тверждение бюджетных обязательств должно быть завершено Федеральным казначейством 28 декабря. До 31 декабря включительно Федеральное казначейство обязано оплатить принятые и подтвержденные бюджетные обязательства. Счета, используемые для исполнения федерального бюджета, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря.

Средства, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской деятельности и не использованные по состоянию на 31 декабря, зачисляются в тех же суммах на вновь открываемые соответствующими бюджетными учреждениями лицевые счета.

После завершения операций по принятым бюджетным обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете федерального бюджета подлежит учету в доходах федерального бюджета наступившего финансового года в качестве остатка средств¹.

§ 5. Отчет об исполнении бюджета

Бюджетный процесс завершается составлением и утверждением отчета об исполнении бюджета. Этому вопросу посвящены ст. 271, 272 и 273, а также гл. 27 БК РФ. Отчет об исполнении бюджета начинается с того, что в конце финансового года министр финансов издает распоряжение о закрытии года и подготовке отчета об исполнении бюджета в целом и каждого государственного внебюджетного фонда в отдельности². Отчет об исполнении бюджета готовит орган, исполняющий бюджет, на основании отчетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств³. Отчет об исполнении бюджета представляется в соответствующий представительный орган в форме проекта закона

(решения) вместе с документами и материалами, предусмотренными БК. По исполнению бюджета проводится внешняя проверка Счетной палатой РФ, которая дает заключение об исполнении федерального бюджета⁴.

Отчет об исполнении бюджета должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении бюджета⁵.

См. ст. 264 БК РФ. См. ст. 274 БК РФ. См. ст. 271БКРФ. См.ст. 277, 278БКРФ. См. ст. 272 БК РФ.

Вместе с отчетом об исполнении бюджета в Государственную Думу представляются следующие документы и материалы:

отчет о расходовании средств резервного фонда Правительства РФ и резервного фонда Президента РФ;

отчет Минфина России и иных уполномоченных органов о предоставлении и погашении бюджетных ссуд, бюджетных кредитов;

отчет Минфина России и иных уполномоченных органов о предоставлении государственных гарантий;

отчет о внутренних и внешних заимствованиях РФ по видам заимствований;

отчет о доходах, полученных от использования государственного имущества;

сводные отчеты о выполнении плановых заданий по предоставлению государственных и муниципальных услуг;

сводные отчеты по сметам доходов и расходов бюджетных учреждений по главным распорядителям бюджетных средств;

реестр федеральной государственной собственности на первый и последний день отчетного финансового года;

отчет о состоянии внешнего и внутреннего долга РФ;

отчет федерального казначейства о рассмотренных делах и наложенных взысканиях за нарушение бюджетного законодательства¹.

В ходе проверки бюджета может быть выявлено несоответствие исполнения бюджета принятому закону (решению), тогда соответствующий представительный орган имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении бюджета и указанный орган имеет право обратиться в прокуратуру РФ для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечению к ответственности виновных должностных лиц².

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, одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в Госдуму вносятся отчеты об исполнении бюджетов федеральных целевых бюджетных фондов³. В Государствен-

¹ См. ст. 276 БК РФ.

² См.ст. 273БКРФ.

³ См.ст. 275 БК РФ.

228

Глава 9. Бюджетный процесс

ную Думу вместе с отчетом по бюджету и целевым фондам представляется целый ряд документов в соответствии со ст. 276 БК РФ.

Счетная палата РФ дает заключение по отчету Правительства РФ об исполнении федерального бюджета, в которое включаются заключения:

по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов бюджетов РФ;

по каждому главному распорядителю бюджетных расходов с указанием руководителей органов государственной власти или должностных лиц, допустивших нарушения исполнения функциональной классификации¹.

Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета в течение полутора месяцев после получения заключения Счетной палаты РФ (ст. 279 БК РФ), при этом заслушиваются доклады: руководителя федерального казначейства, министра финансов, Генерального прокурора РФ, а также могут быть заслушаны председатели Конституционного, Высшего Арбитражного, Верховного судов, которые могут выступить с анализом дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства в течение года.

В итоге может быть принято следующее решение:

об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета;

об отклонении отчета об исполнении федерального бюджета.

В случае отклонения отчета об исполнении бюджета к ответственности привлекаются должностные лица, предоставившие недостоверные или неполные сведения по исполнению бюджета.

Решение об отчете об исполнении бюджета должно быть опубликовано в средствах массовой информации.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое бюджетный процесс? Каково его значение?
2. Что является предметом регулирования бюджетно-процессуальных норм? В каких нормативных актах они закреплены?
3. Каковы принципы бюджетного процесса?
4. Назовите стадии бюджетного процесса. Какой промежуток времени охватывает их продолжение?
5. Что такое бюджетная классификация? Какие виды бюджетной классификации установлены законодательством? Каково значение бюджетной классификации?

Контрольные вопросы

229

См. ст. 278БКРФ.

6. Как распределена компетенция между законодательными (представительными) органами государственной власти и местного самоуправления по стадиям бюджетного процесса?
7. Охарактеризуйте стадию составления проекта бюджета. Какие органы ее осуществляют?
8. Охарактеризуйте полномочия Президента РФ в бюджетном процессе.
9. Каков порядок рассмотрения проекта бюджета законодательными (представительными) органами государственной власти и местного самоуправления?
10. Каково содержание понятия исполнения бюджета?
11. Какие органы государственной власти и местного самоуправления участвуют в исполнении бюджета?
12. Каковы функции федерального казначейства в исполнении бюджета?
13. Что такое «кассовое исполнение бюджета»? Кто его осуществляет?
14. Что означает казначейская система исполнения бюджета?
15. Кто является главным распорядителем бюджетных средств, распорядителем бюджетных средств и получателем бюджетных средств? Охарактеризуйте их правовое положение.
16. В каком порядке и в какой форме утверждается отчет об исполнении бюджета?

Глава 10. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЦЕЛЕВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МЕСТНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ

§ 1. Понятие, значение, классификация и основы правового регулирования целевых государственных и муниципальных денежных фондов

История возникновения и развития целевых денежных фондов уходит в далекое прошлое. Создание целевых денежных фондов было связано с тайной деятельностью правительств различных государств. Специальные денежные фонды были характерны для финансовой деятельности государства задолго до появления единого государственного бюджета. Средства данных фондов шли на покрытие расходов в военной сфере, для научных исследований, экономического развития и др. В дальнейшем государство вынуждено было создать единый государственный бюджет. Однако функционирование многих специальных денежных фондов сохранилось. Такая картина характерна для Великобритании, Германии, Японии и других развитых государств. Россия не была исключением. Так, в XIX в. чрезвычайные потребности российского государства могли быть покрыты путем использования резервного фонда или запасной казны. В дальнейшем, к началу XX в., использованию резервного фонда стали предпочитать повышение налогов и заключение займов, а при формировании бюджета в советские времена государство совершенно отказалось от создания каких-либо специализированных фондов. Финансирование мероприятий проводилось только в рамках единого государственного бюджета.

Целевые государственные и местные денежные фонды полноценное развитие получили в России в 90-х гг. XX в. В числе первых были созданы Пенсионный фонд РФ¹, дорожные фонды РФ² и другие внебюджетные фонды. Причиной их создания и разви-

¹ См.: Закон РФ от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации» // ВВС. 1990. № 27. Ст. 351.

² См.: Закон РФ от 18 октября 1991 г. «О дорожных фондах в Российской Федерации» // ВВС. 1991. № 44. Ст. 1426; СЗ

тия стало недостаточное внимание к расходам на отдельные важные для государства мероприятия. В результате государство вынуждено было создать специальные денежные фонды для финансирования приоритетных социальных и экономических задач, не нашедших достойное место среди статей доходов и расходов государственного бюджета.

Государственные внебюджетные фонды создавались как на федеральном, так и на уровне субъектов РФ. Муниципальные образования также могли создавать свои целевые фонды. Начиная с 1994 г. формируются целевые фонды в рамках бюджета (целевые бюджетные фонды)¹, а также принимается правовая база для создания отраслевых внебюджетных денежных фондов² и целевых фондов Правительства РФ³. На данный момент российское государство держит курс на ограничение количества целевых фондов в связи с достижением соответствующих задач и целей. Сократилось количество как бюджетных, так и внебюджетных целевых денежных фондов. Это проявляется, прежде всего, в законах о бюджетах. Однако это не означает полного отказа от целевых фондов, поскольку с их помощью обеспечивается проведение различных существенных для государства и населения мероприятий. Доказательством этому служит гл. 17 (ст. 143—150) БК РФ, посвященная государственным внебюджетным фондам Российской Федерации.

С учетом действующего законодательства следует отметить, что целевые денежные фонды представляют собой особую форму образования и расходования денежных средств, направленных на обеспечение строго целевого финансирования конкретных мероприятий на наиболее приоритетных участках экономического и социального развития.

На практике определено четыре основных вида целевых государственных и местных денежных фондов:

государственные и местные внебюджетные фонды;

отраслевые (ведомственные) внебюджетные фонды;

¹ См.: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1994 год» // СЗ РФ. 1994. №10. Ст. 1108.

² См.: постановление Правительства РФ от 12 апреля 1994 г. «О порядке образования и использования отраслевых и межотраслевых внебюджетных фондов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ» // САПП. 1994. № 16. Ст. 1278; СЗ РФ. 1996. № 32. Ст. 3934; 1998. № 14. Ст. 1603.

³ См., например: постановление Правительства РФ от 3 февраля 1994 г. «О Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» // САПП. 1994. № 6. Ст. 447; СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1603.

целевые бюджетные фонды;

целевые фонды Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ.

Можно выделить следующие характерные черты целевых государственных и муниципальных денежных фондов.

Во-первых, создаются они только компетентными государственными или муниципальными органами. Этим целевые государственные и местные денежные фонды прежде всего отличаются от негосударственных целевых денежных фондов, выступающих в виде негосударственных некоммерческих организаций¹.

Во-вторых, они имеют строго определенную цель создания и функционирования. Как правило, в качестве таковой цели может выступать пенсионное обеспечение, социальное страхование, финансирование медицинского обслуживания населения, поддержание приоритетных отраслей промышленности, обеспечение продовольствием районов Крайнего Севера и другие.

В-третьих, их правовое положение определяется нормативным актом о бюджете соответствующего уровня, Положением о соответствующем фонде или иным подзаконным нормативным актом, изданным компетентным органом и определяющим основные условия образования и функционирования фонда.

В-четвертых, действие фондов ограничивается достижением целей, лежащих в основе их создания.

Целевые государственные и местные денежные фонды могут быть классифицированы по следующим основаниям:

по юридической природе;

по территориальному уровню;

по целевому назначению;
по срокам действия;
по порядку формирования.

С точки зрения *юридической природы* целевые фонды можно подразделить на:

а) фонды, которые создаются на основании федеральных законов. К их числу можно отнести бюджетные целевые фонды (например: Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития, Фонд реформирования региональных финансов, Фонд финансовой поддержки субъектов РФ) и иные денежные фонды, созданные на основании закона о федеральном бюджете, внебюджетные государственные

¹ См. например: Федеральный закон от 7 мая 1998 г. «О негосударственных пенсионных фондах» // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.

§ 1. Понятие, значение, классификация и основы правового регулирования 233

социальные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ) и др.;

б) фонды, создаваемые на основании законов субъектов РФ, в частности законов о бюджетах субъектов РФ, иных законов¹ и подзаконных нормативных актов, принятых органами власти субъектов РФ²;

в) фонды, которые создаются в силу указов Президента РФ. К числу таковых можно отнести Фонд по поддержке соотечественников за рубежом «Россияне»³;

г) фонды, образованные постановлениями Правительства РФ. Например, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере⁴.

Целевые фонды могут создаваться в соответствии с законами и иными нормативными актами, но детально их правовой статус закрепляется только подзаконными правовыми актами, в числе которых наиболее часто выступают указы Президента РФ или постановления Правительства РФ.

По *территориальному уровню* целевые денежные фонды подразделяются на:

федеральные;

региональные, или территориальные⁵ (субъектов РФ);

местные (муниципальные).

Внебюджетные фонды могут формироваться на самом различном уровне. Так, фонды обязательного медицинского страхования формируются на федеральном и региональном уровнях. Субъекты РФ могут создавать свои территориальные государст-

¹ Например, создан краевой внебюджетный Фонд свободной экономической зоны «Алтай». См.: Закон Алтайского края от 6 марта 2000 г. «О краевом фонде свободной экономической зоны «Алтай» // Сборник законодательства Алтайского края. 2000. №47. С. 79.

² К числу таковых относится, например, внебюджетный инновационный фонд Республики Башкортостан. См.: постановление Государственного Собрания Башкирии от 7 марта 2000 г. «Об утверждении положения о внебюджетном инновационном фонде Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2000. № 7. Ст. 509.

³ См.: Указ Президента РФ от 13 апреля 1996 г. «О создании фонда по поддержке соотечественников за рубежом «Россияне» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1836.

⁴ См.: постановление Правительства РФ от 3 февраля 1994 г. «О Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» // САПП. 1994. № 6. Ст. 447; СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1603.

⁵ Подобный термин используется в БК РФ.

234 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов

235

венные внебюджетные фонды. Представительные органы местного самоуправления также могут создавать свои целевые внебюджетные фонды¹.

Отраслевые внебюджетные фонды могут создаваться на федеральном² и региональном³ уровнях. Целевые фонды Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ создаются соответственно на федеральном и региональном уровнях. Что касается бюджетных целевых фондов, то они создаются на всех территориальных уровнях. Последнее вытекает, прежде всего, из законов или решений о бюджете.

По целевому направлению денежные фонды можно классифицировать на экономические и социальные. Так, федеральные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ) являются социальными. Остальные целевые денежные фонды в большинстве своем являются экономическими.

Денежные фонды различаются также по срокам действия. Следует выделять долгосрочные и

краткосрочные денежные фонды. К числу долгосрочных относятся внебюджетные социальные фонды: Пенсионный фонд РФ и др. Остальные являются краткосрочными, так как прекращают свое существование после выполнения возложенных на них задач.

По порядку формирования выделяются целевые денежные фонды, формируемые в рамках бюджета (бюджетные целевые фонды) и образуемые отдельно от него (внебюджетные и иные денежные фонды).

Правовой статус целевых денежных фондов регулируется значительным количеством нормативных актов. Особое место среди них занимают законы или решения о бюджетах различных уровней. В них же уделяется внимание целевым бюджетным фондам. Федеральные законы посвящены в основном правовому статусу внебюджетных фондов. Постановления Правительства РФ и

¹ См.: ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330.

² См., например: Положение о централизованном фонде социального и материального развития Министерства иностранных дел РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 24 мая 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 2074.

³ См., например: постановление Правительства Республики Марий Эл «О создании межведомственного фонда поддержки агропромышленного комплекса по подготовке техники к сельскохозяйственным работам 2000 года» // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2000. № 4.

указы Президента РФ регулируют финансовые отношения по поводу образования и использования целевых фондов Правительства РФ, а также отраслевых внебюджетных фондов.

§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов

Целевые бюджетные фонды консолидируются в бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ для оказания финансовой помощи отдельным регионам и муниципальным образованиям, финансирования отраслей экономики, а также государственных и муниципальных программ социально-экономического развития.

Особенностью бюджетных целевых фондов является то, что статьи доходов и расходов указанных фондов определяются федеральными законами, законами субъектов РФ или решениями представительных органов местного самоуправления о соответствующем бюджете на очередной финансовый год и учитываются в составе указанных бюджетов. Период деятельности фондов определяется временем действия соответствующих бюджетов, то есть календарным годом, после чего фонды прекращают свое существование или образуются вновь.

К рассматриваемым фондам условно можно отнести *фонды финансовой поддержки и резервные фонды*. Они отличаются от целевых бюджетных фондов тем, что не имеют отраслевой направленности.

Впервые федеральные целевые бюджетные фонды были созданы согласно Закону РФ от 14 мая 1993 г. «О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год»¹. В 1993 г. на республиканском уровне действовали: Фонд социальной поддержки северян; Фонд поддержки предпринимательства; Резервный фонд Президента РФ по социальной защите малообеспеченных слоев населения; Фонд Верховного Совета РФ по социальной поддержке населения; Резервный фонд Правительства РФ на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций; Фонд социальной поддержки северян для обеспечения финансирования досрочного завоза продовольствия и товаров народного потребления в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, адресной поддержки малообеспеченных слоев населения в виде компенсационных выплат за приобретенные товары и оказанные услуги.

ВВС. 1993. № 22. Ст. 794; САПП. 1993. № 512. Ст. 5068.

236 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

В федеральном бюджете на 1994 г. впервые образованы: Федеральный фонд финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства; Фонд возрождения торгового флота России; Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ; Фонд государственной поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности¹.

Начиная с 1995 г., в федеральный бюджет консолидированы (включены) средства целевых внебюджетных фондов: Федерального дорожного фонда РФ, Федерального экологического фонда РФ, Фонда социального развития департамента налоговой полиции РФ, Централизованного фонда социального развития Государственной налоговой службы РФ, Фонда развития таможенной системы РФ, Государственного фонда борьбы с преступностью. Законодательным (представительным) органам субъектов РФ в соответствии с Федеральным

законом «О федеральном бюджете на 1995 год»² было рекомендовано консолидировать в региональных бюджетах средства целевых внебюджетных территориальных дорожных фондов и других внебюджетных фондов, образованных по решениям законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов РФ за счет специальных налогов, сборов и иных поступлений.

Начало созданию федерального и территориальных дорожных фондов было положено Законом РФ «О дорожных фондах в Российской Федерации»³.

Деятельность дорожных фондов была связана с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования.

Созданию экологических фондов положил начало Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» (ст. 17)⁴. Целью их создания являлось формирование и укрепление экологического правопорядка и обеспечение экологической безопасности на территории Российской Федерации и республик в ее составе.

§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов

237

¹ Федеральный закон от 1 июля 1994 г. «О федеральном бюджете на 1994 год» //СЗ РФ. 1994. № 10. Ст. 1108; 1995. № 14. Ст. 1213.

² СЗ РФ. 1995. №14. Ст. 1213.

³ В настоящий момент действуют только территориальные дорожные фонды. Подробнее см.: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие акты законодательства РФ» // Российская газета. 2002. 30 июля.

⁴ ВВС. 1992. № 10. Ст. 457, 459; 1993. № 29. Ст. 1111. Отменен Федеральным законом от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» (ст. 84) // Российская газета. 2002. 12 янв.

В федеральный бюджет на 1999 г. были консолидированы средства наибольшего количества целевых бюджетных фондов за все время их существования¹. К целевым бюджетным фондам дополнительно были отнесены ранее функционировавшие в качестве внебюджетных: Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов; Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов; Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы; Фонд Министерства РФ по атомной энергии.

-"*•

Фонд социального развития департамента налоговой полиции РФ и Централизованный фонд социального развития Государственной налоговой службы РФ были объединены в Федеральный фонд Министерства РФ по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции РФ.

С 1 января 2001 г. названные бюджетные фонды за исключением Фонда Министерства РФ по атомной энергии были ликвидированы в связи с включением денежных средств фондов в соответствующие разделы федерального бюджета согласно функциональной классификации расходов².

В качестве новых целевых бюджетных фондов в федеральном бюджете на 2001 г. были образованы: Фонд регионального развития; Фонд компенсаций; Фонд развития региональных финансов, порядок предоставления и расходования средств которых определялся Правительством РФ.

Фонд компенсаций был создан для предоставления субсидий и субвенций бюджетам субъектов РФ в соответствии со сводной бюджетной росписью на финансирование текущих расходов по реализации Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»³ и Федерального закона от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»⁴.

Источником формирования Фонда развития региональных финансов являлся кредит Международного банка реконструкции и развития. Субсидии из фонда направлялись на активизацию процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов РФ, со-

¹ Федеральный закон от 22 февраля 1999 г. «О федеральном бюджете на 1999 год» //СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1093; № 28. Ст. 3463.

² Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2001 год» // СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 53 (ч. 1). Ст. 5030.

³ СЗРФ. 1995. №48. Ст. 4563; 2002. №1 (ч. 1). Ст. 2.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929; 2001. № 53. (ч. 1). Ст. 5017.

Правительством РФ в соответствии с соглашением о займе с Международным банком реконструкции и развития.

В федеральный бюджет на 2002 г. включены средства: Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ; Фонда компенсаций; Фонда софинансирования социальных расходов; Фонда регионального развития; Фонда Министерства РФ по атомной энергии; Федерального фонда семян сельскохозяйственных растений; Федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Фонд развития региональных финансов преобразован в Фонд реформирования региональных финансов¹.

Порядок предоставления и расходования средств указанных фондов определяется Правительством РФ.

В 2002 г. средства *Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ* используются на предоставление дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ; 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; субвенций на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Фонд компенсаций, в 2002 г. выполняет более широкие задачи, чем в 2001 г. и предназначен для выделения субсидий и субвенций на финансирование текущих расходов по реализации не только Федеральных законов «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», но и Законов РФ «О реабилитации жертв политических репрессий»², «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»³ и ряда других.

§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов

239

¹ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2002 год» (ст. 7, 19, 48, 54) // СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 11. Ст. 1019.

² ВВС. 1991. № 44. Ст. 1428; СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030.

³ ВВС. 1991. № 21. Ст. 699; СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

Перед *Фондом реформирования региональных финансов* также стоят более широкие задачи по сравнению с *Фондом развития региональных финансов*. К ним, в частности, отнесены: реформирование региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности бюджетных расходов. Субсидии из фонда предоставляются субъектам РФ, отобраным на конкурсной основе.

Целью создания *Фонда софинансирования социальных расходов* является выделение дотаций на частичное возмещение расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на: повышение тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы; предоставление субсидий населению на оплату жилья и коммунальных услуг.

Фонд Министерства РФ по атомной энергии формируется за счет доходов: за поставляемый в США низкообогащенный уран в рамках исполнения обязательств России в области разоружения и контроля над вооружениями; от поставки высокообогащенного урана в рамках исполнения Российской Федерацией международных договоров о научно-техническом сотрудничестве и поставках высокообогащенного урана и др.

Использование средств фонда осуществляется по следующим направлениям: финансовое обеспечение мероприятий по повышению ядерной и радиационной безопасности, экологических программ и программ поддержки фундаментальной и прикладной науки; финансирование работ, связанных с реструктуризацией и конверсией предприятий и организаций Министерства РФ по атомной энергии; финансирование других расходов, связанных с деятельностью ядерного комплекса, включая мероприятия по утилизации вооружений.

Федеральный фонд семян сельскохозяйственных растений и *Федеральный интервенционный фонд сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия* предназначены для кредитования предприятий и организаций агропромышленного комплекса, проведения

товарных интервенций и отпуска семян. Доходы от отпуска семян и проведения на рынке интервенций зерна и других продуктов используются на восстановление запасов семян Федерального фонда семян сельскохозяйственных растений и пополнение запасов Федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Помимо указанных фондов предусмотрено создание резервного фонда Президента РФ и резервного фонда Правительства РФ.

240 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

Правовой основой функционирования резервного фонда Президента РФ является БК РФ¹ (ст. 81, 82).

Правовой режим резервного фонда Правительства РФ определяется Положением о порядке расходования средств резервного фонда Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г.²

Средства резервного фонда Президента РФ используются на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ. Расходование средств резервного фонда осуществляется на основании письменного распоряжения Президента РФ. Объем средств фонда не может превышать 1% утвержденных расходов федерального бюджета.

Средства резервного фонда Правительства РФ используются для финансирования непредвиденных расходов и мероприятий федерального значения, в том числе, на государственную поддержку общественных организаций; проведение юбилейных мероприятий общегосударственного значения; оказание разовой материальной помощи гражданам за заслуги перед государством.

В соответствии со ст. 81 БК РФ в расходной части бюджетов субъектов Федерации также предусматривается образование резервных фондов органов исполнительной власти. Помимо этого в бюджетах субъектов РФ могут формироваться фонды финансовой поддержки муниципальных образований.

Фонды, финансовой поддержки муниципальных образований создаются в бюджетах субъектов РФ в соответствии со ст. 10 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Источниками формирования средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований являются отчисления от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджеты субъекта Федерации.

Распределение средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований осуществляется в соответствии с фиксированной формулой, учитывающей численность населения муниципального образования, долю детей дошкольного и школьного возраста в общей численности населения муниципального образования, долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения муниципального образования, площадь территории муницип-

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030.

² СЗ РФ. 1997. №28. Ст. 3450.

§ 3. Правовой режим государственных и местных внебюджетных фондов 241

ципального образования, а также другие факторы, определяющие особенности субъектов РФ. Доля каждого муниципального образования в общем объеме средств фондов устанавливается в процентах и утверждается законами субъектов РФ о бюджете.

В свою очередь, муниципальные образования могут консолидировать в своих бюджетах *резервные фонды органов исполнительной власти¹, целевые муниципальные экологические и иные» фонды* в зависимости от приоритетности задач, стоящих перед местным самоуправлением. Правовой режим фондов определяется решениями представительных органов местного самоуправления о бюджете на очередной финансовый год и нормативными актами, принимаемыми в отношении указанных фондов представительными и исполнительными органами муниципальных образований.

§ 3. Правовой режим государственных и местных внебюджетных фондов

В системе целевых государственных и муниципальных денежных фондов различают государственные и муниципальные внебюджетные фонды, создаваемые соответственно на основании законов РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законов и подзаконных нормативных актов субъектов РФ, нормативных

правовых актов представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Средства внебюджетных фондов не консолидируются в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и бюджеты муниципальных образований. Среди указанных фондов выделяют внебюджетные фонды социальной и экономической направленности.

Социальные фонды созданы в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., ратифицированным Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступившим в силу для СССР 3 января 1976 г.² Согласно ст. 6, 9, 12 Пакта участвующие в нем государства должны гарантировать своим гражданам право на труд, на социальное обеспечение, включая социальное страхование, на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

Статья 81БК РФ.

Сборник действующих договоров СССР. Вып. XXXII. М., 1976. С. 3—26.

242 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

§ 3. Правовой режим государственных и местных внебюджетных фондов 243

Глава 17 БК РФ определяет правовые основы деятельности именно социальных государственных внебюджетных фондов, к которым относятся: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

К данным фондам относился также *Государственный фонд занятости населения РФ*, правовой режим которого регламентировался Положением о Государственном фонде занятости населения РФ¹, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 8 июня 1993 г. Созданию фонда послужило принятие Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации»² от 19 апреля 1991 г. (в редакции от 20 апреля 1996 г.)- Однако в соответствии с положениями Федерального закона от 5 августа 2000 г. «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах»³ с 1 января 2001 г. Государственный фонд занятости населения РФ был ликвидирован.

Финансирование программ, связанных с занятостью населения и социальной защитой граждан от безработицы, производившееся ранее за счет средств Государственного фонда занятости населения РФ, в настоящее время осуществляется в соответствии с разделом «Социальная политика» функциональной классификации расходов федерального бюджета согласно приложениям к Федеральному закону от 30 декабря 2001 г. «О федеральном бюджете на 2002 год».

Целью создания социальных государственных внебюджетных фондов является реализация конституционных прав граждан на: социальное обеспечение по возрасту; социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством РФ о социальном обеспечении; охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи (ст. 39, 41 Конституции РФ).

Особенностью названных социальных внебюджетных фондов является то, что они представляют собой самостоятельные финансовые учреждения, денежные средства которых находятся в государственной собственности, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

¹ ВВС. 1993. №25. Ст. 911.

² СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5024.

³ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3341; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030.

Бюджеты фондов рассматриваются и утверждаются Федеральным Собранием в форме федеральных законов одновременно с принятием федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год (ст. 145 БК РФ).

Согласно ст. 196 БК 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 рассмотрены и приняты Государственной Думой до рассмотрения во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Исполнение бюджетов социальных внебюджетных фондов осуществляется федеральным казначейством РФ.

Фонды подотчетны Федеральному Собранию, и это проявляется в том, что по итогам исполнения бюджетов органами управления фондов составляются отчеты об исполнении бюджетов, которые представляются Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию в форме федеральных законов¹. В то же время территориальные фонды обязательного медицинского страхования подотчетны соответствующим органам представительной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Контроль за использованием средств фондов возложен на федеральное казначейство и Счетную палату РФ².

Пенсионный фонд РФ образован в соответствии со ст. 8 Закона РФ от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации»³ и действует на основании Положения о Пенсионном фонде РФ, утвержденного постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г.⁴

В настоящее время деятельность Пенсионного фонда РФ осуществляется в соответствии с БК РФ, Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»⁵, Федеральным законом от 17 декабря

¹ Статьи 148—149 БК РФ.

- Федеральный закон от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030.

³ ВВС. 1990. № 27. Ст. 351; СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1637.

⁴ ВВС. 1992. № 5. Ст. 180; САПП. 1993. № 52. Ст. 5086.

⁵ СЗРФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

244 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹, Федеральным законом от 1 апреля 1996 г. «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования»², Федеральным законом от 24 июля 2002 г. «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»³, Указом Президента РФ от 27 сентября 2000 г. «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации»⁴, другими нормативными правовыми актами.

Пенсионный фонд России создан в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации.

Источниками формирования средств фонда являются: единый социальный налог в части, подлежащей зачислению непосредственно в Пенсионный фонд России; средства из федерального бюджета на выплату государственных пенсий и пособий военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, социальных пенсий, пособий на детей в возрасте старше полутора лет; доходы от размещения временно свободных средств обязательного пенсионного страхования; добровольные взносы физических лиц и организаций, уплачиваемых ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц; другие поступления.

Возмещение расходов Пенсионному фонду РФ на выплату государственных досрочно назначаемых пенсий, ранее возмещаемых Государственным фондом занятости населения РФ, в настоящее время осуществляется за счет средств федерального бюджета по разделу «Социальная политика» функциональной классификации расходов.

Средства Пенсионного фонда РФ имеют целевое назначение и направляются на: выплату государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы РФ⁵; выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет; оказание органами социальной защиты населения материальной помощи пре-

¹ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920.

² СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401; 2001. № 44. Ст. 4149.

³ Российская газета. 2002. 30 июля.

⁴ СЗРФ. 2000. № 40. Ст. 3936.

- См.: Федеральный закон от 6 марта 2001 г. «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» (Российская газета. 2001. 12 марта).

старелым и нетрудоспособным гражданам; финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности фонда и его органов; другие мероприятия, связанные с

деятельностью фонда. При этом согласно ст. 9 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» финансирование выплаты базовой части государственной (трудовой) пенсии осуществляется за счет сумм единого социального налога (взноса), зачисляемых в федеральный бюджет, а финансирование выплаты страховой и накопительной частей трудовой пенсии — за счет средств бюджета Пенсионного фонда России.

Руководство Пенсионным фондом РФ осуществляется его правлением и постоянно действующим исполнительным органом — исполнительным дирекцией, а также управляющими отделениями фонда по субъектам Федерации.

Правление Пенсионного фонда России, в частности, определяет перспективные и текущие задачи фонда; издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности фонда.

Введена государственная регистрация нормативных правовых актов, издаваемых Пенсионным фондом России, затрагивающих права и обязанности граждан, устанавливающих правовой статус организаций или носящих межведомственный характер¹.

В систему учреждений Пенсионного фонда также входят его отделения по субъектам РФ, в районах и городах. Пенсионный фонд и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, в которой нижестоящие органы подотчетны вышестоящим. Положения о территориальных органах Пенсионного фонда РФ утверждаются правлением Пенсионного фонда России. В целях обеспечения взаимодействия органов фонда с полномочными представителями Президента РФ в соответствии с постановлением правления Пенсионного фонда от 9 октября 2000 г. в федеральных округах созданы управления Пенсионного фонда РФ².

¹ См.: Указ Президента РФ от 20 марта 2001 г. «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Фондом социального страхования Российской Федерации и Государственной хлебной инспекцией при Правительстве Российской Федерации» //СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1216.

² Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2001. № 1. Ст. 37—40. 246 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

Контроль за деятельностью исполнительной дирекции фонда и его региональных органов осуществляет ревизионная комиссия фонда.

Страховщиками по обязательному пенсионному страхованию наряду с Пенсионным фондом России в определенных пенсионным законодательством случаях могут являться и негосударственные пенсионные фонды¹.

Бюджет Пенсионного фонда России составляется на очередной финансовый год с учетом обязательного сбалансирования доходов и расходов этого бюджета. При этом в составе доходов бюджета Пенсионного фонда РФ отдельно учитываются суммы взносов на накопительную часть трудовой пенсии, средства, направляемые на инвестирование, выплаты за счет средств пенсионных накоплений, а также расходы бюджета Пенсионного фонда РФ, связанные с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, ведением специальной части индивидуальных лицевых счетов и выплатой накопительной части трудовой пенсии.

Денежные средства обязательного пенсионного страхования хранятся на счетах Пенсионного фонда России, открываемых в учреждениях Центрального банка РФ, а при отсутствии учреждений Банка России — на счетах, открываемых в кредитных организациях, перечень которых на конкурсной основе определяется Правительством РФ.

Для обеспечения в среднесрочной и долгосрочной перспективах финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования в случае возникновения профицита бюджета Пенсионного фонда РФ создается *резерв*.

Размер этого резерва, а также порядок его формирования и расходования определяются федеральным законом о бюджете Пенсионного фонда РФ.

Помимо контроля федерального казначейства РФ и Счетной палаты РФ за использованием средств бюджета Пенсионного фонда РФ осуществляется дополнительный контроль со стороны наблюдательного совета за деятельностью фонда, создаваемого в порядке, определяемом Правительством РФ.

Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования созданы в соответствии с Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»¹ См.: Федеральный закон от 7 мая 1998 г. «О негосударственных пенсионных фондах» //СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071; Российская газета. 2002. 26 марта.

§ 3. Правовой режим государственных и местных внебюджетных фондов 247

ции»¹ от 28 июня 1991 г. (в ред. от 2 апреля 1993 г.) и действуют на основании БК РФ, Положения о Федеральном фонде обязательного медицинского страхования и Положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования, утвержденных постановлением Верховного Совета РФ «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год»² от 24 февраля 1993 г., Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования³, утвержденного постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. и Указа Президента РФ от 29 июня 1998 г. «Вопросы Федерального фонда обязательного медицинского страхования»⁴.

Указанные фонды образованы для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования как составной части государственного социального страхования.

К основным задачам Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования относятся: обеспечение предусмотренных законодательством РФ прав граждан в системе обязательного медицинского страхования; участие в разработке и осуществлении государственной финансовой политики в области обязательного медицинского страхования. В частности, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2001 г. «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2002 год»⁵ средства бюджета Федерального фонда в 2002 г. направляются на финансирование целевых программ оказания медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, в том числе: на охрану материнства и детства; научные исследования в области обязательного медицинского страхования; международное сотрудничество по вопросам обязательного медицинского страхования.

Согласно ст. 8 Закона РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» иностранные граждане, постоянно проживающие в Российской Федерации, имеют такие же права и обязанности в области медицинского страхования, как и граждане Российской Федерации, если международными договорами не предусмотрено иное.

ВВС. 1991. № 27. Ст. 920; СЗ РФ. 1994. № 10. Ст. 1108.

ВВС. 1993. № 17. Ст. 591; СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3341.

СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.

СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3147.

СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5021.

248 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

Медицинское страхование¹ граждан государств — участников СНГ, временно находящихся в России, производится на основе международных договоров РФ с этими государствами. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования совместно с Министерством здравоохранения РФ по согласованию с Министерством финансов РФ участвует в разработке и утверждении методических рекомендаций по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью в соответствии с Программой государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью¹, утвержденной постановлением Правительства РФ от 11 сентября 1998 г.

Источниками формирования средств фондов являются: единый социальный налог в части, подлежащей зачислению непосредственно в Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования; средства из федерального бюджета на выполнение федеральных программ обязательного медицинского страхования; добровольные взносы юридических и физических лиц; доходы от использования временно свободных финансовых средств Федерального фонда и др. Финансовые средства Федерального фонда также образуются за счет взносов территориальных фондов на реализацию совместных программ, выполняемых на договорных началах.

Руководство деятельностью Федерального фонда и территориальных фондов обязательного медицинского страхования осуществляется правлением и его постоянно действующим исполнительным органом — исполнительной дирекцией, возглавляемой исполнительным директором.

Положение об исполнительной дирекции Федерального фонда утверждается Правительством РФ. К числу основных функций Правления Федерального фонда относятся: определение перспективных задач деятельности фонда; разработка проектов нормативных актов по совершенствованию системы обязательного медицинского страхования и др. Основными функциями территориальных фондов являются: определение перспектив деятельности территориальных фондов; согласование с органами исполнительной власти, профессиональными медицинскими ассоциациями территориальных программ обязательного медицинского страхования граждан.

СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4811; 2001. № 31. Ст. 3286.

§ 3. Правовой режим государственных и местных внебюджетных фондов 249

Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью фондов осуществляют ревизионные комиссии. Правления Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования не реже одного раза в год назначают аудиторские проверки деятельности фондов, осуществляемые соответствующими организациями. При этом отчет о результатах проверки Федерального фонда ежегодно представляется на рассмотрение Государственной Думы РФ и Правительства РФ, а отчет о результатах проверки территориальных фондов — соответствующим органам представительной и исполнительной власти субъектов Федерации. Аудиторские проверки проводятся в соответствии с Временными правилами аудиторской деятельности в Российской Федерации¹, утвержденными Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. и Федеральным законом от 7 августа 2001 г. «Об аудиторской деятельности»².

Согласно приказу Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 9 декабря 1999 г. «Об обеспечении рационального использования средств системы обязательного медицинского страхования»³ персональную ответственность за рациональное использование средств фондов обязательного медицинского страхования в соответствии с их целями несут руководители фондов.

Для выполнения своих задач территориальные фонды могут создавать в городах и районах филиалы, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями, утверждаемыми исполнителем директором территориального фонда.

Фонд социального страхования РФ создан в соответствии с Указом Президента РФ от 7 августа 1992 г. «О Фонде социального страхования Российской Федерации»⁴ в целях обеспечения государственных гарантий в системе социального страхования и повышения контроля за правильным и эффективным расходованием средств социального страхования и действует на основании Положения о Фонде социального страхования РФ⁵, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г.

¹ САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5069; См. также: Положение о проведении ежегодных аудиторских проверок Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденное приказом Министерства финансов РФ от 16 августа 1999 г.

² СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3422; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

³ Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2000. № 3. С. 91—96.

⁴ САПП. 1992. № 6. Ст. 319; СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3292. ⁵ САПП. 1994. № 8. Ст. 599; СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6417.

250 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

В настоящее время деятельность фонда регламентируется также БК РФ, Федеральным законом от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования»¹, федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, среди которых особое значение придается Федеральному закону от 24 июля 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»².

Статья 4 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» определяет основные принципы осуществления обязательного социального страхования в Российской Федерации, одним из основополагающих является принцип государственного регулирования системы обязательного социального страхования.

Средствами государственного социального страхования РФ управляет Фонд социального страхования РФ.

Фонд социального страхования РФ образован для финансирования государственных пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам; пособий женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; санаторно-курортного обслуживания работников и их детей и др. В частности, согласно ст. 4 Федерального закона от 11 февраля 2002 г. «О бюджете

Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год»³ гражданам РФ в соответствии со ст. 3 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»⁴ гарантируется выплата пособий сверх установленных норм и санаторно-курортное лечение и оздоровление, финансируемые за счет средств федерального бюджета.

В своей деятельности фонд сотрудничает с аналогичными фондами других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Источниками формирования средств фонда являются:

единый социальный налог в части, подлежащей зачислению непосредственно в Фонд социального страхования;

добровольные взносы юридических и физических лиц;

¹ СЗ РФ. 1999. №29. Ст. 3686.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803; 2002. № 7. Ст. 628.

³ СЗРФ. 2002. №7. Ст. 628.

⁴ ВВС. 1991. № 21. Ст. 699; СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

§ 3. Правовой режим государственных и местных внебюджетных фондов 251

доходы от использования временно свободных финансовых средств фонда;

средства из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий, и др.

Средства фонда формируются также за счет страховых**зисов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, уплачиваемых страхователями в порядке и по тарифам, устанавливаемым федеральными законами о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год

Фонд социального страхования РФ ежегодно направляет часть сумм страховых взносов в резерв, в целях частичного финансирования предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников этих страхователей, включая финансирование периодических медицинских осмотров и санаторно-курортного оздоровления работников, занятых на работах с вредными и опасными веществами и производственными факторами. Порядок формирования, размещения и расходования резерва определяется Правительством РФ. Руководство деятельностью Фонда социального страхования РФ осуществляется председателем фонда и правлением. Председатель фонда и его заместители назначаются Правительством РФ. Правление фонда является коллегиальным органом, к функциям которого, в частности, относятся: определение приоритетных задач фонда и совершенствование государственного социального страхования; реализация государственных программ по социальному страхованию.

В систему учреждений Фонда социального страхования РФ входят: региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов Федерации; центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства; филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями фонда по согласованию с председателем фонда. Руководство региональными и отраслевыми отделениями фонда осуществляют управляющие соответствующими отделениями, которые несут персональную ответственность за их работу. Деятельность отделений

252 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

осуществляется на основании Положения об отделении Фонда социального страхования РФ¹, утвержденного постановлением Фонда социального страхования РФ от 5 января 1995 г. (в редакции от 25 июня 1999 г.).

Для проверки финансово-хозяйственной деятельности центрального аппарата Фонда ежегодно привлекаются аудиторские организации. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью региональных и центральных отраслевых отделений фонда осуществляется путем проведения периодических ревизий и проверок контрольно-ревизионной службой самого фонда.

Бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений Фонда и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением Фонда утверждаются его председателем.

Помимо указанных социальных государственных внебюджетных фондов значительная роль отводится экономическим государственным внебюджетным фондам, среди которых выделяют • *внебюджетный фонд развития исполнительного производства*, созданный на федеральном уровне, и *региональные внебюджетные фонды развития жилищного строительства*.

Правовой режим фонда развития исполнительного производства определяется Положением о внебюджетном фонде развития исполнительного производства², утвержденным постановлением Правительства РФ 26 июня 1998 г. во исполнение Федерального закона от 21 июля 1997 г. «Об исполнительном производстве»³.

Внебюджетный фонд развития исполнительного производства является целевым и предназначен для финансирования мероприятий, связанных с развитием исполнительного производства.

Средства фонда являются федеральной собственностью, находятся в оперативном управлении Министерства юстиции РФ и не подлежат изъятию. Их аккумуляция осуществляется на счетах в учреждениях Банка России, а также на конкурсной основе в соответствующих кредитных организациях.

Фонд формируется за счет:

70% сумм исполнительских сборов;

сумм возмещения расходов по проведению исполнительных действий в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве»;

§ 3. Правовой режим государственных и местных внебюджетных фондов
253

¹ Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1999. №9.

² СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3181; 1999. № 28. Ст. 3678.

³ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3591; 2001. № 32. Ст. 3412; 2000. № 29. Ст. 3988.

доходов от хранения временно свободных денежных средств, размещенных в кредитных организациях на конкурсной основе; иных поступлений.

Направлениями расходования средств фонда являются: совершение исполнительных действий, к которым, в частности, относятся: оплата работы переводчиков, понятых, специалистов и иных лиц, привлеченных к совершению указанных действий;

"""" розыск должника и его имущества;

другие необходимые действия и цели, связанные с развитием, исполнительного производства.

Контроль за деятельностью фонда осуществляется Министерством юстиции РФ и Министерством финансов РФ.

Региональные внебюджетные фонды развития жилищного строительства действуют на основании Примерного порядка формирования и использования региональных и местных внебюджетных фондов развития жилищного строительства¹, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15 июня 1994 г. во исполнение Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 г. «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы»². На местном уровне могут образовываться аналогичные фонды.

Региональные и местные фонды формируются в соответствии с решениями представительных органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Средства фондов изъятию не подлежат и расходуются в соответствии с целями, определяемыми положениями о фондах. Целями создания фондов являются: привлечение внебюджетных источников финансирования в жилищную сферу; поддержка участия граждан в финансировании строительства или приобретения жилья; содействие развитию производственной базы домостроения и обеспечения районов жилой застройки объектами инженерно-транспортной инфраструктуры; развитие конкуренции в сфере жилищного строительства и др.

Источниками формирования внебюджетных фондов развития жилищного строительства являются: добровольные взносы организаций и физических лиц; целевые кредиты под гарантии органов исполнительной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления; дивиденды, получаемые от операций с ценными

¹ СЗ РФ. 1994. №8. Ст. 869.

² САПП. 1993. №52. Ст. 5132.

254 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

§ 4. Правовой режим целевых фондов правительств РФ и субъектов РФ

255

бумагами, приобретенными на временно свободные средства фондов, и др.

Согласно ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительные органы местного самоуправления вправе образовывать и иные целевые внебюджетные фонды в порядке и на условиях, установленных законодательством РФ.

§ 4. Правовой режим целевых фондов Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ

Целевые фонды Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ относятся к числу экономических денежных фондов. Создаются они для решения самых разнообразных задач в сфере экономики, в том числе: для поддержки малого предпринимательства, поддержки фундаментальных научных исследований, содействия развитию технологического и производственного потенциалов в области конверсии оборонной промышленности, решения иных задач, отличающихся особой важностью на современном этапе развития России.

Целевые фонды Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ имеют следующие специфические черты:

они создаются Правительством РФ или правительствами (администрациями) субъектов РФ во исполнение принимаемых законов о бюджете на соответствующий финансовый год или в силу иных нормативных актов, а также по собственному усмотрению;

одним из основных источников финансирования данных фондов являются бюджетные ассигнования;

они имеют строго определенную цель создания и функционирования;

правовой режим данных фондов, как правило, определяется положениями, утверждаемыми подзаконными нормативными актами.

К числу основных фондов Правительства РФ следует отнести Государственный фонд конверсии, Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства, Фонд по поддержке соотечественников за рубежом «Россияне», Фонд льготного кредитования агропромышленного комплекса, Федеральный фонд производственных инноваций. Рассмотрим некоторые из них.

/

Правовая база, регулирующая порядок формирования и функционирования Государственного фонда конверсии, получила свое развитие в 1995 г. с принятием постановления Правительства РФ от 16 декабря 1995 г. «О Государственном фонде конверсии»¹. В дальнейшем был принят ряд нормативных актов, детализировавших деятельность Государственного фонда конверсии². Фонд был создан для финансирования затрат, связанных с переориентацией производственных мощностей организаций оборонной промышленности с военных на гражданские нужды. Основными его задачами являются:

содействие государственной политике в области конверсии оборонной промышленности на основе поддержки конверсионных программ предприятий и организаций;

обеспечение непрерывного финансирования конверсионных программ предприятий и организаций оборонной промышленности путем целевого использования средств федерального бюджета и привлечения дополнительных внебюджетных средств;

содействие развитию научного, технологического и производственного потенциалов для разработки и производства продукции гражданского назначения;

обеспечение разработки, экспертизы и конкурсного отбора конверсионных программ, подлежащих финансированию при поддержке Фонда;

контроль за реализацией принятых к финансированию конверсионных программ.

Основным источником финансирования фонда являются средства федерального бюджета.

Однако это не единственный источник. Такими источниками являются также:

*:

средства, ежегодно уплачиваемые предприятиями и организациями за пользование предоставляемыми, начиная с 1995 г., целевыми конверсионными государственными кредитами и в погашение этих кредитов;

средства от целевых государственных займов в устанавливаемых Правительством РФ размерах;

¹ СЗРФ. 1995. №52. Ст. 5165.

² См.: постановление Правительства РФ от 27 июня 1996 г. «Вопросы Государственного фонда конверсии» // СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3281; Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год»; постановление Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. «О порядке финансирования инвестиционных программ конверсии оборонной промышленности за счет средств федерального бюджета и условиях их конкурсного отбора» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 762.

256 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов
отчисления на договорной основе от прибыли предприятий и организаций, завершивших программы конверсии;
проценты за средства государственного фонда конверсии, размещаемые на счетах уполномоченных банков.

Средства фонда конверсии предоставляются на финансирование программ предприятий и организаций на срок до трех лет с уплатой процентов в размере, определенном законодательством РФ на соответствующий финансовый год. Для предоставления средств конверсионные программы* проходят экспертизу и конкурсный отбор.

Российский фонд фундаментальных исследований создан Указом Президента РФ от 27 апреля 1992 г. «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации»¹. Его правовой режим определен Уставом Российского фонда фундаментальных исследований, утвержденным постановлением Правительства РФ от 3 марта 2001 г.² Фонд является государственной некоммерческой организацией в форме федерального учреждения, созданного для поддержания фундаментальных научных исследований. Чтобы определить основные направления деятельности фонда, последний проводит конкурсный отбор научно-исследовательских проектов. При этом фонд устанавливает порядок рассмотрения по конкурсу научно-исследовательских проектов, а также проведения их экспертизы.

Средства фонда формируются за счет отчислений из федерального бюджета, добровольных взносов и пожертвований организаций и граждан, а также средств иных источников, не запрещенных законом. Определены следующие направления использования средств фонда: финансирование научных проектов и иных мероприятий, отобранных на конкурсах, а также на приобретение и распространение научной информации в целях поддержки фундаментальных исследований.

• Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере создан постановлением Правительства РФ от 3 февраля 1994 г. «О Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере»³ в целях государственной поддержки развития инновационной деятельности в научно-технической сфере.

¹ ВВС. 1992. № 18. Ст. 1028.

² СЗ РФ. 2001. №11. Ст. 1035.

³ САПП. 1994. № 6. Ст. 447; СЗ РФ. 2000. № 44. Ст. 4388.

§ 4. Правовой режим целевых фондов правительств РФ и субъектов РФ 257

Фонд является государственной некоммерческой организацией, осуществляющей свою деятельность совместно с Министерством промышленности, науки и технологий РФ и Фондом поддержки предпринимательства и развития конкуренции.

Образован фонд 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.

Формируется фонд за счет бюджетных ассигнований в размере 1,5% средств, предусматриваемых ежегодно в федеральном бюджете на финансирование науки; добровольных взносов предприятий, учреждений, организаций и граждан, в том числе иностранных юридических и физических лиц; иных поступлений деятельности Фонда.

Фонд содействует проведению государственной политики по созданию и развитию в научно-технической сфере инфраструктуры малого инновационного предпринимательства, созданию новых рабочих мест для эффективного использования научно-технического потенциала, привлечению на конкурентной основе субъектов малого предпринимательства к реализации государственных научно-технических программ и заказов; реализации федеральных и иных программ и проектов малого инновационного предпринимательства т.д.

Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства был создан на основе преобразования Фонда поддержки предпринимательства и развития конкуренции во исполнение Федерального закона от 14 июня 1995 г. «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»¹.

Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства является государственной некоммерческой организацией в форме учреждения, осуществляющей финансовое обеспечение федеральной политики в области государственной поддержки малого предпринимательства в России.

Извлечение прибыли не является основной целью деятельности Фонда. При этом функционирование последнего осуществ-

СЗ РФ. 1995. № 25. Ст. 2343; см. также постановление Правительства РФ от 4 декабря 1995 г. «О Федеральном фонде поддержки малого предпринимательства» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4924; 2000. № 49. Ст. 4823.

258 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

вляется по следующим основным направлениям: Фонд содействует привлечению и эффективному использованию финансовых ресурсов для реализации целевых программ, проектов и мероприятий в области малого предпринимательства; участвует в разработке и проведении экспертизы, конкурсного отбора и реализации федеральных, региональных (межрегиональных), отраслевых (межотраслевых) и муниципальных программ развития и поддержки малого предпринимательства, проектов в области малого предпринимательства, демонополизации экономики, развития конкуренции; осуществляет финансовую поддержку инновационной деятельности предпринимательских структур; содействует в освоении новых технологий и изобретений; Фонд занимается и другой деятельностью, обеспечивающей государственную поддержку малого предпринимательства в России¹.

Источниками формирования Фонда являются бюджетные ассигнования, средства, поступающие от приватизации имущества, находящегося в федеральной собственности, и другие не запрещенные законодательством источники.

Фонд льготного кредитования агропромышленного комплекса создан постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. «Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1997 году»².

Средства Фонда используются для краткосрочного кредитования сезонных затрат организаций агропромышленного комплекса. Предоставляются средства товаропроизводителям агропромышленного комплекса независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности: на основе платности, срочности и возврата, на срок не более одного года с обязательным заключением договора между банком-агентом и ссудозаемщиком, на льготных условиях (с взиманием не более 25% учетной ставки Центрального банка РФ). Формируется Фонд за счет бюджетных ассигнований в объемах, определяемых федеральным бюджетом на соответствующий год; поступлений платы по процентам за кредиты, выданные из фонда (за исключением маржи), а также пеней за просрочку уплаты процентов за использование средств фонда.

¹ Подробнее см.: постановление Правительства РФ от 12 апреля 1996 г. «Вопросы Федерального фонда поддержки малого предпринимательства» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1901; 1999. № 36. Ст. 4402.

² СЗ РФ. 1997. №10. Ст. 1174; 1999. №16. Ст. 2000.

§ 4. Правовой режим целевых фондов правительств РФ и субъектов РФ 259

Федеральный фонд производственных инноваций создан постановлением Правительства РФ от 26 августа 1995 г. «О Федеральном фонде производственных инноваций»¹ в целях государственной поддержки важнейших инновационных проектов по приоритетным направлениям научно-технического прогресса, освоения конкурентоспособных технологий и производств, а также мероприятий по освоению новых видов продукции.

Формируется Фонд исключительно за счет бюджетных ассигнований. Средства Фонда направляются на: содействие государственной политике по поддержке инновационных проектов по приоритетным направлениям научно-технического прогресса; участие в разработке, проведении экспертизы и конкурсного отбора по реализации инновационных проектов, направленных на структурную перестройку экономики; поддержку производства принципиально новых видов продукции и технологий путем финансирования строительства, реконструкции и технического перевооружения объектов, создания уникальных научно-исследовательских и испытательных установок; содействие строительству и реконструкции

наукоемких производств и т.д.

Правительства (администрации) субъектов РФ также могут создавать свои целевые денежные фонды. Данная разновидность целевых денежных фондов создается достаточно редко субъектами РФ, в чем проявляется общий курс на уменьшение целевых денежных фондов. Однако, в некоторых субъектах РФ существуют различные целевые денежные фонды правительств (администраций)². Так, в некоторых субъектах РФ созданы целевые Фонды развития и поддержки малого предпринимательства³. К числу последних относится Фонд развития и поддержки малого предпринимательства Республики Башкортостан, функционирующий на основе устава, утвержденного постановлением Кабинета министров Республики Башкортостан от 21 мая 2001 г.

¹ СЗ РФ. 1995. № 36. Ст. 3540; 1998. № 28. Ст. 3368.

² См., например: Указ Президента Республики Коми от 21 декабря, 1999 г. «О республиканском учреждении «Фонд развития топливного комплекса при Министерстве угольной, нефтяной и газовой промышленности республики Коми» // Республика. 2001. № 23. 6 февр.

* См., например: постановление Кабинета министров Чувашской Республики «О Республиканском фонде поддержки малого предпринимательства» // Чуваш ен. 1998. № 13; Закон Республики Марий Эл «О государственной поддержке малого предпринимательства в Республике Марий Эл» // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 1995. № 11. Ст. 251.

fill

Т^jр

260 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

Данный Фонд является некоммерческой организацией, созданной для обеспечения финансирования Программы государственной поддержки малого предпринимательства в республике, а также участия в местных программах, проектах и мероприятиях по развитию малого предпринимательства. Средства фонда направлены на создание и развитие инфраструктуры малого предпринимательства, привлечение финансовых средств для реализации инвестиционных проектов субъектов малого предпринимательства в Башкирии.

Источниками средств Фонда являются ассигнования республиканского и местных бюджетов, средства Федерального фонда поддержки малого предпринимательства и иных специализированных фондов, внебюджетные средства, в том числе добровольные пожертвования физических и юридических лиц, единовременные поступления учредителей Фонда и др.

§ 5. Правовой режим государственных отраслевых (ведомственных) денежных фондов
Отраслевые денежные фонды создаются при министерствах или ведомствах России, иногда — при министерствах и иных органах исполнительной власти субъектов РФ, на основе постановлений Правительства РФ и иных нормативных актов органов исполнительной власти. Средства данных фондов имеют конкретные цели использования в рамках отрасли хозяйствования или определенного вида деятельности. Они позволяют финансировать мероприятия внутриотраслевого характера, т.е. выступают дополнительными источниками финансирования деятельности министерств, ведомств и иных исполнительных органов, а также предприятий, учреждений и организаций, входящих в систему данных органов. Бюджетные ассигнования не являются источниками образования данных фондов. Последние формируются, как правило, за счет добровольных отчислений предприятий, учреждений и организаций той или иной сферы. В этом заключается отличие отраслевых фондов от целевых фондов Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ, основным источником которых являются бюджетные ассигнования.

В России создаются также и межотраслевые государственные денежные фонды. Ранее действовавший Порядок образования и использования денежных фондов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) непосредственно регламентировал функционирование отраслевых и межотраслевых де-

§ 5. Правовой режим государственных отраслевых денежных фондов 261

нежных фондов¹. В настоящий момент создание межотраслевых денежных фондов значительно сокращено, но все же имеет место².

К числу отраслевых денежных фондов следует отнести фонды федеральных органов

исполнительной власти для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок, Централизованный фонд социального и материального развития Министерства иностранных дел РФ, Резервный фонд Министерства транспорта РФ и др.

Правовой режим фондов федеральных органов исполнительной власти для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок определен Порядком образования и использования внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и коммерческих организаций для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок, утвержденным постановлением Правительства РФ от 13 октября 1999 г.³, а также положениями о каждом из этих фондов⁴ и иными нормативными актами министерств и иных органов исполнительной власти⁵.

Для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок могут создаваться фонды не только органами исполнительной власти, но и коммерческими организациями.

Средства внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти направляются на финансирование научных исследований и экспериментальных разработок в области создания новых видов наукоемкой продукции, сырья и материалов, разработки новых и совершенствования применяемых технологий, повышения технического уровня продукции, стандартизации и сертификации продукции, охраны труда и техники безопасности и другие цели. Контроль за целевым использованием средств вне-

¹ См.: постановление Правительства РФ от 12 апреля 1994 г. «О порядке образования и использования отраслевых и межотраслевых внебюджетных фондов» // САПП. 1994. № 16; СЗ РФ. 1998. № 14 Ст. 1603.

² Например, в Республике Марий Эл образован Межведомственный фонд поддержки агропромышленного комплекса по подготовке техники к сельскохозяйственным работам // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2000. № 4.

³ СЗРФ. 1999. №42. Ст. 5058.

⁴ См., например: Положение о внебюджетном фонде НИОКР и освоения наукоемкой продукции в строительстве, утвержденное постановлением Государственного комитета РФ по вопросам архитектуры и строительства от 21 июня 1993 г.

⁵ См., например: приказ Минсвязи РФ от 9 ноября 2000 г. о расходовании средств Внебюджетного специального фонда НИОКР // Связьинформ. 2000. №11.

262 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

бюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти осуществляют Министерство промышленности, науки и технологий РФ и Министерство финансов РФ.

В случае нецелевого расходования средств соответствующего внебюджетного фонда Минпромнауки России по собственной инициативе или по представлению Минфина России имеет право отменить регистрацию внебюджетного фонда и исключить его из реестра. После устранения выявленных нарушений Минпромнауки России может восстановить регистрацию соответствующего внебюджетного фонда.

Внебюджетные фонды федеральных органов исполнительной власти формируются за счет добровольных отчислений, осуществляемых на договорной основе организациями (хозяйствующими субъектами), находящимися в их ведении, а также отчислений коммерческих организаций. Организации (хозяйствующие субъекты), участвующие на договорной основе в создании внебюджетного фонда федерального органа исполнительной власти, перечисляют средства в соответствующий внебюджетный фонд в размерах, определенных договором, и в сроки, установленные для уплаты налога на прибыль. Особый порядок формирования средств присущ Российскому фонду технологического развития. Так, федеральные органы исполнительной власти и коммерческие организации, создавшие подобные фонды, в соответствии с договором, заключенным с Минпромнауки России, ежеквартально перечисляют в данный Фонд 25% средств, поступающих в их внебюджетные фонды.

Централизованный фонд социального и материального развития Министерства иностранных дел РФ образован в соответствии с Указом Президента РФ от 14 марта 1995 г. «О дополнительных мерах по повышению эффективности работы Министерства иностранных дел РФ»¹.

Правовой режим данного фонда определен Положением о централизованном фонде социального и материального развития МИД России, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 мая 1995 г.²

Средства фонда предназначены для финансирования мероприятий по укреплению материально-технической базы МИД России, развитию социальной сферы и материальному стимулированию его сотрудников. С помощью фонда МИД России обеспе-

¹ СЗ РФ. 1995. №12. Ст. 1034.

² СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 2074.

Контрольные вопросы

263

чивает своих сотрудников жильем, производит частичную оплату платных медицинских услуг, организует отдых детей сотрудников и т.д.

Фонд формируется за счет отчислений 10% внебюджетных средств в рублях и иностранной валюте, получаемых МИД России от оказания консульских и других видов услуг.

Резервный фонд Министерства транспорта РФ создан Правительством РФ для обеспечения безопасного функционирования транспортных систем и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в транспортном комплексе.

Правовой режим данного Фонда определен постановлением Правительства РФ от 21 июля 1997 г., которым был утвержден Порядок образования и использования средств резервного фонда Министерства транспорта РФ для обеспечения безопасного функционирования транспортных систем и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в транспортном комплексе¹.

Образуется Резервный фонд за счет добровольных отчислений организаций морского, речного и автомобильного транспорта независимо от формы собственности в размере до 1% доходов от основной деятельности; сборов от лицензирования всех видов деятельности на морском, речном и автомобильном транспорте в размере, определенном законодательством РФ; добровольных отчислений страховых компаний, осуществляющих страхование транспортных средств и другого имущества на морском, речном и автомобильном транспорте; добровольных целевых отчислений организаций морского, речного и автомобильного транспорта; отчислений в размере 10% портовых, корабельных и иных сборов на морском и речном транспорте; добровольных средств иных юридических и физических лиц; иных источников.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что представляют собой целевые государственные и муниципальные (местные) денежные фонды?
2. Назовите цели создания государственных и муниципальных фондов. .
3. Определите современную государственную политику в отношении целевых денежных фондов.
4. Охарактеризуйте основные нормативные акты, определяющие правовой режим целевых государственных и муниципальных денежных фондов.

СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3659.

264 Глава 10. Правовой режим целевых гос. и местных денежных фондов

5. Как классифицируются государственные и муниципальные фонды?
6. Какие органы государственной власти и местного самоуправления уполномочены создавать целевые денежные фонды?
7. В чем отличие целевых бюджетных фондов от внебюджетных фондов?
8. Раскройте понятие целевых бюджетных фондов: правовой режим, цели создания, источники формирования, особенности функционирования.
9. Каково значение социальных внебюджетных фондов?
10. Дайте характеристику Пенсионного фонда РФ.
11. Выделите особенности деятельности Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.
12. Каковы правовой режим и источники образования Фонда социального страхования РФ, а также основные направления использования его средств?
13. Как в настоящее время финансируются государственные программы, связанные с социальной защитой граждан от безработицы, в связи с ликвидацией Государственного фонда занятости населения РФ?
14. В чем особенности целевых фондов Правительства РФ?
15. Что характерно для государственных отраслевых денежных фондов?

Р а з д е л П

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ФИНАНСОВ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ

ПРЕДПРИЯТИЙ (КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ)

! Г л а в а 11. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРАВОВОГО

РЕЖИМА ФИНАНСОВ И ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ

И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

§ 1. Финансы государственных и муниципальных предприятий как объект финансово-правового регулирования

Финансы предприятий (коммерческих организаций) — одно из звеньев единой финансовой системы. Важнейшая особенность и значение финансов предприятий заключаются в их непосредственной связи с материальным производством и иной производственно-хозяйственной деятельностью. Другие особенности выражаются в том, что это звено финансовой системы:

- а) организуется и функционирует на коммерческой основе самокупаемости и самофинансирования;
- б) относится к децентрализованным финансам (в отличие от государственного бюджета, государственного кредита и др.).

Финансы предприятий — это система экономических (денежных) отношений, возникающих при образовании, распределении и использовании предприятиями денежных фондов в связи с осуществлением ими производственно-хозяйственной и социальной деятельности¹. В материальном выражении они представляют собой совокупность денежных фондов, т.е. финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении конкретных предприятий.

¹ Сходные понятия приводятся в экономической литературе. См., например: Финансы предприятий / Под ред. Н.В. Колчиной. М., 1998. С. 7; Финансы / Под ред. Л.А.- Дробозиной. М., 1999. С. 77. Иной подход и более развернутое определение понятия финансов предприятий предлагает Д.С. Моляков. См.: *Моляков Д.С. Финансы предприятий отраслей народного хозяйства*. М., 2000. С. 7.

ri

266 Глава 11. Правовой режим финансов гос. и муниципальных предприятий

К ним относятся фонды накопления, фонды потребления, резервные фонды и др. На предприятиях, осуществляющих реализацию продукции на экспорт и получающих валютную выручку, формируется валютный фонд.

Все эти денежные фонды создаются в плановом порядке за счет разных источников: прежде всего за счет собственных ресурсов, образующихся в результате производственно-хозяйственной деятельности (прибыль, амортизационные отчисления и др.). Могут быть использованы кредиты банка, средства, выделяемые вышестоящей организацией, ассигнования из государственного бюджета и др. Также планомерно они используются предприятиями в соответствии с их планами и программами экономического и социального развития, договорами.

В процессе образования и использования финансовых ресурсов осуществляется контроль за производственно-хозяйственной деятельностью предприятий, за правильностью расходования материальных, трудовых и денежных ресурсов в процессе производства и реализации продукции, за получением и использованием накоплений, выполнением финансовых обязательств перед государством.

Финансы предприятий не только отражают в денежной форме производственно-хозяйственную деятельность, но и призваны активно *воздействовать на повышение ее эффективности*.

Финансы предприятий входят в систему финансов соответствующих отраслей экономики, к которой относятся, кроме того, денежные фонды, находящиеся в непосредственном распоряжении министерств и других отраслевых органов государственного управления. Это централизованные в масштабах отрасли целевые и резервные денежные фонды. Они образуются в результате концентрации части накоплений и перераспределения финансовых ресурсов подведомственных организаций, получения средств из государственного бюджета и банковских кредитов.

Соответственно отраслям экономики различают финансы промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта и т.д. При общих основных чертах они имеют и особенности, обусловленные спецификой соответствующей отрасли. Например, в финансах сельского хозяйства важная роль принадлежит страховым и резервным фондам денежных средств, так как данная отрасль в большей мере, чем другие, зависит от природных и стихийных факторов. Имеются особенности в источниках финансовых ресурсов и др.

Финансы предприятий и отраслей экономики играют важную роль не только в обеспечении производственно-хозяйственной деятельности, но и социальной жизни каждого соответствующего

трудового коллектива, а также в социально-экономическом развитии страны в целом. Помимо этого финансовые ресурсы, создаваемые предприятиями, имеют решающее значение в формировании доходов бюджетной системы, посредством налоговых и иных платежей. Поэтому финансы предприятий являются основой финансовой системы в целом¹. Однако на современном этапе в связи с трудностями экономических преобразований финансы предприятий не выполняют в значительной мере своего предназначения.

Рассматривая понятие финансов предприятий, необходимо учесть, что оно охватывает предприятия (коммерческие организации)², основанные на разных формах собственности. Основной целью всех их является извлечение прибыли.

В результате приватизации (процесс которой продолжается), обусловленной переходом к рыночным экономическим отношениям, большая часть предприятий утратила государственную форму собственности. Однако значительное число государственных (и муниципальных) предприятий продолжает действовать в такой форме. К тому же не все объекты подлежат приватизации в силу их особой социально-экономической роли для государства. Вместе с тем в условиях становления рыночных отношений государственный сектор имеет важное значение в обеспечении устойчивости экономики и социальной стабильности³.

Государственные и муниципальные предприятия особо выделяются и в аспекте финансово-правовых отношений. Это обусловлено тем, что они, в отличие от других предприятий, входят в сферу действия функций *государственного управления*, которые распространяются и на их финансовую деятельность. Поэтому круг финансовых отношений государственно-властного характера с участием государственных и муниципальных предприятий является *более широким*, чем с участием других предприятий. Последние же вступают в финансовые правоотношения в основном по поводу обязательных платежей (налогов и др.) в бюджетную систему, в определенных случаях — в связи с оказанием им финансовой поддержки за счет государственных средств. Такие правоотношения свойственны и государственным (муниципальным) предприятиям, однако помимо них они вступают и в другие финансовые отношения государственно-властного характера.

¹ См., например: Финансы / Под ред. С.И. Лушина. М., 2000. С. 18.

О понятии коммерческой организации см. ст. 50 ГК РФ. ³ См.: Моляков Д.С. Указ. соч. С. 19.

268 Глава 11. Правовой режим финансов гос. и муниципальных предприятий

Имущество таких предприятий находится соответственно в государственной или муниципальной собственности. Государственные и муниципальные предприятия действуют в форме унитарных¹. Это означает, что имущество их является неделимым, не распределяется по вкладкам и паям. Причем в форме унитарных могут быть образованы только государственные и муниципальные предприятия.

Среди них законодательство выделяет предприятия, основанные на праве: 1) хозяйственного ведения и 2) оперативного управления, именуемые казенными предприятиями (ст. 113—115 ГК РФ).

Унитарные государственные и муниципальные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, создаются по решению уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, который утверждает и их устав. Данное предприятие несет ответственность по своим обязательствам, но не отвечает по обязательствам собственника (государства и муниципальных образований).

Создание *казенных предприятий* было предусмотрено еще до принятия ГК РФ Указом Президента РФ от 25 мая 1994 г. «О реформе государственных предприятий»², касавшимся ликвидируемых убыточных федеральных предприятий. Учреждение таких предприятий обусловлено разными государственными задачами. Это могут быть промышленные, сельскохозяйственные и другие предприятия. Например, Указом Президента РФ от 25 сентября 1995 г. «О преобразовании государственных предприятий учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» предписано преобразовать названные предприятия в федеральные казенные предприятия³. Указом Президента РФ от 18 июля 1998 г. предписано учредить федеральное государственное унитарное предприятие «Росстройпром» на праве оперативного управления⁴.

В законодательстве упоминаются казенные предприятия федерального уровня, однако запрета на создание таких предприятий других уровней не содержится.

Казенное предприятие создается по решению Правительства РФ, которое утверждает и его устав. Такие предприятия работают

¹ Государственная собственность в рассматриваемой области может быть представлена и в форме акционерных предприятий с контрольным пакетом акций в распоряжении органов государственной власти или местного самоуправления.

² СЗРФ. 1995. №5. Ст. 393.

³ СЗРФ. 1995. №40. Ст. 3800.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3541; 2000. № 21. Ст. 2240; № 50. Ст. 4897.

§ 1. Финансы государственных и муниципальных предприятий... 269

в более жестком правовом режиме, что относится и к финансовой деятельности. В частности, они могут получать кредиты только при наличии гарантий Правительства РФ, не вправе отчуждать закрепленное за ними недвижимое имущество. В уставах казенных предприятий закрепляются, помимо видов обязательной деятельности, для которых они созданы, также и виды их самостоятельной деятельности, порядок распределения прибыли, обязанность использовать федеральные денежные средства по целевому назначению. По обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества государство несет субсидиарную ответственность (п. 5 ст. 115 ГК РФ).

В отношении государственных унитарных предприятий предприняты меры *по усилению контроля за их деятельностью*, включая финансовую. В частности, в отношении федеральных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, предписано обязательное проведение ежегодных аудиторских проверок, включив это требование в устав предприятия¹.

В связи с функционированием финансов государственных и муниципальных предприятий возникают экономические (денежные) отношения, в которых участвуют предприятия, объединения, их вышестоящие органы управления, органы создаваемых предприятиями на добровольной основе межотраслевых государственных объединений, финансовые и налоговые государственные органы.

Они различны по своему содержанию, основаниям, кругу субъектов, в связи с чем регулируются разными отраслями права. Значительную часть их регулирует финансовое право.

Соответствующие финансово-правовые нормы содержатся в ряд финансово-правовых институтов, в частности, институтах налогового права, государственных и муниципальных расходов и др.

Вместе с тем определенную совокупность представляю¹ нормы, закрепляющие *организацию финансов государственных и муниципальных предприятий, объединений и отраслей экономики* в целом. К ним относятся финансово-правовые нормы, определяющие виды денежных фондов предприятий, объединений, отраслевых органов государственного управления, источники их образования, порядок планирования и целевое назначение, права и обязанности предприятий, объединений, органов государственного управления по планированию, образованию и использованию денежных фондов, распределению накоплений. *Совокупность таких норм характеризует правовой режим финансов* СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 763, 777.

Ж

270 Глава 11. Правовой режим финансов гос. и муниципальных предприятий

государственных и муниципальных предприятий как особое подразделение финансового права.

При осуществлении прав и обязанностей, предусмотренных данными финансово-правовыми нормами, государственные и муниципальные предприятия вступают в правоотношения с вышестоящими органами государственного управления, финансовыми и налоговыми органами, органами государственных межотраслевых объединений. Возникают также правоотношения между теми и другими названными государственными органами. Основанием возникновения этих отношений обычно является финансовый план предприятия, а также индивидуальные финансово-правовые акты отраслевого органа государственного

управления. При этом права и обязанности предприятия в области финансов связаны с осуществляемой им производственно-хозяйственной деятельностью, а органа государственного управления — с организацией и руководством этой деятельностью. Для активной финансовой деятельности и эффективного использования финансов важно четкое правовое регулирование и закрепление компетенции в этой области как низовых, так и руководящих звеньев отрасли экономики, что на настоящем этапе не достигло еще должностного уровня.

§ 2. Понятие, принципы и правовые основы финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий

Государственным и муниципальным предприятиям для реализации своих производственных и социальных задач необходимо использовать находящиеся в их распоряжении финансовые ресурсы. В связи с этим они осуществляют финансовую деятельность, основное содержание и целенаправленность которой определяются упомянутыми задачами.

Финансовая деятельность предприятий представляет собой выполнение ими в соответствии с предоставленными полномочиями функций по образованию, распределению и использованию денежных фондов, в связи с осуществлением своих производственных и социальных задач.

Финансовую деятельность осуществляют также органы государственного управления отраслями экономики. Она представляет собой выполнение названными органами в соответствии с предоставленными полномочиями функций по образованию, распределению и использованию денежных фондов в связи с осуществлением задач по руководству отраслью экономики.

§ 2. Понятие, принципы и правовые основы финансовой деятельности... 271

Аналогичны функции исполнительных органов местного самоуправления, ведающих определенными отраслями местного хозяйства.

Функции государственных и муниципальных предприятий в области финансовой деятельности выражаются в следующих группах юридических прав и обязанностей государственных и муниципальных предприятий:

- а) по планированию своих финансовых ресурсов (собственных, выделенных из государственного или местного бюджета, полученного банковского кредита и др.) на основе утверждаемых компетентным органом показателей, лимитов, плановых заданий, а также показателей эффективности использования федерального имущества федеральными государственными унитарными предприятиями договоров¹;
- б) по распределению и использованию финансовых ресурсов на цели производства и реализации продукции, расширение производства, материальное поощрение работников, социально-культурные цели и по созданию соответствующих денежных фондов;
- в) по выполнению финансовых обязательств перед государством, вышестоящими органами и банками и др.;
- г) по распределению финансовых ресурсов между своими производственными единицами и структурными подразделениями;
- д) по осуществлению финансового контроля на предприятии. При осуществлении государственными и муниципальными предприятиями этих прав и обязанностей возникают правоотношения с соответствующими отраслевыми государственными и муниципальными органами, которые осуществляют свои полномочия в данной сфере. К ним относятся полномочия:
 - а) по планированию финансовых ресурсов соответствующих отраслей экономики, утверждению для подведомственных предприятий основных показателей, необходимых для финансовых расчетов лимитов, экономических нормативов, государственных заказов, показателей эффективности деятельности унитарных предприятий;
 - б) по распределению и использованию находящихся в их распоряжении финансовых¹ ресурсов на проведение централизованных мероприятий по развитию отрасли и содержание центрального аппарата;

¹ См. постановление Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1440.

- в) по распределению и перераспределению денежных средств и накоплений подведомственных предприятий;
- г) по распределению бюджетных и кредитных ресурсов, выделенных в их распоряжение, между подведомственными предприятиями; »
- д) по созданию и использованию централизованных денежных фондов на материальное поощрение, социально-культурные мероприятия, развитие производства, науки и техники в отрасли;
- е) по осуществлению финансового контроля за подведомственными предприятиями, объединениями, организациями и в системе центрального аппарата.

Федеральные казенные предприятия находятся в непосредственных отношениях с Правительством РФ, которое утверждает и их уставы.

В целях обеспечения эффективного управления государственным сектором экономики Министерство имущественных отношений РФ ведет реестр показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий на основе отраслевых баз данных федеральных органов исполнительной власти¹.

Финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий свойственны определенные *принципы*, нашедшее отражение в законодательстве. Среди них можно назвать следующие.

1. Принцип *самостоятельности* предприятий в области финансов, сочетающейся с государственным регулированием и управлением в установленных правовыми нормами пределах.
 2. Принцип *планирования и прогнозирования* предприятиями процессов формирования и использования финансовых ресурсов, находящихся в их распоряжении.
 3. Принцип *самоокупаемости и самофинансирования* производственной деятельности предприятия. Соответственно этому принципу затраты на производство и реализацию продукции, на развитие производства в первую очередь осуществляются за счет собственных средств, получаемых в результате производственно-хозяйственной деятельности. Принцип самоокупаемости и самофинансирования предполагает необходимость создания на предприятиях финансовых резервов (резервных фондов).
- ¹ См. постановление Правительства РФ от 11 января 2000 г. «О реестре показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности» // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 274.
- В необходимых случаях предприятия пользуются банковским кредитом, погашение которого также производится за счет собственных финансовых ресурсов предприятий. При этом казенные федеральные предприятия вправе пользоваться банковским кредитом только по разрешению Правительства РФ.
- Однако в целях решения государственных (и муниципальных) задач государственным и муниципальным предприятиям оказывается финансовая поддержка из денежных фондов соответствующих органов, в ведении которых они находятся.
4. Принцип *ответственности* предприятий и их должностных лиц за результаты финансовой деятельности предприятий. Такая ответственность может быть предусмотрена нормами финансового, административного, уголовного, гражданского права. В ГК РФ (п. 5 ст. 113) предусмотрено, что унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. В то же время субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества несет Российская Федерация (п. 5 ст. 115 ГК РФ). На основании НК РФ к государственным и муниципальным предприятиям применяются налоговые санкции и т.д.
 5. Принцип *разграничения финансовых ресурсов предприятия и государства (или муниципального образования)*. Согласно ГК РФ (п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215) имущество государственных (муниципальных) предприятий, к которому относятся и их денежные средства, закрепленное за предприятиями, не входит в состав государственной или муниципальной казны.
 6. Принцип *разграничения средств*, предназначенных для основной (текущей) деятельности и капитальных вложений. Данный принцип направлен на обеспечение целевого использования

средств. В связи с этим существуют отдельные счета в банках для основной деятельности и счет капитальных вложений. Оборотные средства предназначены только для основной деятельности и не могут быть использованы для капитальных вложений. Составляются отдельные бухгалтерские балансы по основной деятельности и по капитальным вложениям.

7. Принцип *контроля* за использованием государственными и муниципальными предприятиями финансовых ресурсов. Контроль осуществляется компетентными государственными органами, в соответствующих случаях — органами местного самоуправления. Помимо этого осуществляется внутренний (внутрихозяйственный) финансовый контроль, который проводится силами каждого предприятия непосредственно.

1

274 Глава 11. Правовой режим финансов гос. и муниципальных предприятий

8. Принцип *участия трудового коллектива* в планировании производства и социального развития и соответствующего использования финансовых ресурсов. Так, Трудовым кодексом РФ (ст. 2)¹, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права и в соответствии с Конституцией РФ к числу основных принципов правового регулирования трудовых отношений отнесено обеспечение права работников на участие в управлении организацией в предусмотренных законом формах.

В российском законодательстве не имеется социального акта, который урегулировал бы в целом вопросы правового режима финансов государственных и муниципальных предприятий и финансовой деятельности этих предприятий. Детальное урегулирование на законодательном уровне, в кодифицированной форме получили лишь отношения предприятий, возникающие в связи с платежами, входящими в систему налогов и сборов.

Что касается правового порядка формирования и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий, взаимоотношений этих предприятий в данной сфере с органами государственной власти и местного самоуправления, прав и обязанностей той и другой стороны и т.д., то эти вопросы регламентируются большим числом нормативных актов разных уровней и масштабов. основополагающая роль принадлежит Конституции РФ, определившей основы организации финансовой системы страны.

В рассматриваемой области действуют в определенной части законы РФ, акты Президента РФ, Правительства РФ, в том числе положения об отраслевых органах исполнительной власти², а также акты самих отраслевых государственных органов.

Существенное значение имеют уставы федеральных государственных унитарных предприятий, утверждаемые соответствующими отраслевыми органами, и уставы казенных предприятий, утверждаемые Правительством РФ³.

Контрольные вопросы

275

¹ СЗ РФ 72002. №1. Ст. 3.

² См., например: Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ. Утверждено постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4824.

³ См., например: Устав федерального государственного унитарного предприятия «Росспиртпром». Утвержден распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 43. Ст. 4281; Устав федерального унитарного предприятия «Дирекция по строительно-восстановительным работам в Чеченской республике», основанного на праве оперативного управления (федеральное казенное предприятие). Утвержден распоряжением Правительства РФ от 18 июня 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 27. Ст. 2788.

На региональном и местном уровнях в отношении государственных (региональных) и муниципальных предприятий, помимо правовых актов федерального уровня, действуют акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (как общего, так и отраслевого масштаба), соответствующие компетенции названных органов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

..«*»;•

1. Дайте определение финансов предприятий (коммерческих организаций). Назовите их особенности как звена финансовой системы РФ.

2. Какова роль финансов предприятий?

3. Какие финансовые правоотношения возникают в связи с функционированием финансов предприятий? Какие предприятия (по организационно-правовым формам и формам собственности) участвуют в этих

правоотношения ?

4. Укажите особенности финансовых правоотношений, в которых участвуют государственные и муниципальные предприятия.
5. Дайте определение финансовой деятельности предприятия.
6. Назовите основные права и обязанности государственных и муниципальных предприятий, соответствующих их функциям в области финансовой деятельности.
7. Каковы полномочия органов государственного управления и местного самоуправления в области финансовой деятельности предприятий?
8. Каковы особенности правового положения государственных унитарных предприятий в сравнении с федеральными казенными предприятиями?
9. Назовите правовые принципы финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий.
10. На какой основе осуществляется планирование финансов предприятий?
11. На какие цели используются финансовые ресурсы предприятий?
12. С какими органами государственной власти вступают в финансовые правоотношения государственные предприятия?
13. Что означает самокупаемость и самофинансирование применительно к предприятиям?
14. На основе каких правовых актов осуществляют финансовую деятельность государственные и муниципальные предприятия?

§ 1. Источники финансовых ресурсов

277

Г л а в а 12. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

§ 1. Источники финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий

Финансовые ресурсы государственного (муниципального) предприятия — это децентрализованная часть финансовых ресурсов государства, представляющая собой совокупность собственных денежных доходов и внешних поступлений, предназначенная для финансирования государственных (муниципальных) заказов, программ, расширения производства и выполнения финансовых обязательств.

Особенности финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий обусловлены отсутствием права собственности предприятия на закрепленное за ним имущество.

Источники финансовых ресурсов конкретных государственных и муниципальных предприятий определяются на основе законодательства РФ в учредительных документах, каковыми являются уставы.

В зависимости от источников образования финансовые ресурсы предприятия можно подразделить на *собственные (внутренние)* и *привлеченные (внешние)*. Собственные финансовые ресурсы состоят из доходов, прибыли от основной и иной деятельности, выручки от реализации вышедшего имущества (за вычетом затрат по его реализации), амортизационных отчислений.

Помимо них источники финансовых ресурсов предприятия состоят из привлеченных (путем распространения акций) и заемных средств, средств, поступающих в порядке перераспределения и бюджетных ассигнований.

Заемные средства могут быть мобилизованы предприятием на финансовом рынке в качестве коммерческого кредита.

К средствам, поступающим в порядке перераспределения, относятся страховые возмещения по наступившим рискам, финансовые ресурсы, поступившие от других предприятий (ассоциаций, концернов, объединений), дивиденды и проценты по привлеченным ценным бумагам, бюджетные субсидии.

Бюджетные ассигнования выделяются государственным и муниципальным предприятиям как на безвозвратной и безвозмездной основах, так и на условиях бюджетного кредита.

Бюджетное финансирование предприятий осуществляется в целях выполнения ими государственных заказов, публично значимых инвестиционных программ или для краткосрочной материальной поддержки производственной деятельности. Размеры выделяемого бюджетного финансирования во многом определяются теми публичными функциями, которые реализуются государством через деятельность каждого конкретного предприятия.

Структура источников финансовых ресурсов предприятия имеет важное значение, поскольку показывает соотношение собственных и заемных средств в активе предприятия. Деятельность предприятия, опирающаяся в большей степени на внутренние финансы, свидетельствует о его финансовой надежности и ликвидности баланса. Напротив, привлечение внешних источников финансирования не всегда может быть оправданным, поскольку предполагает выплату процентов за пользование чужими денежными средствами и тем самым неоправданно отягощает ликвидный баланс предприятия.

Состав источников финансовых ресурсов предприятий зависит от гражданско-правового статуса последних. Согласно ст. 115 ГК РФ государственные и муниципальные предприятия создаются в форме унитарных, основанных на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления (казенное предприятие).

Правовой режим финансов унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, устанавливается собственником (государством, субъектом РФ или муниципальным образованием) и фиксируется в его уставе. Уставный фонд унитарного предприятия подлежит полной оплате собственником на момент регистрации предприятия. Однако последующую ответственность перед государством (муниципальным образованием) и кредиторами за соответствие величины уставного фонда размеру чистых активов несет само унитарное предприятие.

Примерный устав федерального государственного унитарного предприятия¹ определяет следующие источники формирования имущества унитарного предприятия: имущество, переданное предприятию по решению федерального органа по управлению государственным имуществом;

¹ См.: БНА. 2000. № 11; 2001. № 16.

278 Глава 12. Планирование и использование фин. ресурсов гос. и муницип. предпр.

прибыль, полученная в результате хозяйственной деятельности;

заемные средства, в том числе кредиты банков и других кредитных организаций;

амортизационные отчисления;

капитальные вложения и дотации из бюджета;

целевое бюджетное финансирование;

дивиденды (доходы), поступающие от хозяйственных обществ и товариществ, в уставных капиталах которых участвует предприятие;

добровольные взносы (пожертвования) организаций и граждан;

иные источники, не противоречащие законодательству РФ.

Например, источниками формирования имущества федерального унитарного предприятия «Центральный депозитарий» являются взнос в уставный фонд «Центрального депозитария»; выручка от реализации товаров (работ, услуг); доходы, получаемые от использования своего имущества; добровольные имущественные взносы и пожертвования; другие не запрещенные законом поступления¹.

Правовой режим финансовых ресурсов казенных предприятий отличается более узким объемом их финансово-правовой компетенции в данной сфере деятельности. Согласно постановлению Правительства РФ «Об утверждении Типового устава казенного завода (фабрики, хозяйства)»² источниками формирования финансовых средств казенного предприятия являются:

денежные и иные средства, полученные от реализации продукции (работ, услуг), произведенной в соответствии с государственным заказом;

средства, выделенные в установленном порядке из федерального бюджета и (или) федеральных внебюджетных фондов;

часть доходов, получаемых в результате ведения самостоятельной хозяйственной деятельности, указанной в уставе предприятия.

Порядок финансирования деятельности казенных предприятий осуществляется на основании постановления Правительства РФ от 6 октября 1994 г. «О порядке планирования и финансиро-

§ 1. Источники финансовых ресурсе

279

¹ См.: Устав федерального государственного унитарного предприятия «Центральный депозитарий — Центральный фонд хранения и обработки информации фондового рынка».

² СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 1982; 2001. № 25. Ст. 2575.

вания деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)»¹. Как правило,

казенное предприятие самостоятельно (т.е. за счет доходов, полученных от реализации своей продукции) осуществляет материальное покрытие затрат по выполнению государственного (муниципального) заказа, плана производственного и социального развития, мероприятий по мобилизационной подготовке и содержанию объектов непромышленной сферы. Однако самостоятельное распоряжение полученными доходами допускается только в порядке и объемах, согласованных с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

При недостаточности собственных финансовых средств, казенное предприятие может получать коммерческие кредиты. При этом ответственность казенного предприятия перед кредитором гарантируется Правительством РФ.

Особенностью правового режима финансовых ресурсов казенных предприятий является нормативно установленная обязанность государства по дополнительному финансированию. При недостаточности доходов, полученных от реализации своей продукции, казенному предприятию выделяются средства из федерального бюджета и (или) федеральных внебюджетных фондов на следующие цели:

реализацию плана развития предприятия (в том числе осуществление государственных инвестиционных программ, выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, мероприятий по мобилизационной подготовке);
содержание объектов социальной инфраструктуры;
компенсацию убытков от выполнения плана-заказа.

Решение о выделении казенному предприятию средств из федерального бюджета принимается Правительством РФ. Принятие положительного решения по данному вопросу возможно только при наличии сведений об общих результатах хозяйственной деятельности казенного предприятия за предыдущий год и указания целей расходования выделяемых денежных средств. Сумма денежных средств, предназначенная на дополнительное финансирование деятельности казенного предприятия, указывается в законе о федеральном бюджете отдельной строкой. Например, ст. 134 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» наделяет Правительство РФ правом

¹ СЗРФ. 1994. №28. Ст. 2989; 2001. №25. Ст. 2575.

280 Глава 12. Планирование и использование фин. ресурсов гос. и муниц. предпр.
предоставления в 2002 г. казенным предприятиям оборонной промышленности 55,0 млн рублей.

Законодательством предусмотрена обязанность казенного предприятия использовать бюджетные ассигнования в течение финансового года; по истечении года не использованные государственные средства подлежат возврату в федеральный бюджет. Выделение бюджетных денежных средств сопряжено и с усиленным режимом финансового контроля за их использованием, поскольку казенное предприятие представляет уполномоченному органу, в ведении которого оно находится, отчет о целевом использовании предоставленных ассигнований.

Таким образом, характерным признаком финансовых ресурсов казенных предприятий, отличающим их от финансовых ресурсов унитарных предприятий, следует считать наличие государственных гарантий, благодаря которым минимально снижаются риски их финансовой деятельности.

Государственные и муниципальные предприятия имеют в составе своих финансовых ресурсов не только прямые бюджетные ассигнования, но и косвенные дотации органов власти или самоуправления — бесконкурсное размещение государственного (муниципального) заказа, введение государственных ограничений на развитие предприятий иных форм собственности в какой-либо сфере деятельности, налоговые льготы, льготы по аренде помещений и земли, оплате электроэнергии и т.д.

На государственных и муниципальных предприятиях финансовые ресурсы находятся в двух формах: фондовой и нефондовой. К первой форме относятся финансовые ресурсы, обособленные в отдельные целевые фонды: амортизационный, оплаты труда; развития производства; материального поощрения; резервный и т.д. К нефондовой форме относятся финансы предприятий, направляемые на погашение банковских кредитов, расчеты с поставщиками, выполнение платежных обязательств перед бюджетной системой и т.д. Финансовые ресурсы предприятий находятся в постоянном движении и используются на производственные или инвестиционные цели. Конкретное распределение финансовых ресурсов зависит от вида деятельности государственного или муниципального предприятия,

его места и роли в финансовой системе государства. Материальное содержание, состав, структура финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий, а также текущая и перспективная эффективность их использования определяются в процессе финансового планирования.

§ 2. Порядок финансового планирования

281

§ 2. Порядок финансового планирования на государственном и муниципальном предприятии
Финансовое планирование на государственном и муниципальном предприятии является правовой формой деятельности по аккумулярованию, распределению и использованию децентрализованных финансовых ресурсов. Необходимость планирования всех доходов и расходов на унитарном или казенном предприятии обусловлена целями их создания — удовлетворения государственных (муниципальных) публичных потребностей. Финансовый план позволяет прогнозировать выпуск продукции (оказание услуг, выполнение работ), рассчитывая при этом необходимые расходы и определяя порядок их материального обеспечения.

Правовые основы планирования финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий установлены постановлением Правительства РФ от 6 октября 1994 г. «О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)»¹ и распоряжением Госкомимущества РФ от 5 декабря 1994 г. «Об утверждении типовой формы плана финансового оздоровления (бизнес-плана), порядка его согласования и методических рекомендаций по разработке планов финансового оздоровления». Детализируется порядок финансового планирования в уставе каждого государственного или муниципального предприятия.

Финансовое планирование на государственном (или муниципальном) предприятии — это часть его финансовой деятельности, регулируемая нормами финансового права и направленная на достижение баланса доходов и расходов предприятия, обеспечение ликвидности, платежеспособности и роста рентабельности в целях реализации функций и задач государства (муниципального образования).

Финансовое планирование позволяет максимально нейтрализовать влияние внешней рыночной среды на государственные или муниципальные предприятия и снизить риск ее возможного негативного влияния. В условиях рыночной экономики роль финансового планирования значительно изменилась. Сегодня государственные и муниципальные предприятия имеют определенную заинтересованность в реальном представлении своего финансового положения и его перспективного развития, поскольку это по-

¹ СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2989; 2001. № 25. Ст. 2575.

282 Глава 12. Планирование и использование фин. ресурсов гос. и муниц. предпр.

зволяет, во-первых, своевременно выполнять государственные заказы, обязательства перед бюджетной системой, банками, кредиторами и поставщиками, избегая тем самым правовых санкций; во-вторых, успешно осуществлять самостоятельную хозяйственную деятельность. Планирование финансовой деятельности унитарных и казенных предприятий играет важную роль и для их собственника — государства или муниципального образования, поскольку позволяет прогнозировать объемы и стоимость предоставления обществу государственных услуг, оценивать уровень развития предприятия, его экономический потенциал и степень рациональности хозяйственных операций.

Основным принципом составления финансовых планов является их сбалансированность, т.е. соответствие доходов и расходов, что позволяет, во-первых, обеспечивать финансовую устойчивость предприятия и, во-вторых, гарантировать выполнение государственных заказов. Юридическое значение финансового планирования проявляется в двух аспектах. Во-первых, финансовый план представляет собой нормативно-правовое оформление экономических показателей (доходных и расходных статей), в результате чего они приобретают форму финансово-планового акта, устанавливая компетенцию субъектов в данной сфере правоотношений, становятся обязательными для исполнения и обеспечиваются мерами государственного принуждения. Во-вторых, финансовые планы государственных и муниципальных предприятий являются предпосылкой бюджетных правоотношений, поскольку являются основой плана развития государственного или муниципального сектора экономики, на основании которого составляется проект бюджета соответствующего

территориального уровня. Министерством финансов РФ или финансовым органом местного самоуправления индивидуальные финансовые планы государственных или муниципальных предприятий обобщаются в сводные планы финансово-хозяйственной деятельности казенных и унитарных предприятий, которые затем включаются в план развития государственного (муниципального) сектора экономики (ст. 171, 172, 178 БК РФ).

В настоящее время обязанность разработки финансового плана унитарных предприятий, в отличие от казенных, строго не регламентирована, однако, как правило, они разрабатывают бизнес-планы. Бизнес-план состоит из девяти разделов, обобщающих задачи текущего и перспективного (стратегического) развития

§ 2. Порядок финансового планирования

283

предприятия. Составление бизнес-плана позволяет выбирать наиболее эффективные решения возникающих хозяйственных и финансовых вопросов, в результате чего повышается финансовая устойчивость унитарного предприятия.

Завершающим и одновременно обобщающим разделом бизнес-плана является финансовый план, который концентрирует итоги предыдущего планирования производственной деятельности, конкурентной среды, объема продаж и полученной (предполагав-^ мой) прибыли, использования собственных и привлеченных финансовых ресурсов и т.д.

Составление финансового плана предназначено для решения ряда важных задач: во-первых, осуществляется расчет потребности унитарного предприятия в денежных средствах; во-вторых, определяются источники финансирования деятельности предприятия; в-третьих, рассчитывается степень его доходности (рентабельности) и самоокупаемости.

Исходя из состава финансовых ресурсов унитарного предприятия формируются различные денежные фонды целевого назначения: амортизационный, фонд накопления и потребления, инвестиционный и др. Финансовое планирование позволяет выявить не только денежные потребности унитарного предприятия, но и определить дополнительные источники собственных финансовых ресурсов, т.е. выявить их резервы и возможные варианты экономии.

Обязательным элементом финансового плана является определение движения денежных средств в порядке выполнения финансовых обязательств: расчеты по платежам в бюджет и внебюджетные фонды, расчеты с кредитными организациями, страховщиками и т.д.

Прогнозирование обязательных платежей позволяет унитарному предприятию реализовывать оптимальную налоговую политику, своевременно выполнять расчеты с поставщиками и кредиторами, что значительно снижает риск производственной деятельности и сокращает отвлечение финансовых средств на выплату штрафных санкций.

Финансовые планы предприятий разрабатываются на различные временные промежутки, вследствие чего их можно подразделить на три вида: оперативные, текущие и стратегические (перспективные).

Оперативный финансовый план составляется на календарный Месяц и детализирует денежный оборот предприятия, порядок поступления и расходования денежных средств — выплату процентов за пользование заемными средствами, уплату налогов, поступление выручки от реализованной продукции и т.д.

284 Глава 12. Планирование и использование фин. ресурсов гос. и муниц: предпр.

Текущий финансовый план составляется унитарным предприятием как правило на ближайший год и определяет на этот период состав финансовых ресурсов, порядок их образования, поступления, использования и расходования.

Стратегический финансовый план определяет цели финансовой деятельности унитарного предприятия, основные показатели его развития, инвестиционную и ценовую политику, соотношение собственных и привлеченных финансовых ресурсов, порядок их перераспределения по различным фондам и т.д. Перспективные финансовые планы составляются как правило на три-пять лет, однако по мере выполнения определенных финансовых задач, оперативных или текущих планов они могут корректироваться.

Составление финансового плана и строгое его выполнение способствует и организации финансового контроля на унитарном предприятии.

Финансовая деятельность казенных предприятий осуществляется на основании плана-заказа и плана развития. План-заказ казенного предприятия составляется ежегодно соответствующим

федеральным органом исполнительной власти и согласовывается с профильным министерством и с Министерством финансов РФ. Основой плана-заказа служит определяемая уполномоченным органом власти потребность в продукции (работах, услугах), производимой предприятием с целью обеспечения поставок для государственных нужд, выполнения государственного заказа и заключенных гражданско-правовых договоров. После необходимого согласования уполномоченный федеральный орган исполнительной власти утверждает план-заказ и доводит его до сведения казенного предприятия не позднее чем за три месяца до начала планируемого года. После утверждения федерального бюджета на соответствующий финансовый год план-заказ подлежит уточнению в месячный срок, что продиктовано необходимостью корректировки его показателей в зависимости от индекса инфляции и динамики цен.

План-заказ содержит совокупность следующих основных показателей по производству продукции (работ, услуг) для государственных нужд:

объем поставок продукции (работ, услуг) с указанием качественных и количественных характеристик, сроков поставок, цен и условий их изменения;

фонд оплаты труда и возможность его уменьшения при невыполнении плана-заказа.

Увеличение фонда оплаты труда допускается из прибыли казенного предприятия;

Р

§ 3. Правовые основы финансирования основных фондов и оборотных средств 285

лимит численности работников;

объем выделяемых бюджетных средств и условиях их предоставления.

Утвержденный план-заказ является основой для разработки казенным предприятием плана развития, который обязательно согласовывается с соответствующим федеральным органом исполнительной власти. План развития предусматривает следующую совокупность хозяйственных и финансовых операций, направленных на успешное выполнение плана-заказа: мероприятия, необходимые для обеспечения устойчивой работы казенного предприятия по выполнению плана-заказа и разрешенной самостоятельной хозяйственной деятельности; задания по вводу в действие и выводу производственных мощностей; задания по созданию и освоению новых видов продукции; задания по подготовке и переподготовке кадров; условия реализации плана развития предприятия, в том числе финансовые затраты и источники их покрытия.

Финансовый контроль за выполнением плана-заказа и плана развития осуществляется соответствующим федеральным органом исполнительной власти на основании ежеквартальной статистической и бухгалтерской отчетности, составляемой казенным предприятием.

Следовательно, финансовое планирование является важнейшим механизмом осуществления финансовой деятельности на государственных и муниципальных предприятиях. Соблюдение финансовых планов позволяет грамотно и эффективно аккумулировать, использовать и распределять государственные (муниципальные) денежные средства в децентрализованном секторе финансовой системы.

§ 3. Правовые основы финансирования основных фондов и оборотных средств

Осуществление государственными и муниципальными предприятиями хозяйственной деятельности предполагает наличие реально функционирующего имущества и активного капитала в виде основных и оборотных средств (фондов). Финансовые ресурсы унитарных и казенных предприятий распределяются на строго определенные цели, что предполагает обособление их денежных средств и иных материальных активов в отдельные фонды — *основные и оборотные*. В финансовой деятельности государствен-

286 Глава 12. Планирование и использование фин. ресурсов гос. и муницип. предпр.

ных и муниципальных предприятий основные и оборотные средства целесообразно рассматривать в качестве капитальных и текущих расходов соответственно.

Согласно инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной приказом Министерства финансов РФ от 30 декабря 1999 г.¹, к *основным средствам* и другим

долгосрочным вложениям предприятия относятся: здания; сооружения; передаточные устройства; машины и оборудование; транспортные средства; вычислительная и оргтехника; транспортные средства; внутрихозяйственные дороги; инструменты, производственный и хозяйственный инвентарь; рабочий и продуктивный скот; библиотечный фонд; прочие основные средства; износ основных средств (амортизация); долгосрочные финансовые вложения; нематериальные активы. Кроме названных, в составе основных средств предприятия учитываются капитальные вложения на коренное улучшение земель; капитальные вложения в арендованные объекты основных средств; земельные участки, объекты природопользования (вода, недра и другие природные ресурсы).

Основные средства предприятий могут формироваться и за счет инвестиций — капитальных вложений в виде затрат на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, проектно-изыскательские работы и т.п.²

Финансово-правовыми нормами³ закреплены четыре обязательных признака, совокупность которых позволяет считать какое-либо имущество предприятия основными средствами:

а) использование имущества в производстве продукции, при выполнении работ или оказании услуг либо для управленческих нужд организации;

б) использование в течение длительного времени, т.е. срока полезного использования, продолжительностью свыше 12 Месяцев

§ 3. Правовые основы финансирования основных фондов и оборотных средств

287

¹ БНА. 2000. № 7, 8.

² См. подробнее: Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности « Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СИ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096; 2000. № 2. Ст. 143.

³ См.: приказ Министерства финансов РФ от 30 марта 2001 г. «Об утверждении положения по бухгалтерскому учету «учет основных средств» // Российская газета. 2001. 16 мая; постановление Государственного комитета РФ по статистике от 7 февраля 2001 г. «Об утверждении инструкций по заполнению форм федерального государственного статистического наблюдения за наличием и движением основных фондов» // Финансовая газета. 2001. № 15—18.

и стоимостью свыше 50-кратного минимального размера оплаты труда;

в) предприятие не должно предполагать последующую перепродажу данных активов;

г) способность приносить предприятию экономическую выгоду (доход) в будущем.

Основные средства находятся на ответственном хранении у должностных лиц, назначенных приказом руководителя учреждения. Основные средства государственных и муниципальных предприятий подлежат обязательному бухгалтерскому учету, который должен обеспечивать правильное документальное оформление и своевременное отражение поступлений, перемещений и выбытия этих средств, а также контроль за сохранностью и целевым использованием каждого объекта.

Государственные и муниципальные предприятия могут приобретать основные средства за счет бюджетных ассигнований, средств, полученных от предпринимательской деятельности, целевых отчислений, безвозмездных поступлений. Основные средства могут находиться в собственности предприятия или быть им арендованы. Например, Уставом федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» определено, что названное предприятие приобретает или арендует основные средства за счет имеющихся у него финансовых ресурсов, кредитов, ссуд, а также других источников финансирования¹.

Важнейшим источником капитальных вложений государственных и муниципальных предприятий является амортизация, представляющая собой выраженный в денежной форме процесс долевого перенесения (погашения) стоимости имущества предприятия на вновь изготавливаемый продукт.

Правовой режим амортизационных начислений установлен ст. 258 НК РФ, Положением по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» ПБУ 6/01, утвержденным приказом Министерства финансов РФ от 30 марта 2001 г.², и Положением по ведению бухгалтерского учета и отчетности в РФ, утвержденным приказом Министерства финансов РФ от 29 июля 1998 г.³

¹ См. постановление Правительства РФ от 27 июля 1998 г. «Об утверждении Устава «Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3895; 2002. № 4. Ст. 332.

² Российская газета. 2001. 16 мая.

³ Российская газета (ведомственное приложение). 1998. 31 окт.

288 Глава 12. Планирование и использование фин. ресурсов гос. и муниц. предпр.

13. Правовые основы финансирования основных фондов и оборотных средств 289

Значительные изменения в правовом регулировании амортизации были внесены частью второй НК РФ, согласно которой начисление амортизации осуществляется по специальным

десяти группам, в основе которых лежит срок полезного использования — т.е. период, в течение которого объект основных средств служит деятельности предприятия. Порядок классификации основных средств по амортизационным группам устанавливается Правительством РФ. Однако те объекты основных средств, потребительские свойства которых с течением времени не изменяются (например, объекты природопользования, земельные участки), амортизации не подлежат.

На государственных и муниципальных предприятиях объектами амортизационных начислений являются основные средства, находящиеся как в собственности, так и на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Особый правовой режим начисления амортизации установлен для объектов федеральной собственности, сданных государственным предприятиям в аренду¹. В данном случае арендная плата, подлежащая перечислению в бюджет, уменьшается на сумму амортизационных отчислений по сданному в аренду имуществу.

Начисление амортизации зависит от стоимости основных фондов предприятия, в основе определения которой важное значение имеет источник их приобретения. Например, на объекты, приобретенные государственным (муниципальным) предприятием с использованием бюджетных ассигнований, амортизация начисляется только на разницу между стоимостью основных фондов и выделенными бюджетными средствами. Оценка объектов основных фондов, поступивших на государственное (муниципальное) предприятие в виде субсидий Правительства РФ или иных органов исполнительной власти, производится по остаточной стоимости, представляющей собой разницу между первоначальной стоимостью и начисленным ранее износом.

¹ См.: постановление Правительства РФ от 10 февраля 1994 г. «О делегировании полномочий Правительства Российской Федерации по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности» // Российская газета. 1994. 19 февр.; письмо Министерства финансов РФ и Госналогслужбы РФ от 8 декабря 1993 г. «О сроках и порядке начисления в бюджет дивидендов и арендной платы» // БНА. 1994. № 4; письмо Главного управления федерального казначейства Минфина России от 4 октября 1995 г. «Об арендных платежах» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1995. № 12.

Амортизация начисляется на объекты основных средств независимо от результатов хозяйственной деятельности предприятия. Сумма амортизации начисляется ежемесячно отдельно по каждому объекту.

Таким образом, амортизационные начисления являются достаточно стабильным и равномерно поступающим источником финансовых ресурсов, обеспечивающим высокую эффективность всем основным фондам предприятия. Если у предприятия достаточно денежных средств для обслуживания своей оперативной деятельности, то временно свободные амортизационные начисления могут размещаться в краткосрочные финансовые активы, принося тем самым предприятию дополнительный доход и повышая его финансовую устойчивость.

Кроме основных средств для нормальной хозяйственной деятельности государственному (муниципальному) предприятию необходим оборотный капитал (оборотные средства, фонды), представляющий собой составную часть имущества предприятия и обеспечивающий непрерывный процесс выполнения государственного заказа. Оборотный капитал представляет собой единый комплекс денежных средств, включенный в оборотные производственные фонды и фонды обращения.

Оборотные средства предприятия имеют фондовую форму, поскольку переходят из сферы обращения в сферу производства и обратно в виде фонда обращения, а затем фонда оборотных производственных фондов. Участвуя таким образом в процессе выполнения государственного заказа и его реализации, оборотные средства предприятия находятся в постоянном кругообороте.

Характерным признаком оборотных средств, отличающим их от основных, является функционирование только в одном производственном цикле и перенесение полной своей стоимости на вновь изготовленный продукт.

Видовое многообразие основных средств делает объективно необходимой их классификацию по следующим основаниям.

1. В зависимости от размещения в производственном процессе оборотные средства подразделяются на *оборотные производственные фонды, и фонды обращения.*

Оборотные производственные фонды концентрируют денежные средства и материальные

активы, необходимые для производства заказанной государством продукции (выполнения работ, оказания услуг).

Фонды обращения аккумулируют необходимые предприятию денежные средства на реализацию готовой продукции и приобре-

10-941

290 Глава 12. Планирование и использование фин. ресурсов гос. и муницип. предпр.

тение товарно-материальных ценностей для возобновления производственного цикла.

Для нормальной производственной деятельности соотношение денежного содержания производственного фонда и фонда обращения имеет важное значение, поскольку позволяет оценивать финансовую устойчивость предприятия. Наибольший удельный вес должен иметь фонд производства, поскольку именно его денежные средства направлены на выполнение предприятием государственного заказа. Однако и материальное наполнение фонда обращения должно быть достаточным для бесперебойного обеспечения реализации продукции и пополнения запасов.

2. В зависимости от источников формирования оборотные средства предприятия подразделяются на *собственные и заемные*.

Собственные средства, включенные в производственный оборот, имеют важное значение, поскольку обеспечивают устойчивость и самостоятельность оперативной финансовой деятельности предприятий. Первоначальное формирование собственных оборотных средств государственных и муниципальных предприятий осуществляется соответствующим органом исполнительной власти в виде формирования уставного капитала. В процессе осуществления финансовой деятельности предприятие самостоятельно пополняет собственные оборотные средства за счет прибыли, выпуска ценных бумаг (векселей и облигаций), операций на финансовом рынке, добровольных пожертвований и т.д.

Специфическим источником собственных оборотных фондов предприятия можно считать дополнительно поступающие средства: минимальные переходящие задолженности перед бюджетной системой, внебюджетными фондами, а также по заработной плате; резерв будущих платежей; средства кредиторов, поступающие в виде предоплаты за продукцию (работы, услуги) и т.д. Названные средства постоянно находятся в хозяйственном и финансовом обороте предприятия, но являются источником собственных оборотных средств только в виде разницы между их величиной на конец и на начало предстоящего финансового года, т.е. в сумме их прироста.

Заемные средства направлены на обеспечение дополнительными денежными средствами производственной деятельности предприятия и привлекаются только при недостаточности собственных. Для государственных и муниципальных предприятий основным источником заемных оборотных средств служат банковские кредиты, выдаваемые под гарантии Правительства РФ или § 3. Правовые основы финансирования основных фондов и оборотных средств 291 иного соответствующего органа исполнительной власти. Кроме банковского кредита, заемные оборотные средства могут формироваться за счет кредиторской задолженности, остатков фондов и финансовых резервов предприятия, образующихся за счет себестоимости, прибыли и амортизации или иных целевых поступлений.

Для формирования заемных оборотных средств государственных (муниципальных) предприятий используются и государственные кредиты, порядок предоставления которых особо регулируется финансово-правовыми нормативными актами¹. В первоочередном порядке государственные целевые кредиты на пополнение оборотных средств выделяются предприятиям-монополистам и предприятиям, реализующим свою продукцию по регулируемым (установленным государством) ценам.

Особое внимание правовых и финансовых служб государственных (муниципальных) предприятий, а также их собственников и органов финансового контроля должно уделяться кредиторской задолженности, поскольку ее наличие может не только служить источником оборотных средств предприятия, но свидетельствовать о нарушениях финансовой дисциплины. Задолженность предприятия образуется за полученные, но не оплаченные товарно-материальные ценности либо наоборот, в результате получения предприятием от иных лиц денежных средств за свою продукцию в порядке предоплаты. Правомерным считается временное использование кредиторских денежных средств в пределах сроков поставки, оговоренных в договоре сторон. Однако часто кредиторская задолженность образуется в результате нарушения платежно-расчетной дисциплины. Особую опасность представляет задолженность предприятия перед бюджетной системой по обязательным платежам. Таким образом, формирование заем-

¹ См., например: постановление Президиума Верховного Совета РФ и Правительства РФ от 25 мая 1992 г. «О

неотложных мерах по улучшению расчетов в народном хозяйстве и повышению ответственности предприятий за их финансовое состояние» // Российская газета. 1992. 5 июня; письмо Министерства финансов РФ от 28 декабря 1993 г. «О порядке расчетов за пользование целевым государственным кредитом на пополнение оборотных средств» // Экономика и жизнь. 1994. № 4; письмо Министерства финансов РФ от 4 апреля 1994 г. «Дополнения к разъяснениям о порядке расчетов за пользование целевым государственным кредитом на пополнение оборотных средств» // Экономика и жизнь. 1994. № 16; письмо Министерства финансов РФ от 23 апреля 1993 г. «Об изменении порядка расчетов за пользование целевым государственным кредитом на пополнение оборотных средств» // Нормативные акты по финансам, налогам и страхованию. 1993. №7.

10-

292 Глава 12. Планирование и использование фин. ресурсов гос. и муницип. предпр.

ных оборотных средств государственных и муниципальных предприятий должно осуществляться в строгом соответствии, с действующим законодательством.

Практика осуществления финансовой деятельности государственными и муниципальными предприятиями показывает, что заемные оборотные средства используются эффективнее собственных, поскольку находятся под контролем собственника предприятия, имеют целевое назначение, выдаются на условиях срочности, платности и возвратности.

§ 4. Прибыль и порядок ее распределения на государственных и муниципальных предприятиях

Важнейшим показателем и критерием эффективности финансовой деятельности предприятия является прибыль, представляющая по своей сущности часть добавленной стоимости, созданной в результате реализации продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг.

Финансово-правовое значение прибыли государственных и муниципальных предприятий заключается в том, что она представляет собой один из источников доходов бюджетной системы, а также финансовых ресурсов данных предприятий. В данном аспекте прибыль унитарных предприятий является источником как налоговых, так и неналоговых доходов бюджетов всех уровней: она подлежит обложению определенными налогами, а свободный остаток прибыли может изыматься в бюджет.

Наличие прибыли унитарных и казенных предприятий необходимо как для дальнейшего развития самого хозяйствующего субъекта (выпуска новой продукции и обновления производственных фондов), так и для увеличения финансовых ресурсов государства.

В российской практике финансовой деятельности предприятий образующуюся прибыль подразделяют на валовую, балансовую, чистую, прибыль, остающуюся в распоряжении предприятия, прибыль в целях налогообложения и т.д.

Нормативное определение прибыли, как единой экономико-правовой категории в настоящее время отсутствует. Статья 247 НК РФ дает понятие только прибыли в целях налогообложения, устанавливая различные правовые режимы в зависимости от государственной принадлежности получивших ее субъектов. Исходя из анализа данной статьи налогооблагаемой прибылью государственных (муниципальных) предприятий признается полу-

§ 4. Прибыль и порядок ее распределения

293

ченный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов¹.

Валовую прибыль предприятия определял Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «О налоге на прибыль предприятий и организаций» как сумму прибыли (убытка) от реализации продукции (работ, услуг), основных фондов, иного имущества предприятия и доходов от внереализационных операций, уменьшенных на сумму расходов по этим операциям (ст. 2)².

^

Рыночная форма экономики предполагает невмешательство государства в процесс распоряжения предприятием полученной прибылью. Однако данное правило не распространяется на унитарные предприятия ввиду их особого предназначения. Относительно предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, хотя и установлен режим самостоятельного распоряжения, полученной прибылью, но согласно п. 1 ст. 295 ГК РФ собственник имеет право получать часть их прибыли. Возможность перечисления прибыли в бюджет закрепляется в учредительных документах предприятия, а конкретные условия определяются договором между предприятием и уполномоченным органом исполнительной власти. Кроме этого, законодательно установлен минимальный размер резервного капитала, урегулирован механизм образования резервного фонда по сомнительным долгам и под

обесценение ценных бумаг.

Распределяется прибыль государственных предприятий между государством (собственником) и самим хозяйствующим субъектом. При этом размер прибыли унитарных предприятий, подлежащей перечислению в бюджет, собственником заранее не определяется. Соотношение долей и порядок подобного распределения в значительной мере зависят от правового статуса предприятия, заинтересованности государства в получении производимой им продукции, потребностей государства в денежных средствах и т.д. Конкретные формы и методы распределения прибыли устанавливаются в уставе каждого предприятия. Так, Уставом Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании определено, что прибыль, полученная в результате хозяйственной деятельности Компании, оставшаяся после

уплаты

Российская газета. 2001. 8 авг.

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; 1998. № 31. Ст. 3819; № 47. Ст. 5702; 1999. № 2. Ст. 237; № 10. Ст. 1162; № 14. Ст. 1660. 2000. № 32. Ст. 3341.

294 Глава 12. Планирование и использование фин. ресурсов гос. и муниц. предпр.

предусмотренных законодательством Российской Федерации налогов и других обязательных платежей, остается в распоряжении Компании¹.

Распределению подлежит часть прибыли, оставшейся на предприятии после уплаты налогов и выплаты дивидендов. Из оставшейся прибыли могут уплачиваться некоторые местные налоги, а также взыскиваться штрафные санкции. Дальнейший процесс распределения прибыли осуществляется, как правило, путем формирования фондов и резервов предприятия, необходимых ему для финансирования своей дальнейшей деятельности. Конкретные виды, способы создания и расходования фондов предприятий закрепляются во внутренних локальных актах. Например, унитарное предприятие «Центральный депозитарий» ежегодно создает фонд страхования рисков, возникающих в рамках национальной депозитарной системы.

Практика осуществления финансовой деятельности унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, показывает, что наиболее часто свободная прибыль направляется на образование фондов: накопления, потребления, резервного и социального развития.

В условиях рыночной экономики отчисления в резервные фонды носят первоочередной характер и имеют важное значение для обеспечения финансовой устойчивости не только самого унитарного предприятия, но и его собственника — государства. Резервные фонды свидетельствуют об увеличении государственной собственности, создают возможность покрытия непредвиденных расходов и убытков, а также выплаты долгов по государственным ценным бумагам.

На некоторых предприятиях обособленные фонды не создаются, но распределение прибыли осуществляется на основе сметы расходов на развитие производства, материальное поощрение, социальную сферу, благотворительную помощь и т.д.

Государство в лице собственника унитарных предприятий оказывает и косвенное влияние на процесс распределения свободной прибыли, например, посредством предоставления налоговых льгот стимулируя ее вложение в уставный капитал, основные средства, во внебюджетные фонды РФ и т.д.

§ 4. Прибыль и порядок ее распределения

295

¹ См.: Устав Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании. Утвержден постановлением Правительства РФ от 27 июля 1998 г. в редакции от 22 января 2002 г. // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3895; 2002. № 4. Ст. 332.

Прибыль казенных предприятий имеет более жесткий правовой режим, обусловленный особенностями правового режима государственного имущества, находящегося в оперативном управлении. ГК РФ (ст. 115) и Порядком планирования и финансирования деятельности казенных заводов определено направление прибыли, полученной от реализации плана-заказа и самостоятельной предпринимательской деятельности, на финансирование плана-заказа и плана развития следующего года, на другие производственные цели, а также на социальное развитие. Прибыль на указанные цели распределяется по отдельным фондам. После обязательных фондовых отчислений свободный остаток прибыли подлежит изъятию в доход федерального бюджета.

Основная задача распределения прибыли казенных предприятий — материальное обеспечение воспроизводственных процессов по дальнейшему выполнению государственных заказов. Следует отметить, что заказанная государством продукция, производимая казенными предприятиями, как правило, не относится к числу прибыльных, поэтому в составе их прибыли редко образуется свободный остаток.

Следовательно, при распределении прибыли унитарных предприятий государство сочетает экономические и административные методы, в частности используя следующие финансово-правовые способы:

налоговый — посредством налогообложения деятельности предприятия;

неналоговый — посредством обязательного образования фондов и последующего изъятия остатка прибыли в бюджет.

Качество финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий во многом зависит от планирования прибыли. Поскольку имеются существенные различия в методологии исчисления прибыли и ее налогообложении, то учитываются все факторы, влияющую на величину прибыли. Прогнозирование прибыли является составной частью финансового плана предприятия.

Стабильно функционирующие унитарные предприятия прогнозируют получение и распределение прибыли на срок от трех до пяти лет, однако в современных российских условиях относительно нестабильных цен наиболее распространено текущее планирование прибыли на один год.

296 Глава 12. Планирование и использование фин. ресурсов гос. и муниц. предпр.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что является источником финансовых ресурсов предприятий? Каковы особенности различных источников? В каких правовых актах они закреплены?
2. Каковы особенности формирования финансовых ресурсов казенных предприятий?
3. Каково значение и в каком порядке осуществляется финансовое планирование на государственном и муниципальном предприятиях?
4. Охарактеризуйте юридическое значение финансового плана государственного и муниципального предприятия. Каково его содержание?
5. В чем состоят особенности финансового планирования на казенном предприятии?
6. Дайте определение основных и оборотных средств.
7. Что является источниками финансирования основных фондов предприятий, каков их правовой режим?
8. Раскройте правовой режим и значение амортизационных отчислений.
9. Что такое оборотные средства предприятия и какова их роль?
10. Каковы различия между собственными и заемными оборотными средствами предприятия?
11. Назовите источники формирования оборотных средств предприятия.
12. Что представляет собой прибыль государственного унитарного предприятия и каково ее значение?
13. Каков порядок распределения прибыли государственных и муниципальных предприятий? В чем состоят особенности порядка распределения прибыли казенного предприятия?

Раздел III

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОХОДОВ

Глава 13. ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА И ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОХОДОВ

§ 1. Понятие и основы правового регулирования государственных и муниципальных доходов

Выполнение задач и функций государства требует обеспечения финансовыми ресурсами. Поэтому в собственность и распоряжение государства направляется часть национального дохода страны в виде различных денежных платежей и поступлений. В результате оно располагает своими доходами, т.е. государственными доходами. Они находятся в собственности РФ и ее субъектов. Распоряжаются ими соответствующие органы государственной власти. Помимо этого собственными доходами располагают муниципальные образования. Это муниципальные (местные) доходы, являющиеся муниципальной собственностью (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ), распоряжение и управление которыми осуществляют органы местного самоуправления.

В процессе формирования государственных и муниципальных доходов в распоряжение соответствующих органов привлекается часть чистого дохода, создаваемого в различных

областях общественного производства, основанного на разных формах собственности — частной, государственной, муниципальной, общественной. Помимо этого, государство и муниципальные образования используют для формирования своей финансовой базы и часть личных доходов граждан, полученных ими в связи с трудовой или предпринимательской деятельностью, от вложения средств в ценные бумаги, от использования имущества и т.д. Источники формирования государственных и муниципальных доходов являются результатом имеющей законодательную основу деятельное-

298 Глава 13. Понятие, система и основы правового регулирования доходов

§ 2. Система государственных и муниципальных доходов

299

ти юридических и физических лиц в разных областях производства, иных сферах общественной жизни.

В формировании доходов государства и муниципальных образований участвуют все звенья финансовой системы. По материальному содержанию структура государственных и муниципальных доходов представляет совокупность отдельных видов денежных платежей и поступлений, объединенных в определенную систему.

Итак, 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 для функционирования государственных органов. Муниципальные (местные) доходы также представляют часть национального дохода и служат созданию финансовой основы местного самоуправления, используются для решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения соответствующей территории.

Государственные и муниципальные доходы находятся соответственно в собственности Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований. Распоряжаются ими соответствующие органы государственной власти или местного самоуправления.

Государственные доходы зачисляются в различные государственные денежные фонды: федеральный и региональные бюджеты, внебюджетные целевые государственные фонды. Муниципальные (местные) доходы поступают соответственно в муниципальные денежные фонды — местные бюджеты и внебюджетные фонды. Часть доходов остается в распоряжении государственных или муниципальных предприятий.

Законодательством и иными правовыми актами, основанными на конституционных нормах, определяются виды государственных и местных доходов, их система, правовой режим.

В связи с преобразованиями в экономике, а также во взаимоотношениях между федеральными органами власти и субъектами Федерации, развитием местного самоуправления произошло обновление этого законодательства: приняты новые нормативные акты как общего значения по вопросам государственных и местных доходов, так и по конкретным их видам.

К числу актов общего значения относятся Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹, действующий частично до полного введения в действие НК РФ. БК РФ содержит нормы о распределении бюджетных доходов в бюджетной системе, Федеральный закон «О бюджетной классификации»² группирует их по видам. Урегулировано привлечение государственными и муниципальными образованиями заемных средств³, определены источники финансовых ресурсов, используемых для инвестиций, в том числе предприятиями⁴ и т.д.

Полномочия субъектов Федерации и органов местного самоуправления по формированию соответствующих финансовых фондов и их источников определены в Бюджетном и Налоговом кодексах РФ, законах: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵, «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ и др.

Наряду с этим действуют законодательные и другие правовые акты о различных видах налогов, сборов, пошлин и иных поступлений, зачисляемых в состав государственных или местных доходов. Помимо федеральных, к ним относятся акты регионального и муниципального уровней, принимаемые соответственно разграничению предметов ведения между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

§ 2. Система государственных и муниципальных доходов

Разнообразные виды государственных и муниципальных до-^{ходов} объединяются в определенную

систему.

Система государственных и муниципальных доходов — это совокупность различных видов денежных платежей (поступлений) в собственность государства и муниципальных образова-

¹ ВВС. 1992. № 11. Ст. 527; Российская газета. 2002. 30 июля.

² Новую редакцию Закона см.: СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3338; 2001. № 33. |Ст. 3437; 2002. № 19. Ст. 1796.

³ См.: Федеральный закон от 20 июля 1998 г. «Об особенностях эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

⁴ См.: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. «Об инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096; 2002. 2. Ст. 143.

СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 1997. № 12. Ст. 1378; |2000. №32. Ст. 3330.

⁶ СЗ РФ. 1997. №39. Ст. 4464; 1999. №28. Ст. 3492.

300 Глава 13. Понятие, система и основы правового регулирования доходов

ний, основанная на единых основных правовых принципах ее формирования и функционирования, и имеющая свою объективно обусловленную структуру.

Соответственно российскому законодательству системе, государственных и муниципальных (местных) доходов свойствен *принцип единства*. Он выражается в том, что в федеральном законодательстве определяются виды государственных и местных доходов, принципы их распределения между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Поэтому при наличии соответствующих источников в стране повсеместно используются одни и те же виды денежных поступлений. Федеральным законодательством предусмотрено и распределение доходов по уровням — федеральному, субъектов Федерации и местному. Оно же определяет основы правового режима доходов субъектов Федерации и муниципальных образований. В связи с этим правовая основа образования государственных и местных доходов помимо законодательства РФ включает и правовые акты государственных органов субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления. Исходной основой всех этих нормативных актов служит Конституция РФ.

Источники и виды государственных доходов, а также значение каждого из них зависит от экономической системы страны. основополагающими для формирования состава государственных и местных доходов выступают нормы Конституции РФ (ст. 8, 35), закрепляющие как основу экономической системы разнообразие форм собственности, обеспечение им со стороны государства равной защиты, гарантии собственности граждан, создаваемой в результате их участия в общественном производстве, ведения собственного хозяйства, получения иных доходов на условиях, не противоречащих законодательству.

Составляя единую систему, государственные и местные доходы классифицируются по группам. В основу классификации могут быть положены разные признаки, отражающие наиболее существенные черты государственных и местных доходов.

Так, классификация доходов государства *по социально-экономическому признаку* дает наиболее полное представление об их источниках, о связи доходов с различными формами собственности, об эффективности последних в формировании доходов государства.

В соответствии с этим признаком в системе доходов государства и муниципальных образований можно выделить поступления:

а) от государственного или муниципального хозяйства, образующиеся главным образом в результате производственной дея-

§ 2. Система государственных и муниципальных доходов

301

тельности государственных или муниципальных предприятий, а также от использования имущества и природных ресурсов государства или муниципальных образований (например, лесов, водоемов, других природных ресурсов, от приватизации государственной и муниципальной собственности). При этом получаемые доходы (прибыль) частично зачисляются в бюджетную систему и вместе с тем остаются в распоряжении предприятий;

б) от предприятий и организаций негосударственных форм собственности (налоги, сборы, другие платежи);

в) от совместных предприятий, от иностранных предприятий и организаций, действующих на территории Российской Федерации;

г) от личных доходов граждан.

По территориальному уровню доходы подразделяются на:

федеральные;

доходы субъектов Федерации (региональные);

местные доходы муниципальных образований.

В зависимости от *юридических особенностей и юридической формы* денежных поступлений среди доходов государства и муниципальных образований выделяются *налоговые и неналоговые* платежи и поступления. Налогам свойственны признаки обязательности и индивидуальной безвозмездности по юридической форме, регулярности поступления от определенного налогооблагаемого объекта. Близкими к ним по форме являются сборы (ст. 8 НК РФ). Решающее значение налогов в формировании доходов бюджетной системы РФ обусловило особое рассмотрение их правового регулирования в ряде глав учебника¹. При всей многочисленности налогов более разнообразными по формам и методам взимания являются неналоговые платежи и поступления.

По *методам аккумуляции* среди доходов государства и муниципальных образований выделяются *обязательные и добровольные* платежи и поступления. Основная часть доходов поступает в распоряжение государства и органов местного самоуправления в обязательном порядке: это налоги, сборы, пошлины и т.п., штрафы разного рода и финансовые санкции и т.д. На добровольной основе в государственные и местные доходы привлекаются средства организаций и граждан путем проведения лотерей, займов, выпуска акций, использования пожертвований и т.д. С учетом *отношений собственности* можно говорить о доходах государства и муниципальных образований в собственном

См. гл. 14—18 учебника.

302 Глава 13. Понятие, система и основы правового регулирования доходов

смысле слова (собственные доходы) и о финансовых ресурсах, которые используются ими временно и подлежат возврату (заемные средства). В первом случае это различные виды платежей, которые на основании законодательства обращаются в государственную или муниципальную собственность, т.е. становятся федеральной собственностью, собственностью субъектов Федерации или муниципальной собственностью с соответствующим правовым режимом. К ним относятся налоги, сборы, пошлины и другие обязательные платежи, поступления от использования государственного и местного имущества, природных ресурсов, от приватизации. Среди них могут быть и поступления добровольного характера, например от лотерей, пожертвования. Так, к источникам государственного внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования и др., помимо установленных обязательных платежей, отнесены и добровольные взносы граждан и юридических лиц.

К финансовым ресурсам государства и муниципальных образований, не являющимся их доходами в прямом смысле, относятся средства, полученные от распространения облигаций государственных и муниципальных займов, банковские кредиты, используемые для пополнения бюджетов или внебюджетных государственных и местных фондов. При этом в качестве кредитных ресурсов широко используются временно свободные средства юридических и физических лиц, хранящиеся на счетах в банках, в том числе вклады граждан в Сбергосбанке РФ. Полученные таким путем средства подлежат возврату и поэтому не являются доходами государства и муниципальных образований в собственном смысле слова. Тем не менее им принадлежит важная роль. Они способствуют снятию напряженности в финансовом положении государства или муниципального образования при недостаточности поступления их собственных доходов. Помимо этого такие методы привлечения ресурсов в распоряжение государства способствуют более полному использованию денежной массы в стране и включению ее в обслуживание потребностей общества.

Если принять во внимание *порядок образования и использования* государственных и муниципальных (местных) доходов, то их можно разделить на две группы: централизованные и децентрализованные доходы.

Децентрализованные государственные (и местные) доходы — это доходы государственных (и муниципальных) предприятий, других организаций, которые остаются в их непосредственном распоряжении и используются ими самостоятельно на производ-

§ 2. Система государственных и муниципальных доходов

303

ственные и социальные нужды. Главным образом это часть прибыли предприятий. Средства предприятий, относящиеся к государственной или муниципальной собственности, закреплены за такими предприятиями и принадлежат им на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, как и другое закрепленное за ними имущество (ст. 114, 115 ГК РФ). Предприятие после уплаты налогов самостоятельно распоряжается своей прибылью и другими находящимися в его распоряжении доходами.

К *централизованным* (в разных территориальных масштабах) доходам относятся доходы,

сосредоточенные в государственных и местных бюджетах и таких же внебюджетных фондах. Именно эти-доходы законодательство (ГК РФ) относит к *государственной казне РФ, государственной казне субъектов РФ, муниципальной казне*, отграничивает их от средств, закрепленных за государственными и муниципальными предприятиями, другими организациями. Доходные источники государственных и местных бюджетов, как правило, не имеют специального целевого назначения. Это позволяет направлять их на наиболее важные, приоритетные в соответствующий период времени потребности общества для финансирования намеченных программ. БК РФ (ст. 28) отразил эту особенность, закрепив в качестве принципа бюджетной системы общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов. Однако некоторые платежи могут составлять исключение. Например, исполнительский сбор, поступающий в процессе исполнительного производства, в объеме 70% направляется на счет Министерства юстиции РФ в целях финансового обеспечения названного производства. Остальные 30% зачисляются в доходы федерального бюджета для общих нужд государства (ст. 22 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год»). Длительное время суммы по земельному налогу в соответствии с Законом о плате за землю, поступаая в бюджет, должны были использоваться только на нужды, связанные с землепользованием.

Однако Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год» (ст. 11) приостановлена норма Закона РФ «О плате за землю» в части целевого использования централизуемых средств земельного налога и арендной платы за землю¹. В последние годы направлен-

¹ См. также: ст. 10 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 30 июля.

304 Глава 13. Понятие, система и основы правового регулирования доходов

ность законодательства на отказ от целевого характера коснулась и ряда других доходных источников бюджетной системы.

Вместе с тем существуют государственные социальные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, Фонд государственного социального страхования, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования), средства которых формируются за счет специально для них предназначенного платежа — единого социального налога. Таким образом принцип целевого назначения отдельных видов платежей продолжает действовать.

Следовательно, понятие государственных и муниципальных доходов может рассматриваться в *широком смысле* слова, охватывая доходы бюджетной системы и внебюджетных государственных и муниципальных фондов, а также доходы государственных и муниципальных предприятий, остающиеся в их распоряжении.

Возможно применение этого понятия и в *узком смысле* — как доходов, входящих в государственную и муниципальную казну, т.е. подлежащих зачислению в бюджетную систему и государственные, муниципальные внебюджетные фонды.

Система государственных и муниципальных доходов России и регулирующее ее законодательство находятся в сложном процессе становления, обусловленном экономическими и политическими переменами в стране и связанными с ними кризисными явлениями. Поэтому системе доходов государства и муниципальных образований свойственна в настоящее время нестабильность, недостаточная отработанность механизма действия.

§ 3. Неналоговые государственные и муниципальные доходы

В формировании доходов государства и муниципальных образований заметная роль принадлежит неналоговым доходам. Они отличаются от налогов особенностями форм платежей и методов привлечения в распоряжение государства и муниципальных образований, содержанием прав и обязанностей плательщиков, с одной стороны, и органов государственной власти и местного самоуправления, с другой.

Неналоговые доходы государства и муниципальных образований — это поступающие в их распоряжение доходы от использования государственного и муниципального имущества и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, платежи эквивалентного и штрафного характера, а также средства, привлеченные на добровольных началах.

§ 3. Неналоговые государственные и муниципальные доходы

305

Так, в отличие от налогов неналоговые доходы могут быть не только *обязательными*, но и *добровольными* платежами. В частности, на добровольных началах проводятся государственные и муниципальные лотереи, служащие источником доходов государства и муниципальных

образований, выпуск государственных и муниципальных ценных бумаг, привлечение средств в государственные и муниципальные внебюджетные фонды и учреждения в порядке благотворительной деятельности и др.

Неналоговым платежам *обязательного* характера в отличие от налогов свойственна определенная *возмездность*, поскольку их взимание обусловлено предоставлением плательщику права на осуществление какой-либо деятельности и получение юридически значимых услуг (консульский сбор, плата за выдаваемые паспорта, плата за опробование и клеймение изделий из драгоценных металлов), права на пользование имуществом (арендная плата) и т.п. Поэтому плательщики вправе потребовать от государственных или муниципальных органов совершения действий, предоставления услуг и т.п., связанных с данным платежом. Причем эти платежи могут иметь целевое назначение, т.е. расходоваться на тот объект, за пользование которым они были уплачены (например, платежи за пользование природными ресурсами).

Помимо упомянутых, к неналоговым доходам относятся платежи штрафного характера.

Обобщенно в составе неналоговых доходов можно выделить следующие их группы.

Доходы от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или от деятельности.

К ним относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- дивиденды по акциям, принадлежащим государству и муниципальным образованиям;
- доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (арендная плата за пользование лесным фондом, за земли сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения, за сдачу в аренду прочего имущества);
- проценты, полученные от размещения в банках временно свободных средств бюджета или внебюджетных фондов, от предоставления бюджетных ссуд внутри страны и др.;
- доходы от оказания услуг или компенсации затрат государства;
- перечисление прибыли Центрального банка РФ и др.

Т?

306 Глава 13. Понятие, система и основы правового регулирования доходов

Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности:

- поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной и муниципальной собственности;
- поступления от продажи государством и муниципальными образованиями принадлежащих им земельных участков, производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования, квартир, акций;
- доходы от реализации конфискованного и бесхозного имущества, имущества, переходящего в государственную или муниципальную собственность в порядке наследования или дарения, и кладов.

Административные платежи и сборы:

- исполнительский сбор;
- сборы, взимаемые Государственной инспекцией безопасности дорожного движения МВД РФ, прочие платежи, взимаемые государственными и муниципальными организациями за выполнение определенных функций.

Штрафные санкции, возмещение ущерба:

- поступления за выпуск и реализацию продукции, изготовленной с отступлением от стандартов и технических условий;
- санкции за нарушение порядка применения цен;
- санкции за нецелевое использование бюджетных средств;
- административные штрафы и иные санкции, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения;
- суммы, взыскиваемые с лиц, виновных в совершении преступлений и недостатке материальных ценностей, и др.

Доходы от внешнеэкономической деятельности: • — поступления средств от централизованного

экспорта и прочие поступления от внешнеэкономической деятельности;
— оплата процентов по государственным кредитам, предоставленным правительствам иностранных государств;
— таможенные сборы и др.

Неналоговые доходы подразделяются на три уровня: федеральные, субъектов РФ и муниципальные (местные).

Среди неналоговых доходов имеются платежи (сборы, пошлины, платежи за пользование природными ресурсами и т.п.) близкие по некоторым признакам к налогам (обязательность уплаты, зачисление в бюджетную систему или внебюджетный государственный фонд, контролируемость уплаты налоговыми или в соответствующих случаях таможенными органами).

Но они существенно отличаются от налогов свойственным им возмездным

§ 3. Неналоговые государственные и муниципальные доходы

307

характером. А признак обязательности имеет в этих платежах особое проявление — *обязанность уплатить* их возникает *только в связи с обращением* к государственным или муниципальным органам за определенной услугой (регистрацией места жительства, разрешением на перевоз товаров через таможенную границу, предоставлением права на определенную деятельность и т.п.). Учитывая наличие названных общих признаков данных платежей с налогами, законодательство объединило их с налогами в единую систему платежей, названную налоговой системой. Это закреплено в Законе РФ «О налоговой системе Российской Федерации» и затем в НК РФ как система налогов и сборов (гл. 2). Такой же подход принят и в Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации», который также отнес упомянутые платежи к группе налоговых доходов. Поэтому без отождествления с налогами они и в учебнике рассматриваются в главах, посвященных налоговой системе.

Все большее значение приобретает привлечение в распоряжение государства и муниципальных образований средств на договорных, добровольных и возвратных началах. Среди них важная роль принадлежит *институтам государственного и муниципального кредита*, в том числе государственным и муниципальным займам (гл. 14 БК РФ)¹.

Также на добровольных началах государство и муниципальные образования привлекают средства путем проведения лотерей.

Лотерея — форма добровольного привлечения средств населения путем продажи лотерейных билетов, при которой часть привлеченных средств разыгрывается в виде денежных или вещевых выигрышей и выплачивается владельцам выигравших билетов.

Привлекательность лотерей для населения позволяет использовать их в целях пополнения финансовых ресурсов государства и муниципальных образований.

Поскольку лотерейная деятельность связана с получением доходов и распределением их между организаторами лотерей и государством (или муниципальными образованиями), а также приобретателями лотерейных билетов, затрагивает права и законные интересы граждан, осуществляется государственное регулирование этой деятельности, и она находится под государственным контролем.

Порядок проведения лотерей и распределения средств от их проведения регулируются Временным положением о лотереях

¹ Подробнее см. гл. 22 учебника.

308 Глава 13. Понятие, система и основы правового регулирования доходов

в РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 19 сентября 1996 г. (до принятия соответствующего федерального закона)¹, постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. «О совершенствовании государственного регулирования лотерейного и игорного бизнеса в Российской Федерации»².

Согласно Временному положению лотерея — групповая или массовая игра, в ходе которой организатор лотереи производит между участниками лотерей — собственниками лотерейных билетов розыгрыш призового фонда лотереи.

По территориальным масштабам могут проводиться лотереи: муниципальные, региональные, всероссийские и международные. Международными считаются лотереи, которые проводятся на двух или более муниципальных административных территориях, из которых хотя бы одна муниципальная административная территория принадлежит России и хотя бы одна — иностранному государству.

Все лотереи, проводимые на территории РФ, подлежат государственной регистрации. Выдача разрешений на проведение всероссийских и международных лотерей, а также их регистрация

осуществляется Министерством финансов РФ. Государственная регистрация региональных и муниципальных лотерей проводится в соответствии с законодательством субъектов Федерации. В условиях лотереи обязательно должны содержаться, помимо других, сведения о порядке формирования призового фонда, его структуре и объеме, о порядке расчетов организатора лотереи по обязательствам перед бюджетом.

Установлены следующие обязательные нормативы для лотерей:

I— по объему призового фонда;

— по объему отчислений на благотворительные цели (для благотворительных лотерей);

— по объему лицензионных отчислений;

— пропорции распределения лицензионных отчислений по категориям бюджета и на нужды регистрирующего органа.

Объем призового фонда в зависимости от вида (целенаправленности) лотерей устанавливается в размерах от не менее 50% до не менее 25% общего объема выручки.

Таким образом, часть средств, привлекаемых в результате распространения лотерейных билетов, поступает в распоряжение ор-

Контрольные вопросы

309

¹ СЗ РФ. 1996. №39. Ст. 3754.

² СЗ РФ. 1997. №36. Ст. 4167.

ганов государственной власти и местного самоуправления. Следует иметь в виду, что хотя добровольность является общим принципом проведения лотерей и выпуска облигаций займов, эти формы привлечения средств существенно различаются между собой. У организатора лотереи отсутствует обязанность возврата средств, затраченных на приобретение лотерейных билетов (и выплаты доходов) каждому из их приобретателей, как по займам. И вырученные от реализации лотерейных билетов средства¹ лишь частично возвращаются участникам лотереи через призовой фонд, используемый только по выигравшим билетам. Соответственно и в распоряжение государства и муниципального образования поступает часть дохода от проведения лотереи. В отличие от облигаций займов, лотерейные билеты ценными бумагами не являются.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определение государственных и муниципальных (местных) доходов. Что в них общего и в чем основное правовое различие?
2. Что составляет правовую основу системы государственных и муниципальных доходов?
3. На какие виды (группы) подразделяются государственные и муниципальные доходы? Проведите классификацию по разным основаниям.
4. Чем различаются между собой налоговые и неналоговые государственные и муниципальные доходы?
5. Какие виды поступлений денежных средств зачисляются в состав государственных и муниципальных доходов на добровольной основе?
6. Какие виды поступлений денежных средств в составе государственных и муниципальных доходов являются обязательными платежами?
7. Что относится к заемным средствам в составе финансовых ресурсов государства и муниципальных образований?
8. Каковы особенности лотерей как способа привлечения средств населения для пополнения финансовых ресурсов государства и муниципальных образований?

Г

§ 1. Налоги, их понятие и роль

311

Г л а в а 14. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ НАЛОГОВОГО ПРАВА

§ 1. Налоги, их понятие и роль

В настоящее время основным источником доходов бюджетов всех уровней в РФ являются налоги. В связи с этим вопросы правового регулирования налогообложения относятся к числу наиболее актуальных в экономической и социальной жизни российского государства. Это обусловлено реформированием экономики России, ее рыночным характером, что требует активного использования инструментов финансового механизма, в том числе налогов.

Поэтому налоговое право как одно из подразделений (подотраслей) финансового права становится его крупнейшей составной частью с перспективой дальнейшего развития. Для последнего десятилетия характерно существенное изменение налогового права. Это касается его структуры и

общего содержания, а также конкретных норм. Формирующееся налоговое право России призвано сыграть важную роль в экономических и социальных преобразованиях, в развитии производства и укреплении финансов страны.

Налоги — один из древнейших экономических инструментов в обществе¹. Они появились вместе с возникновением государства и использовались им как основной источник средств для содержания органов государственной власти и материального обеспечения выполнения ими своих функций.

Помимо налогов для пополнения своей казны современные государства используют и другие виды поступлений и платежей. Но на первое место среди них по своему значению и объему выступают налоги.

Налоги в финансово-правовом аспекте — это обязательные и по юридической форме индивидуально безвозмездные платежи организаций и физических лиц, установленные в пределах своей

¹ См.: Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов. М., 1996. С. 157—172; Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. СПб., 1918. Гл. 1. // У истоков финансового права. Т. 1 / Под ред. А.Н. Козырина. М., 1998.

компетенции представительными органами государственной власти или местного самоуправления для зачисления в бюджетную систему (или в указанных законодательством случаях — внебюджетные государственные и муниципальные фонды) с определением их размеров и сроков уплаты.

Зачисление налогов в бюджетную систему предполагает и определяет их *публичный характер*, т.е. направленность на общезначимые интересы соответствующего территориального уровня.

Правовая наука придает большое значение определению понятия налогов, поскольку в нем отражается сущность и характерные особенности правоотношений, возникающих при взимании налогов. Современное российское законодательство также уделило ему внимание, что, без сомнения, важно.

Первая попытка сформулировать понятие налога в законодательном акте была предпринята в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы» (ст. 2), согласно которому «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»¹. Однако нечеткость такого определения очевидна хотя бы потому, что налог в нем не отграничивается от других платежей в бюджет. Существенно отличается от него в этом плане понятие налога, данное в Налоговом кодексе 1998 г. (ст. 8). Кодекс воспринял положения, разработанные по этому вопросу наукой финансового права. Характерно, что в нем дается понятие, относящееся именно к налогу, а сбор имеет свое особое определение с указанием признаков, отличающих его от налога. При этом особо отмечаются заложенные в налоге отношения собственности — ее отчуждения у налогоплательщика.

Однако понятия иных платежей, упоминаемых в НК РФ (государственная пошлина, таможенная пошлина и др.) и включенных в единую систему, не сформулированы.

В соответствии с НК РФ *налог — это обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.*

¹ ВВС РФ. 1992. №11. Ст. 527.

Г

312

Глава 14. Общие положения налогового права

В отличие от этого в понятии сборов (п. 2 ст. 8) отмечается их индивидуально возмездный характер. *Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав и выдачу разрешений (лицензий).*

Какова же роль налогов в обществе и государстве?

Основная роль налогов — *фискальная* (от лат. *fiscus* — казна), соответственно чему они используются как источник доходов государственной или муниципальной казны, предназначенной для удовлетворения интересов общества и государства.

Но в налогах заложены большие возможности *по регулированию социально-экономических процессов* в стране со стороны государства. При умелом использовании они могут быть сильным регулирующим механизмом в системе социального управления.

Так, налоги могут использоваться для регулирования производства — стимулирования развития определенных отраслей, ограничения развития или сдерживания каких-либо экономических процессов и т.п.

С помощью налогов возможно регулирование потребления. Например, такой налог, как акциз, особенно высокие его размеры, влияет на спрос и покупательную способность населения в отношении тех товаров, на которые распространяется этот налог.

В налогах заложены и возможности регулирования доходов населения. Они могут быть нацелены на ограничение доходов высокого уровня, могут учитывать необходимость поддержки малоимущих граждан путем предоставления льгот.

Налоги могут быть элементом механизма, регулирующего демографические процессы, молодежную политику, иные социальные явления. Например, бережному отношению к окружающей среде призваны способствовать платежи за пользование природными ресурсами¹.

Порядок налогообложения может отражать признание государством особых заслуг определенных категорий граждан перед обществом (освобождение от налогов участников Великой Отечественной войны, Героев СССР и Российской Федерации и т.д.).

¹ См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды». Ст. 16//СЗ РФ. 2002. №2. Ст. 133.

§ 1. Налоги, их понятие и роль

313

Помимо рассмотренных функций налогам свойственна и *функция контроля*. В ходе налогообложения со стороны государства проводится контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций, учреждений, за получением доходов гражданами, источниками этих доходов, за использованием имущества, в том числе земли.

Только всесторонний учет всех этих функций налогов может обеспечить успешную налоговую политику, сделает налоги эффективными механизмом воздействия на экономику страны.

На современном этапе в условиях перехода от централизованного командного управления народным хозяйством к рыночным отношениям усилилось внимание со стороны государства к системе налогообложения. Она существенно перестроена. В условиях рыночных отношений метод прямых директивных воздействий на экономику, хозяйственную деятельность заменяется преимущественно косвенными формами и методами воздействия, среди которых важнейшую роль призван выполнять механизм налогообложения. Налоги должны стать одним из главных инструментов государственного регулирования экономики, процессов производства, распределения и потребления.

На фасаде здания одного из центральных налоговых учреждений США в Вашингтоне высечена фраза: «Налоги — цена цивилизованного общества». В ней выражена мысль о прямой связи оптимальной налоговой системы с общественным прогрессом, экономической и социальной сбалансированностью в обществе.

В Российской Федерации, как и в других странах СНГ, проведена и продолжает развиваться кардинальная реформа налогообложения с тем, чтобы привести его в соответствие с задачами государства с рыночной экономикой.

Это не первая налоговая реформа в стране. Преобразования в данной области проводились и прежде, в частности в советский период: например, налоговая реформа 1930 г., изменения системы платежей предприятий в бюджет в середине 60-х гг. и др. Однако тогда налоговая система оставалась элементом централизованно планируемой государством экономики с преобладанием государственного сектора народного хозяйства. Сейчас же в экономике страны и соответственно в системе налогообложения происходят изменения принципиального характера, исходящие из равенства всех форм собственности.

Существенный поворот в системе налогообложения начался в 1990 г. с принятием Закона

6 марта) и Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» (от 24 декабря)¹. На этой основе в течение короткого времени изменения в области налогов следовали одно за другим. И наконец, в конце 1991 г. Верховный Совет РФ принимает целый пакет (два десятка) законодательных актов, которые кардинально реформировали налоговую систему. Внесение в нее изменений и дополнений, становление новой налоговой системы и регулирующего ее законодательства продолжается².

Основные изменения в этой области заключаются в следующем.

1. Налоговый метод стал основным в формировании доходов государственной казны. Более 80% доходов бюджетной системы составляют платежи, входящие в налоговую систему. Применявшиеся ранее в отношении к государственным предприятиям различные платежи неналоговой формы (отчисления от прибыли, плата за фонды и др.) были заменены налогами. Это вытекает из преобразований экономических отношений, усиления самостоятельности государственных предприятий, превращения их в равноправных субъектов хозяйственных отношений. После уплаты налогов в установленных законом размерах они распоряжаются прибылью по своему усмотрению.
2. Произведена унификация системы налогов в отношении предприятий независимо от формы собственности, на которой они основаны. В этом проявляется ориентация на организацию рыночных отношений, основанных на равенстве их субъектов.
3. Произведено разграничение налогов по уровням — на федеральные, налоги субъектов Федерации (региональные) и местные. Они закрепляются за соответствующими бюджетами, представляя их самостоятельную финансовую базу. Число закрепленных доходных источников бюджетов нижестоящих уровней значительно расширено. Это обусловлено новыми принципами построения бюджетной системы, в том числе самостоятельностью каждого бюджета (ст. 28, 31 БК РФ). Следует однако заметить, что возросшее число закрепленных доходов нижестоящих (после федерального), особенно местных, бюджетов не снимает проблемы укрепления и расширения финансовой базы этих бюджетов, ибо получаемые ими в такой форме

§ 1. Налоги, их понятие и роль

¹ ВВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164; ВВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416; 1992. № 34. Ст. 1966.

² Подробнее об упомянутых реформах см.: Химичева И.И. Налоговое право. М., 1997. Гл. 1. §2.

доходы лишь в небольшой части обеспечивают финансирование необходимых расходов.

4. Включение налогов помимо бюджета и в государственные или местные внебюджетные целевые фонды, которые стали создаваться с начала 90-х гг. Такая специализация призвана повысить эффективность использования финансовых ресурсов по целевому направлению.

^

5. Переход к налогообложению граждан, основанному на общих началах, не зависящих от их организационно-правовой (рабочий, служащий, предприниматель и т.п.) или отраслевой принадлежности, от формы собственности источника дохода или объекта налогообложения. При этом законодательство учитывает социальные факторы — материальное положение, состав семьи плательщика и др., соответственно которым предоставляются льготы.
6. Установление ряда налогов, общих для юридических и физических лиц (земельный налог, транспортный налог и др.), что также отражает принцип равенства хозяйствующих субъектов, свойственный рыночным отношениям.
7. Значительное увеличение числа налогов в сравнении с дореформенным периодом. В этом проявилось стремление государства укрепить свою финансовую базу, а также разработать механизм воздействия на экономику новыми методами. При некоторой преимственности в налоговую систему было включено большое количество новых платежей. Эффективность установленной новой системы налогообложения, ее возможности стимулирования общественного производства будут проверяться временем. Однако в ней, как и в начале функционирования заметно преобладание фискальной функции, хотя это и не привело к недостаточности средств в бюджетной системе. В основных своих положениях она соответствует рыночной экономике, построена с учетом

опыта зарубежных стран, для которых характерен высокий уровень развития рыночных отношений.

Но механизм системы налогообложения в РФ, позволяющий регулировать производство и распределение экономическими, а не административно-командными методами, требует еще существенной отработки, учета особенностей современного этапа в развитии рыночных отношений, своеобразия хозяйственных связей в стране. Это обусловило разработку дальнейших мер по Регулированию налогообложения и совершенствованию регули-

316 Глава 14. Общие положения налогового права

§ 2. Система налогов и сборов в РФ. Порядок установления налогов и сборов 317

рующего его законодательства¹. Частично они реализованы в результате принятия Налогового кодекса РФ, пока еще незавершенного.

Основной целью налогового реформирования продолжает оставаться достижение оптимального соотношения между стимулирующей и фискальной ролью налогов.

§ 2. Система налогов и сборов в Российской Федерации. Порядок установления налогов и сборов Преследуя цели пополнения казны для решения государственных задач, любое правительство стремится разнообразить вводимые налоги. В дореволюционной (до 1917 г.) России существовало немалое число налогов. Население уплачивало, например, личный налог, подушную подать, несколько имущественно-подходных налогов — поземельный, подомовый (на доходы с дома), квартирный (уплачиваемый содержанием квартирой), промысловый, с наследства и др.

Немалое число налогов установлено и законодательством России, принятым в 90-х гг. XX в. Отметим, что Закон РСФСР от 27 декабря 1991 г., который установил новую налоговую систему в стране, включил в нее перечень не только налогов в собственном смысле слова, но и других платежей, подлежащих в обязательном порядке внесению в бюджет или внебюджетные фонды². При этом они объединены введенным этим Законом понятием «налоговая система», которое определено как «совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей (далее — налогов), взимаемых в установленном порядке» (ст. 2). Соответственно Закону в налоговую систему вошли, помимо налогов, государственная и таможенная *пошлины*, различные *сборы* — целевые, лицензионные и др. Упомянутые платежи отличаются от налогов в собственном смысле слова. В определенной мере часть из них носит возмездный характер: они являются или платой за услуги (например, государственная пошлина), или платой за разрешение на какую-то

¹ См.: Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 — 2004 гг.). Утверждена распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г., подраздел 3.1.2 // СЗ РФ. 2001. № 31. Ст. 3295.

² Можно заметить, сходные черты в формировании налоговых систем бывших республик Союза ССР. См., например: Кучерявенко Н.П., Перепелица М.Л. Закон Украины «О системе налогообложения». Научно-практический комментарий. Харьков, 1997.

деятельность и т.д., предоставляемые компетентными государственными органами и органами местного самоуправления. Такие платежи носят обычно разовый характер. Налогам же в отличие от них свойственна регулярность уплаты при наличии у налогоплательщика установленного законодательством объекта обложения (имущества, дохода и т.п.) налоги подлежат систематическому внесению в казну в предусмотренные сроки.

Вместе с тем с налогами их объединяют такие общие черты», как:

обязательность уплаты при наличии указанных законодательством фактов;

внесение в бюджет или внебюджетный фонд определенного государственного или местного уровня;

возложение контроля за их уплатой, как и уплатой налогов, на одну и ту же систему

государственных органов — налоговые органы, а в соответствующих случаях — на таможенные органы с одинаковыми контрольными полномочиями, мерами принудительного воздействия.

При этом законодатель не делает различий в общих правах и обязанностях субъектов, касающихся всех этих платежей, в том числе налогов.

Учитывая общие черты рассматриваемых платежей с налогами, законодатель *условно* и их именуется налогами.

Более четкими в этом отношении являются положения Налогового кодекса РФ. Прежде всего, удачнее стало наименование самой системы данных платежей в целом: вместо условного термина «налоговая система» (который может толковаться и более широко, чем совокупность платежей, или вообще в другом аспекте — например, как система налоговых органов) применено выражение «система налогов и сборов». В последнем случае ясно, что речь идет, во-первых, именно о

платежах, и во-вторых, о различающихся между собою платежах. К достоинствам Кодекса относится, как уже отмечалось, и обособленное формулирование понятий налога и сбора с указанием их характерных особенностей. Вместе с тем все эти платежи, как и ранее принятым Законом, *объединены в одну систему*. В соответствии с Федеральным законом «О бюджетной классификации» они составляют группу *налоговых доходов*.

Первоначально Закон РФ от 27 декабря 1991 г. включил в налоговую систему более 40 платежей, число которых впоследствии Дополнялось их новыми видами и составило с учетом изменений и дополнений к моменту введения в действие части первой

318

Глава 14. Общие положения налогового права

НК РФ в начале 1999 г. более 50¹. НК РФ (ст. 13—15) внес изменения в систему налогов и сборов, сократив общее количество их видов до 28. Однако до полного введения в действие части второй НК РФ установлено (помимо уже предусмотренных в ней) применение и платежей, закрепленных Законом РФ от 27 декабря 1991 г. о налоговой системе (ст. 19, 20 и 21)².

Объединение налоговых платежей в систему предполагает возможность их классификации, позволяющей лучше уяснить сущность этой категории. Оснований для классификации может быть несколько.

По *субъектам (плательщикам)* можно выделить налоги с организаций и налоги с физических лиц. В ту и другую группу входят налоги разного территориального уровня. К первой группе относятся налоги на добавленную стоимость, на прибыль, акцизы и др. Ко второй — налог на доходы физических лиц, налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения. Выявление круга платежей по субъектам имеет важное практическое значение для характеристики правового статуса соответствующего юридического или физического лица, определения перспектив их деятельности, организации контроля за уплатой налогов.

Вместе с тем для настоящего времени характерно появление в России группы налогов, *общих* для юридических и физических лиц. Это земельный налог, транспортный налог, налог на покупку иностранных денежных знаков и др. Они регулируются общими для тех и других субъектов нормативными актами, по своему основному содержанию данные налоги в отношении них совпадают.

В зависимости от *характера использования* налоги могут быть *общего значения и целевыми*.

Налоги общего значения, а они в большей части таковыми и являются, зачисляются в бюджет соответствующего уровня как общий денежный фонд соответствующей территории и используются при исполнении бюджета без привязки к конкретным мероприятиям. Целевые налоги зачисляются во внебюджетные или бюджетные целевые фонды или выделяются в бюджете отдельной строкой для целевого использования.

Целевым является, в частности, транспортный налог, единый социальный налог, зачисляемый в государственные внебюджет-

¹ СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 879.

² СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3825; 2000. № 32. Ст. 3341; 2001. № 33. Ст. 3413, 3429; № 49. Ст. 4554; 2002. № 1. Ст. 4; № 30. Ст. 3027.

§ 2. Система налогов и сборов в РФ. Порядок установления налогов и сборов 319

ные фонды — Пенсионный, Фонд социального страхования, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Однако в последнее время появилась тенденция к сужению круга таких налогов и число их резко сократилось (это коснулось дорожных, экологических и других налогов).

В зависимости от *формы возложения налогового бремени* налоги могут быть *прямыми и косвенными*. Этот вопрос в настоящее время относится к числу актуальных. Россия переходит к активному использованию косвенных налогов.

Прямые налоги, в отличие от косвенных, непосредственно обращены к налогоплательщику — его доходам, имуществу, другим объектам налогообложения. Юридический и фактический плательщик в этом случае совпадают в одном лице.

Исторически прямые налоги (дань) — наиболее ранняя форма налогообложения¹. В настоящее время в Российской Федерации прямыми налогами являются налог на доходы физических лиц, налог на прибыль, земельный налог, налог с имущества и др., составляющие большую часть среди всех налогов действующей системы. При такой форме взимания ясно видно, кто сколько платит в казну.

Косвенное налогообложение отличается от этой формы своей замаскированностью. Налог в этом случае устанавливается в виде надбавки к цене реализуемых товаров, и в результате этого непо-

средственно не связан с доходом или имуществом фактического плательщика. Закон возлагает юридическую обязанность внесения суммы налога в казну на предприятие, производящее или реализующее товары, оказывающее услуги за счет выручки. Фактически же бремя уплаты налога возложено на потребителя, который приобретает эти товары (услуги) по ценам, повышенным на сумму косвенного налога. Такими косвенными налогами являются введенные в стране с 1992 г. акцизы, налог на добавленную стоимость, налог с продаж, действовавшей в течение 1991 г. и вновь введенный в 1998 г.²

Экономисты и политики считают, что косвенные налоги несправедливы, поскольку чем беднее человек, тем большую долю своего дохода он отдает государству в виде этих налогов.

См.: История отечественного государства и права / Под ред. О.И. Чистякова. Часть I. М., 1996. С. 38 и сл.

См.: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗРФ. 1998. № 31. Ст. 3828.

320

Глава 14. Общие положения налогового права

Однако в западных странах косвенные налоги по сей день находят широкое применение. Чем объясняется предпочтение, отдаваемое такой форме налогообложения? Прежде всего, это наиболее удобная для мобилизации доходов в казну форма, позволяющая оперативно и регулярно получать крупные суммы. Помимо того, в ней заложены и возможности воздействия на экономику, стимулирования или сдерживания производства по тем или иным направлениям, возможности регулирования потребления, при этом — быстрого реагирования на экономические процессы. При использовании этого механизма важен комплексный анализ последствий его применения, учет особенностей экономики страны. В развитых капиталистических странах при всех негативных сторонах косвенного налогообложения оно не противодействует развитию экономики.

Помимо рассмотренной классификации Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» подразделил налоги на три уровня с учетом *федеративного государственного устройства и организации в России местного самоуправления*:

- федеральные налоги;
- налоги субъектов Федерации;
- местные налоги.

НК РФ (гл. 2) в качестве равнозначного выражению «налоги и сборы субъектов Российской Федерации» ввел в отношении этих платежей термин «региональные». Хотя последний и не отличается четкостью, закрепление в законодательстве дает основание пользоваться им при характеристике соответствующих платежей.

К *федеральным налогам* действующими нормами Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (ст. 19) с учетом изменений и дополнений, связанных с принятием части второй НК РФ¹, отнесены:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- единый социальный налог;
- налог на операции с ценными бумагами;
- налог на прибыль организаций;
- налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения;

¹ Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» с изм. и доп. на 24 июля 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3021, 3027. •

§ 2. Система налогов и сборов в РФ. Порядок установления налогов и сборов 321

- налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте;
- налог на игорный бизнес;
- налог на добычу полезных ископаемых.

Кроме налогов к федеральным отнесены пошлины, несколько сборов и иных платежей:

- государственная пошлина;
- таможенная пошлина, [^]м,-;
- платежи за пользование природными ресурсами, зачисляемые в федеральный бюджет и бюджеты других уровней в порядке и на условиях, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации;

- плата за пользование водными объектами;
- сбор за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний;
- сборы за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции.

Федеральные налоги, сборы и иные платежи в разной степени используются для формирования доходов бюджетов всех уровней следующим образом:

а) зачисляются в полном объеме в федеральный бюджет (например, в федеральный бюджет на 2002 г. предусмотрено зачисление в полном объеме сумм по налогу на добавленную стоимость);

б) поступления некоторых платежей распределяются между бюджетами разных уровней в установленном федеральным законодательством порядке (например, налог на игорный бизнес, налог на покупку иностранных денежных знаков);

в) отдельные платежи закрепляются за бюджетами других уровней (например, налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, закреплен за местными бюджетами);

г) возможна передача отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ в процессе ежегодного формирования бюджетов.

Таким образом, *федеральные налоги отличаются следующими особенностями:*

они устанавливаются законодательными актами РФ;

взимаются на всей ее территории;

круг плательщиков, объекты налогообложения, ставки налога, порядок их зачисления в бюджет или во внебюджетный фонд

11-941

322

Глава 14. Общие положения налогового права

определяются законодательством РФ. Это не исключает зачисления их не только в федеральный бюджет, но и бюджеты другого уровня.

К налогам субъектов Федерации отнесены:

— налог на имущество предприятий, который федеральный закон обязывает зачислять равными долями в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты по месту нахождения плательщика;

— транспортный налог;

— лесной доход;

— сбор на нужды образовательных учреждений, взимаемый с юридических лиц и используемый через бюджет целевым назначением на дополнительное финансирование образовательных учреждений;

— налог с продаж;

— единый налог на вмененный доход.

Часть платежей данной группы (налог на имущество предприятий, транспортный налог, лесной доход), как и федеральные налоги, устанавливается законодательными актами РФ и взимается на всей ее территории. Однако их конкретные ставки определяются органами государственной власти субъектов Федерации, если иное не будет установлено законом РФ. Они зачисляются в соответствующие бюджеты, а также могут быть переданы полностью или частично в местные бюджеты.

В отношении иных платежей данного уровня (сбор на нужды образовательных учреждений, налог с продаж и единый налог на вмененный доход) предусмотрен другой порядок. Они устанавливаются и вводятся в действие представительными органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с российским законодательством. При этом в случае введения налога с продаж не взимается налог на нужды образовательных учреждений. При введении единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности не взимается ряд платежей федерального и местного уровня.

Самая многочисленная группа — *местные налоги и сборы*. В числе налогов:

— налог на имущество физических лиц;

— земельный налог;

— налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне;

— налог на рекламу;

— налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров.

Помимо них в данную группу входит значительное число всевозможных сборов (17 — на 31 декабря 2001 г.).

Платежи данной группы различаются между собой по порядку установления и взимания.

Так, налог на имущество физических лиц, земельный налог и регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, устанавливаются законодательными актами РФ и взимаются на всей ее территории. При этом их конкретные ставки определяются законодательством субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законами РФ.

Налог на строительство промышленных объектов и курортный сбор могут быть введены органами местного самоуправления, на территории которых находится курортная местность.

Кроме того, *по решению представительных органов местного самоуправления* могут устанавливаться следующие платежи:

- налог на рекламу с юридических и физических лиц;
- налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров с юридических и физических лиц;
- целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений, организаций на содержание милиции, на благоустройство территории, на нужды образования и другие цели;
- сбор с владельцев собак, уплачиваемый физическими лицами;
- лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями с юридических и физических лиц;
- лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей;
- сбор за выдачу ордера на квартиру;
- сбор за парковку автотранспорта с юридических и физических лиц;
- сбор за право использования местной символики, вносимый производителями продукции;
- сбор за участие в бегах и на ипподромах с юридических и физических лиц;
- сбор за выигрыш на бегах;
- сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на иппо-Дроме;
- сбор со сделок, совершаемых на биржах, за исключением сделок, предусмотренных законодательными актами о налогообложении операций с ценными бумагами;

¹
324

Глава 14. Общие положения налогового права

- сбор за право проведения кино- и телесъемок;
- сбор за уборку территорий населенных пунктов;
- сбор за открытие игорного бизнеса с юридических и физических лиц.

Если законодательным органом власти субъекта РФ вводится *налог с продаж*, то не должны взиматься многие из перечисленных местных налогов и сборов: налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне, налог на перепродажу автомобилей и др., в общем количестве 16 платежей¹.

Перечисленные местные налоги и сборы относятся к источникам доходов местных бюджетов.

Необходимо иметь в виду, что законодательство РФ закрепляет исчерпывающий перечень системы налогов, сборов и других платежей, входящих в нее. Такая норма, установленная вначале Законом РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», сохранена и в Налоговом кодексе РФ, согласно которому не могут устанавливаться региональные или местные налоги и (или) сборы, не предусмотренные им (п. 5 ст. 12).

Таким образом, законодательство РФ закрепило порядок установления налогов и сборов и других платежей, исходящий из принципа единства их системы и прерогативы представительных органов государственной власти и местного самоуправления на установление всех этих платежей, независимо от их уровня.

Установление налога (сбора) означает принятие законодательным органом государственной власти и местного самоуправления в рамках своей компетенции решения о включении конкретного платежа на соответствующей территории в систему налогов и сборов в качестве источника бюджетных доходов с указанием круга плательщиков и основных элементов налогообложения.

Введение в действие установленных налогов и сборов с указанием его конкретного срока производится правовыми актами федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления соответственно их компетенции, определенной НК РФ (ст. 12).

После введения в действие части второй НК РФ в полном объеме предстоит обновление системы налогов и сборов, в которую НК РФ (ст. 13, 14 и 15) включил следующие платежи.

СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3828.

§ 2. Система налогов и сборов в РФ. Порядок установления налогов и сборов 325

Федеральные налоги и сборы:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья;
- 3) налог на прибыль (доход) организаций;
- 4) налог на доходы от капитала;
- 5) подоходный налог с физических лиц;
- 6) взносы в государственные социальные внебюджетные фонды;
- 7) государственная пошлина;
- 8) таможенная пошлина и таможенные сборы;
- 9) налог на пользование недрами;
- 10) налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- 11) налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;
- 12) сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;
- 13) лесной налог;
- 14) водный налог;
- 15) экологический налог;
- 16) федеральные лицензионные сборы. • *Региональные налоги и сборы:*

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) налог на недвижимость;
- 3) дорожный налог;
- 4) транспортный налог;
- 5) налог с продаж;
- 6) налог на игорный бизнес;
- 7) региональные лицензионные сборы.

При введении в действие налога на недвижимость должно прекращаться действие на территории соответствующего субъекта РФ налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога.

Местные налоги и сборы:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) налог на рекламу;
- 4) налог на наследование или дарение;
- 5) местные лицензионные сборы.

Этот перечень в ходе изменений налогового законодательства уточняется.

326

Глава 14. Общие положения налогового права

§ 3. Налоговое право Российской Федерации, его источники

327

§ 3. Налоговое право Российской Федерации, его источники

Общественные отношения, возникающие в связи с установлением, введением в действие и взиманием налогов, регулируются нормами финансового права, которые в своей совокупности представляют одно из его подразделений (или подотраслей) — *налоговое право*. Эти отношения являются предметом налогового права.

Таким образом, *налоговое право* — это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения по установлению, введению в действие и взиманию налогов в бюджетную систему и в предусмотренных случаях — внебюджетные государственные и муниципальные целевые фонды с организаций и физических лиц. Естественно, что налоговое право существует и как соответствующая часть финансово-правовой науки.

Вместе с тем встречается применение термина «налоговое право» и в других аспектах:

- а) как отрасли законодательства, включающей в себя не только упомянутые нормы финансового права, но и нормы других отраслей права (административного, гражданского, уголовного и иных), касающиеся системы налогообложения, контроля и ответственности в этой сфере;
- б) как соответствующей учебной дисциплины, изучаемой обособленно от финансового права,

например, в рамках спецкурса.

Налоговому праву свойственны все принципы финансового права в целом, как его подотрасли. Вместе с тем налоговое право характеризуется и присущими именно ему специфическими *принципами*. Они находят отражение в налоговом законодательстве, определяя его исходные позиции.

Существенное значение для развития налогового права имеет закрепление его принципов в НК РФ в качестве основных начал законодательства о налогах и сборах (ст. 3). Они исходят из конституционных положений о правах человека и гражданина, принципах рыночных экономических отношений, государственной целостности России, разграничении полномочий между органами государственной власти Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. К таким принципам, впервые обобщенно сформулированным в российском законодательстве, относятся следующие:

1. Обязанность каждого лица уплачивать только *законно* установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ)¹. При этом

¹ См. также постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П // СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5339. законодательство должно основываться на признании всеобщности и равенства налогообложения при учете фактической способности налогоплательщика к уплате налогов.

2. Недопустимость *дискриминационного характера* налогообложения и различного его применения исходя из социальных, *ра_*совых, национальных и иных подобных критериев, а также установления дифференцированных ставок налогов и сборов в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала.

3. Недопустимость *произвольных* налогов и сборов, не имеющих экономического основания, и препятствующих реализации гражданами своих конституционных прав.

4. Недопустимость установления налогов и сборов, *препятствующих* реализации гражданами своих конституционных прав.

5. *Недопустимость установления налогов и сборов, нарушающих единое экономическое пространство РФ*, в частности, прд. мого или косвенного ограничения свободного перемещения в пределах территории РФ товаров (работ, услуг) или финансовых средств либо иных ограничений или препятствий не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций.

6. *Приоритетность Налогового кодекса* в установлении, изменении и отмене налогов и сборов всех уровней. В связи с этим *недопустимо* также возложение обязанности уплачивать налоги и сборы, а также иные платежи, обладающие их признакам^ если они не предусмотрены НК, либо установлены в ином порядке, чем это им определено.

7. Необходимость *формулирования* законодательства таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком размере он должен платить.

8. *Толкование в пользу налогоплательщика* (плательщика сборов) всех неустранимых сомнений, противоречий и неясности актов законодательства о налогах и сборах.

9. Необходимость четкого определения круга *налогоплательщиков (плательщиков сборов)* и всех *элементов налогообложения при установлении налогов и сборов*. Согласно ст. 17 НК РФ к названным элементам относятся: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. Только при соблюдении этих условий налог считается установленным.

328

Глава 14. Общие положения налогового права

§ 3. Налоговое право Российской Федерации, его источники

329

Соответственно упомянутой норме законодательство о каждом конкретном налоге (НК РФ) должно содержать:

1. Определение круга *налогоплательщиков (плательщиков сборов)*, их основных признаков (относятся они к организациям или к физическим лицам, правовой статус последних — индивидуальные предприниматели, работодатели и т.д.)

2. Определение *объекта налогообложения*, т.е. того предмета или деятельности, наличие которых обуславливает начисление налога. Это могут быть доходы (прибыль), стоимость определенных товаров, отдельные виды деятельности, имущество и другие объекты. В целях

уточнения объекта налогообложения применительно к конкретному налогоплательщику определяется *налоговая база* (т.е. его стоимостная, физическая или иная характеристика).

3. В определенных случаях требуется указать единицу налогообложения, т.е. часть объекта налогообложения, при помощи которой исчисляется налог (например, 1 кв. м земли, 1 га пашни и др.).

4. Определение ставки, т.е. размера налога, который взимается с единицы налогообложения или объекта налогообложения в целом.

Ставки могут быть выражены в разных формах и в разной зависимости от изменений объекта налогообложения.

Так, они могут быть выражены в процентах и твердых денежных суммах, в их сочетании.

Применяются *пропорциональные* ставки, т.е. не изменяющиеся в зависимости от увеличения или уменьшения объекта налогообложения, и *прогрессивные*, размер которых зависит от количественной характеристики объекта налогообложения (при его увеличении увеличивается и ставка налога).

5. Определение *налогового периода*, т.е. календарного периода, по истечении которого исчисляется сумма налога, подлежащая уплате (например, по налогу на добавленную стоимость это календарный месяц, по налогу на доходы физических лиц — календарный год).

6. Определение *сроков уплаты* налогов по отношению к налоговому периоду.

7. Определение *порядка исчисления* налога в зависимости от особенностей объекта налогообложения и налоговой базы, а также правового статуса налогоплательщика и иной специфики конкретного налога.

8. Определение *порядка уплаты*, налога. Он может быть предусмотрен в виде разовой уплаты всей суммы или в ином порядке, в наличной или безналичной форме и т.д.

В необходимых случаях при установлении налога в нормативном правовом акте могут предусматриваться *налоговые льготы* и основания для использования их налогоплательщиком.

Льготы по налогам и сборам — это предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность полного или частичного освобождения от данного платежа. Льготы не могут носить индивидуального характера. По федеральным налогам они устанавливаются федеральным законодательством.

Органы государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления по региональным и местным налогам соответственно могут предоставлять дополнительные льготы по налогообложению, помимо установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации, с указанием оснований, их использования налогоплательщиком (ст. 12 НК РФ).

В процессе развития современного российского налогового права в качестве подотрасли финансового права обозначилась тенденция к выделению норм общего характера, относящихся к сфере налогообложения в целом (Общая часть), и норм, регулирующих отношения, связанные с уплатой конкретных видов налоговых платежей (Особенная часть), что нашло отражение в литературе¹. Эта тенденция четко проявилась и законодательно оформилась с принятием Налогового кодекса РФ: его первая часть в сущности относится к Общей части налогового права, а часть вторая, урегулировавшая конкретные налоговые платежи — к Особенной части. Незавершенность НК РФ предполагает его дальнейшее развитие с учетом названной тенденции.

Состав *источников налогового права* (как подотрасли финансового права) определяется принципом федерализма и действием местного самоуправления в стране.

Главными источниками налогового права являются федеральные законодательные акты, в том числе Налоговый кодекс РФ, а также принятые на их основе законы субъектов РФ, акты представительных органов местного самоуправления. Все они базируются

¹ О такой системе налогового права см.: Гуреев В.И. Российское налоговое право. М., 1997; Химичева Н.И. Налоговое право. М., 1997 (однако структура Общей и Особенной частей, предложенная названными авторами, не совпадает). Из работ, опубликованных после принятия НК РФ, см.: Шустова М.В., Нозу¹ О.А., Шевелева Н.А. Налоговое право России. Общая часть / Отв. ред. Н.А. Шевелева. М., 2001. С. 24—25 (автор — М.В. Кустова).

ются на *конституционных нормах*, закрепивших исходные положения налогового права. Конституция РФ относит установление общих принципов налогообложения на территории страны к сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов. Вопросы федеральных налогов и сборов относятся к ведению федеральных органов государственной власти. В пределах, предусмотренных федеральным законодательством, вопросы налогообложения на своей территории регулируются субъектами РФ. Акты органов местного самоуправления, принимаемые на основе законодательства РФ и субъектов РФ, действуют на территории соответствующего муниципального образования.

К источникам налогового права относятся и международные договоры РФ (например, договоры об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов). Если международным договором РФ установлены иные правила и нормы, чем предусмотренные законодательством РФ, то применяются *международные нормы и правила* (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Исключительно важную роль в формировании источников налогового права сыграл Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹. Законодательный акт подобного содержания появился в истории СССР и Российской Федерации впервые. Его особенность состоит в том, что он урегулировал налоговые отношения комплексно, определил общие, наиболее существенные положения налогового права в едином нормативном акте, а именно: принципы построения налоговой системы РФ и ее содержание, т.е. перечень налогов, их классификацию, порядок установления налогов; обязанности и права налогоплательщиков, их ответственность; полномочия налоговых органов и их должностных лиц; обязанности банков и ответственность их должностных лиц в области налогообложения. Таким образом, он явился предшественником принятого в конце 90-х гг. XX в. Налогового кодекса РФ, часть первая которого введена в действие с 1 января 1999 г.²

Эта часть НК РФ предусматривает общие принципы налогообложения и сборов; виды налогов и сборов, взимаемых в РФ; основания возникновения (изменения, прекращения) и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов; основные начала установления налогов и сборов субъектов РФ и местных

налогов и сборов; права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах; формы и методы налогового контроля; ответственность за совершение налоговых правонарушений; порядок обжалования действий (бездействия) налоговых органов и их должностных лиц.

С 1 января 2001 г. введены в действие главы части второй НК РФ, посвященные конкретным налогам (гл. 21 «Налог на добавленную стоимость», гл. 22 «Акцизы», гл. 23 «Налог на доходы физических лиц», гл. 24 «Единый социальный налог»), затем с 1 января 2002 г. — гл. 25 «Налог на добычу полезных ископаемых», гл. 27 (раздел IX «Региональные налоги») — «Налог с продаж», гл. 26 (раздел VIII¹ «Специальные налоговые режимы») — «Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)¹. Впоследствии Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 104-ФЗ раздел VIII¹ «Специальные налоговые режимы» дополнен новыми главами: 26² «Упрощенная система налогообложения» и 26³ «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход». Этот же Закон продолжил формирование раздела IX «Региональные налоги», включив в него главу 28 «Транспортный налог». Все они вступают в действие с 1 января 2003 г. Налоговый кодекс РФ как важнейший источник налогового права призван выполнить в его формировании важнейшую роль.

Вместе с тем в отношении системы налогов и сборов в целом, а также не охваченных введенными в действие главами второй части НК РФ, продолжает действовать Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и принятые на его основе законы о конкретных налогах.

Помимо того, в отношении налогообложения товаров, перемещаемых через таможенную границу, применяются Таможенный кодекс РФ² и Закон РФ «О таможенном тарифе»³.

Нормативные правовые акты о налогах и сборах, принятые законодательными органами РФ и

субъектов РФ, представительными органами местного самоуправления вносящие изменения в ранее принятые акты не имеют обратной силы в случаях ухудше-

¹ ВВС РФ. 1991. №11. Ст. 527; СЗРФ. 2002. №30. Ст. 3027.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3825; 2000. № 32. Ст. 3341.

¹ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340, 3341; 2001. № 1. Ст. 18; № 23. Ст. 2289; № 33. Ст. 3413, 3421, 3429; № 49. Ст. 4554, 4564; № 53. Ст. 5015, 5023.

² ВВС. 1993. № 31. Ст. 1224; СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 879; 2002. № 22. Ст. 2026.

³ ВВС. 1993. № 23. Ст. 821; СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3429; 2002. № 22. Ст. 2026.

332

Глава 14. Общие положения налогового права

§ 4. Налоговые правоотношения. Субъекты налогового права...

333

ния положения плательщиков налогов и сборов и, напротив, при улучшении их положения они могут иметь обратную силу, если это прямо предусмотрено (ст. 5 НК РФ).

В некоторых случаях, предусмотренных законодательством, вопросы налогообложения регулируются постановлениями Правительства РФ (например, установление ставок таможенных пошлин, ставок авансового платежа в форме покупки акцизных марок по отдельным видам товаров). Однако эти акты и акты других органов исполнительной власти по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах.

Среди нормативных правовых актов органов исполнительной власти НК РФ выделяет акты Министерства РФ по налогам и сборам, Министерства финансов РФ, Государственного таможенного комитета РФ, органов государственных внебюджетных фондов, непосредственно обеспечивающих осуществление процесса налогообложения. Эти органы издают *обязательные для своих подразделений* приказы, инструкции и методические указания по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, что должно способствовать четкому исполнению законодательства о налогах и сборах. Вместе с тем, в НК РФ особо указано, что названные акты не входят в понятие «законодательство о налогах и сборах» (п. 2 ст. 4).

§ 4. Налоговые правоотношения. Субъекты налогового права, их права и обязанности

Налоговые правоотношения — это урегулированные нормами налогового права общественные финансовые отношения, возникающие по поводу установления, введения в действие и взимания налогов с физических лиц и организаций.

Правоотношения по поводу установления и введения в действие налогов предшествуют правоотношениям, возникающим в связи с взиманием налогов. В них участвуют органы государственной власти РФ, ее субъектов и органы местного самоуправления соответственно предусмотренному законодательством порядку установления и введения в действие налогов разных территориальных уровней и закрепленному в Конституции РФ разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ, правовому статусу муниципальных образований. Кроме того, в связи с установлением налогов возникают правоотношения между представительными и исполнительными органами власти.

Установленные и введенные в действие в законном порядке налоги реализуются через налоговые правоотношения, которые возникают по поводу взимания этих налогов с физических лиц и организаций.

Основным содержанием налогового правоотношения в этом случае является обязанность налогоплательщика внести в бюджетную систему или внебюджетный государственный (местный) фонд денежную сумму в соответствии с установленными ставка[^] ми и в предусмотренные сроки, а обязанность компетентных органов — обеспечить уплату налогов.

Невыполнение налогоплательщиками своей обязанности влечет за собой причинение материального ущерба государству или муниципальному образованию, ограничивает их возможности по реализации своих функций и задач. Поэтому законодательство предусматривает строгие меры воздействия на лиц, допустивших такое правонарушение, чтобы обеспечить выполнение этих обязанностей.

В рассматриваемых налоговых правоотношениях участвуют: налогоплательщики, налоговые органы и кредитные организации — банки, которые принимают и зачисляются налоговые платежи на счета соответствующих бюджетов. Они являются носителями юридических прав и обязанностей в данных отношениях, т.е. субъектами налогового права. ¹

В Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» впервые был дан обобщенный перечень прав и обязанностей участников налоговых правоотношений. Причем при характеристике налогоплательщиков Закон не разделил их на юридические и физические лица,

закрепив их статус общими нормами. Конкретизировались же права и обязанности налогоплательщиков в законодательных и иных актах, относящихся к каждому конкретному налоговому платежу.

Налоговый кодекс (часть первая) уточнил состав участников налоговых правоотношений, а также содержание их прав и обязанностей.

Так, помимо налогоплательщиков, названы *налоговые агенты и сборщики налогов* (ст. 24 и 25).

Налоговые агенты — это лица, на которые возложены обязанности по исчислению, удержанию и перечислению в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд) налогов (в частности, предприятия и учреждения в отношении налогов из заработной платы работников). *Сборщиками налогов* могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, другие уполномоченные органы и долж-

334

Глава 14. Общие положения налогового права

§ 4. Налоговые правоотношения. Субъекты налогового права...

335

ностные лица, которые осуществляют прием от налогоплательщиков средств в уплату налогов и перечисление их в бюджет (например, органы связи)¹. Права и обязанности сборщиков налогов подлежат дальнейшему правовому урегулированию. Кроме того, Кодекс ввел в круг возможных участников налоговых правоотношений *представителя налогоплательщика* (гл. 4).

Налогоплательщики — это физические лица или организации, на которых в соответствии с НК РФ возложена обязанность уплачивать налоги (ст. 19 НК РФ). Соответственно определяется и понятие плательщика сборов.

НК РФ (часть первая) содержит перечень прав и обязанностей налогоплательщиков.

Согласно Кодексу *филиалы и иные обособленные подразделения* российских организаций *исполняют обязанности* этих организаций по уплате налогов и сборов по месту своего нахождения. Следует заметить, что до принятия НК РФ они признавались налогоплательщиками со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В перечне обязанностей налогоплательщиков кодекс выделил две группы:

- а) общие для организаций и физических лиц обязанности;
- б) дополнительные к ним обязанности налогоплательщиков-организаций и индивидуальных предпринимателей (ст. 23 НК РФ).

В первую группу входят следующие обязанности налогоплательщиков:

- 1) уплачивать законно установленные налоги;
- 2) встать на учет в налоговых органах, если такая обязанность предусмотрена Кодексом;
- 3) вести в установленном порядке учет своих доходов (расходов) и объектов налогообложения, если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах;
- 4) представлять в налоговый орган по месту учета в установленном порядке налоговые декларации по тем налогам, которые они обязаны уплачивать, если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах;
- 5) представлять налоговым органам и их должностным лицам в случаях, предусмотренных Кодексом, документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов;
- 6) выполнять законные требования налогового органа об устранении выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах, а также не препятствовать законной деятельности должностных лиц налоговых органов при исполнении ими своих служебных обязанностей;
- 7) предоставлять налоговому органу необходимую информацию и документы в случаях и порядке, предусмотренных Кодексом;
- 8) в течение четырех лет обеспечивать сохранность данных бухгалтерского учета и других документов, необходимых для ис[^]*числения и уплаты налогов, а также документов, подтверждающих полученные доходы (для организаций — также и произведенные расходы) и уплаченные (удержанные) налоги;
- 9) нести иные обязанности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах.

Вторую группу налогоплательщиков составляют организации и индивидуальные предприниматели, которые помимо выполнения общих обязанностей, должны сообщать в налоговый орган по месту учета:

- об открытии или закрытии счетов — в десятидневный срок;
- о всех случаях участия в российских и иностранных организациях — в срок не позднее одного

месяца со дня начала такого участия;

— о всех обособленных подразделениях, созданных на территории РФ, — в срок не позднее одного месяца со дня их создания, реорганизации или ликвидации;

— об объявлении несостоятельности (банкротстве), о ликвидации или реорганизации — в срок не позднее трех дней со дня принятия такого решения;

— об изменении своего места нахождения или места жительства — в срок не позднее десяти дней с момента такого изменения.

Учитывая различия между налогами и сборами, Кодекс не отождествляет обязанности налогоплательщиков с обязанностями *плательщиков сборов*, о которых говорится особо: они должны уплачивать законно установленные сборы, а также нести иные обязанности, установленные законодательством о налогах и сборах (п. 3. ст. 23).

Таким образом, на первом месте называется обязанность уплатить законно установленные налоги и сборы. Такая обязанность закреплена Конституцией РФ (ст. 57).

Вместе с тем, налогообложение некоторых субъектов может быть заменено другой формой выполнения данной обязанности. Это касается субъектов предпринимательской деятельности (ин-

336

Глава 14. Общие положения налогового права

§ 4. Налоговые правоотношения. Субъекты налогового права...

337

весторов) в области пользования недрами. При заключении между ними, с одной стороны, и государством в лице компетентных органов, с другой, *соглашения о разделе полученной продукции*, взимание ряда налогов и других обязательных платежей (налога на добавленную стоимость, акцизов и др.) заменяется передачей государству части продукции на условиях соглашения в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. «О соглашениях о разделе продукции»¹.

Налоговым кодексом РФ урегулированы и *обязанности налоговых агентов* (ст. 24), за неисполнение которых они несут ответственность. К обязанностям этих участников налоговых правоотношений отнесено:

1) правильно и своевременно исчислять, удерживать из денежных средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять в бюджеты (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. *Обязанность налогоплательщика по уплате налога возникает, изменяется и прекращается при наличии оснований, установленных законодательным актом о налогах и сборах.* Так, основанием возникновения обязанности уплатить какой-либо налог является прежде всего наличие у него соответствующего объекта налогообложения. Другие обязанности связаны и обусловлены этой основной обязанностью.

НК РФ (ст. 44) установил следующие *основания прекращения обязанности по уплате налога и (или) сбора*:

1) уплата налога и (или) сбора налогоплательщиком или плательщиком сбора;

¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18; 1999. № 2. Ст. 246; Российская газета. 2001. 23 июня. См. также Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 879.

2) возникновение обстоятельств, с которыми законодательство о налогах и (или) сборах связывает прекращение обязанности по уплате данного налога и сбора;

3) смерть налогоплательщика или признание его умершим в порядке, установленном гражданским законодательством РФ. Задолженность по поимущественным налогам умершего лица либо лица, признанного умершим, погашается в пределах стоимости наследственного имущества;

4) ликвидация организации-налогоплательщика после проведения ликвидационной

комиссией всех расчетов с бюджетами (внебюджетными фондами).

Неспособность юридического лица — коммерческой организации или индивидуальных предпринимателей уплаты налогов является основанием для признания этого лица в установленном законом порядке банкротом¹. Если юридическое лицо ликвидируется в судебном порядке или по решению собственника, то обязанность уплаты недоимки по налогу возлагается на ликвидационную комиссию.

Налогоплательщики (плательщики сборов) имеют права, которые направлены на то, чтобы обеспечить им возможность защиты своих прав и интересов. НК РФ (ст. 21), расширив и уточнив их, закрепил следующие права налогоплательщиков (и плательщиков сборов):

- 1) получать от налоговых органов по месту учета бесплатную информацию о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и об иных актах, содержащих нормы законодательства о налогах и сборах, а также о правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц;
- 2) получать от налоговых органов и других уполномоченных государственных органов письменные разъяснения по вопросам применения законодательства о налогах и сборах;
- 3) использовать налоговые льготы при наличии оснований и в порядке, установленном законодательством о налогах и сборах;
- 4) получать отсрочку, рассрочку, налоговый кредит или инвестиционный налоговый кредит в порядке и на условиях, установленных НК РФ;

¹ См. Федеральный закон от 8 января 1998 г. «О несостоятельности (банкротстве)», ст. 1, 3, 106, 161 // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 222; Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1097; 2000. № 2. Ст. 127; 2001. № 26. Ст. 2590; № 33. Ст. 3419.

338

Глава 14. Общие положения налогового права

- 5) на своевременный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных налогов, пени, штрафов;
- 6) представлять свои интересы в налоговых правоотношениях лично либо через своего представителя;
- 7) представлять налоговым органам и их должностным лицам пояснения по исчислению и уплате налогов, а также по актам проведенных налоговых проверок;
- 8) присутствовать при проведении выездной налоговой проверки;
- 9) получать копии акта налоговой проверки и решений налоговых органов, а также налоговые уведомления и требования об уплате налога;
- 10) требовать от должностных лиц налоговых органов соблюдения законодательства о налогах и сборах при совершении ими действий в отношении налогоплательщиков;
- 11) не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц, не соответствующие Кодексу или иным федеральным законам;
- 12) обжаловать в установленном порядке решения налоговых органов и действия (бездействие) их должностных лиц;
- 13) требовать соблюдения налоговой тайны;
- 14) требовать в установленном порядке возмещения в полном объеме убытков, причиненных незаконными решениями налоговых органов или незаконными действиями (бездействием) их должностных лиц.

Этот перечень не является исчерпывающим. НК РФ подчеркивает, что налогоплательщики имеют также иные права, установленные Кодексом и другими актами законодательства о налогах и сборах.

Особо отмечается, что плательщики сборов имеют те же права, что и налогоплательщики.

Основной задачей налоговых органов является обеспечение поступления налогов в бюджетную систему и внебюджетные фонды в установленные сроки и в соответствии с установленными ставками. Эта обязанность реализуется через широкий круг их прав и обязанностей.

Налоговые органы на основании НК РФ наделены следующими *правами* (ст. 31):

- требовать от налогоплательщика или налогового агента документы, служащие основаниями для исчисления и уплаты налогов;
- проводить налоговые проверки;

§ 4. Налоговые правоотношения. Субъекты налогового права... 339

- при проведении налоговых проверок у налогоплательщика или налогового агента производить выемку документов, свидетельствующих о совершении налоговых правонарушений;

- вызывать в налоговые органы налогоплательщиков и иных обязанных лиц для дачи пояснений в связи с уплатой (удержанием и перечислением) ими налогов или налоговой проверкой;
- приостанавливать операции по счетам лиц в банках и на^{^*} лагать арест на имущество налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов;
- осматривать (обследовать) любые используемые налогоплательщиком для извлечения дохода производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, производить инвентаризацию принадлежащего ему имущества;
- определять суммы налогов, подлежащие внесению налогоплательщиками в бюджет (внебюджетные фонды), расчетным путем на основании имеющейся у них информации, а также данных по иным аналогичным налогоплательщикам в случаях отказа налогоплательщика допустить должностных лиц налогового органа к осмотру (обследованию) производственных, складских, торговых и иных помещений;
- требовать от налогоплательщиков, налоговых агентов, их представителей устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах, контролировать выполнение указанных требований;
- взыскивать недоимки по налогам и пени в порядке, установленном Кодексом;
- контролировать соответствие крупных расходов физических лиц их доходам;
- требовать от банков документы, подтверждающие исполнение платежных поручений налогоплательщиков (плательщиков сборов и налоговых агентов), и инкассовых поручений (распоряжений) налоговых органов о списании сумм налогов и пени;
- привлекать для проведения налогового контроля специалистов, экспертов и переводчиков;
- вызывать в качестве свидетелей лиц для проведения налогового контроля;
- заявлять ходатайства об аннулировании или о приостановлении действия лицензий на право осуществления определенных видов деятельности;
- создавать налоговые посты.

340

Глава 14. Общие положения налогового права

Кроме того, налоговые органы вправе *предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски:*

- о взыскании налоговых санкций с лиц, допустивших нарушения законодательства о налогах и сборах;
- о признании недействительной государственной регистрации юридического лица или физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;
- о ликвидации организации и в других случаях, предусмотренных НК РФ;
- о признании сделок недействительными и о взыскании в доход государства приобретенного по таким сделкам имущества;
- о взыскании задолженности по налогам, пеням и штрафам, числящейся за дочерними предприятиями, с соответствующих основных организаций;
- о досрочном расторжении договора о налоговом кредите и об инвестиционном налоговом кредите и в иных случаях, предусмотренных НК РФ.

В круг обязанностей налоговых органов входят:

- соблюдение законодательства о налогах и сборах;
- осуществление контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов;
- ведение в установленном порядке учета налогоплательщиков;
- проведение разъяснительной работы по применению законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, бесплатное информирование налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, разъяснение порядка заполнения отчетности и исчисления и уплаты налогов и сборов;
- осуществление возврата или зачета излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, пеней и штрафов;
- соблюдение налоговой тайны;
- направление налогоплательщику и иному обязанному лицу копии акта налоговой проверки и решения налогового органа, а также налоговое уведомление и требование об уплате налога и сбора.

Министерство РФ по налогам и сборам и его территориальные органы ведут единый государственный реестр налогоплательщиков. Правила его ведения утверждены постановлением

Правительства РФ от 10 марта 1999 г.¹

§ 4. Налоговые правоотношения. Субъекты налогового права...

341

СЗРФ. 1999. №11. Ст. 1307.

При выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение преступления в области налогообложения налоговые органы обязаны в десятидневный срок направить материалы в органы налоговой полиции для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (ст. 32 НК РФ). *Аналогичные права и обязанности имеют таможенные органы* в связи с взиманием налогов и сборов при перемещении товаров через таможенную границу. ***

Важная роль в реализации законодательства о налогах и сборах принадлежит *банкам*. Впервые на законодательном уровне были специально урегулированы Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» обязанности и ответственность *банков* в области налогообложения. Теперь такие нормы содержатся в НК РФ (ст. 60, 86, 132—136 и др.), получив более детальное содержание с рядом уточнений и изменений.

Банки выполняют в области налогообложения обязанности *по исполнению поручений на перечисление налогов и сборов и решений о взыскании налогов и сборов*. В связи с этим банки обязаны исполнять поручение налогоплательщика или налогового агента на перечисление налога в соответствующие бюджеты (внебюджетные фонды), а также решение налогового органа о взыскании налога за счет денежных средств налогоплательщика или налогового агента в порядке очередности, установленной гражданским законодательством (ст. 855 ГК РФ).

Поручение на перечисление налога или решение о взыскании налога исполняется банком *в течение одного операционного дня*, следующего за днем получения такого поручения или решения, если иное не предусмотрено НК РФ. При этом *плата за обслуживание по указанным операциям не взимается*.

На банки возложен и ряд обязанностей, обусловленных проведением мер по противодействию легализации полученных преступным путем доходов, негативно отражающейся и на процессе налогообложения. Так, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) Доходов, полученных преступным путем»¹ банки должны обеспечивать фиксирование и хранение информации об операциях с денежными средствами на сумму 600 тыс. руб. и выше, а также представление ее уполномоченному органу — Комитету по финансовому мониторингу. При этом банкам запрещено открывать счета (вклады) на анонимных владельцев.

¹ СЗРФ. 2001. №33. Ст. 3418.

342

Глава 14. Общие положения налогового права

За неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных Налоговым кодексом обязанностей он устанавливает ответственность банков.

В связи с проведением налоговыми органами учета налогоплательщиков в целях налогового контроля *банки не вправе открывать счета* организациям и индивидуальным предпринимателям *без предъявления свидетельства о постановке на учет* в налоговом органе, а также обязаны сообщить об открытии или закрытии этих счетов в налоговый орган в пятидневный срок.

НК РФ (ст. 132—135) содержит перечень видов *нарушений* банком обязанностей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах. К ним относятся:

- нарушение порядка открытия счета (в частности, открытие счета без предъявления свидетельства о постановке налогоплательщика на учет в налоговом органе);
- нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора;
- неисполнение решения налогового органа о приостановлении операций по счетам налогоплательщика или налогового агента;
- неисполнение банком решения о взыскании налога, а также пени;
- непредставление налоговым органам сведений о финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщиков-клиентов банка.

Ответственность банков по НК РФ за эти нарушения законодательства установлена Кодексом в виде санкций, выраженных в разных формах и размерах: *штрафах в твердых денежных суммах* (например, нарушение порядка открытия счета влечет взыскание штрафа в размере 10 тыс. руб.); *взыскания пени* (за нарушение сроков исполнения поручения о перечислении налогов и сборов в размере одной стопятидесятой ставки рефинансирования Центрального банка РФ, но не более 0,2% за каждый день просрочки исполнения обязанности от соответствующей суммы); *в процентах от суммы*, перечисленной банком с нарушением решения налогового органа о

приостановлении операций по счетам налогоплательщика (20%), и др.
Помимо этого, КоАП РФ¹ устанавливает ответственность *должностных лиц* банков в виде наложения административного

§ 5. Ответственность и защита прав налогоплательщиков

343

СЗРФ. 2002. №1. Ст. 1.

штрафа: за нарушение порядка открытия банком счета организации или индивидуальному предпринимателю от десяти до тридцати минимальных размеров оплаты труда; за нарушение банком срока исполнения поручения налогоплательщика о перечислении налога (или сбора) — от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; за неисполнение банком решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика (плательщика сборов) — от двадцати до тридцати минимальных размеров опла-^{*} ты труда (ст. 15.7, 15.8, 15.9 Кодекса).

§ 5. Ответственность и защита прав налогоплательщиков

Неисполнение налогоплательщиками своих обязанностей обеспечивается *мерами государственного принуждения*. Среди них: применение установленным законодательством *санкций* как мер ответственности за налоговые правонарушения, а также мер к *принудительному взысканию недоимок* по налогам. Кроме того, в качестве *способов обеспечения исполнения обязанности* по уплате налога могут быть использованы: залог имущества, поручительство, пеня, приостановление операций по счетам с наложением ареста на имущество налогоплательщика (гл. 11 НК РФ). Пеня начисляется за каждый день просрочки в размере одной трехсотой действующей в этот период ставки рефинансирования Центрального банка РФ, но не более 0,1% в день. Принудительное взыскание недоимки по налогу и суммы пеней производится с организаций в бесспорном порядке, а с физических лиц — в судебном (ст. 45 и 75 НК РФ). Налоговые санкции выражены в форме денежных штрафов.

Постановлением Конституционного Суда от 17 декабря 1996 г. признаны конституционными нормы п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции» о взыскании в бесспорном порядке недоимок по налогам и пени с организаций. Однако применение такого порядка без их согласия при взыскании штрафных финансовых санкций суд счел противоречащим Конституции РФ¹.

Налоговый кодекс РФ (раздел VI), введший *понятия налогового правонарушения и налоговой санкции*, существенно изменил нормы ранее принятого законодательства по вопросам ответственности за правонарушения в данной сфере.

¹ См. по этому вопросу постановление и определения Конституционного Суда РФ (СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197; № 50. Ст. 5710; 1999. № 13. Ст. 1648).

344

Глава 14. Общие положения налогового права

§ 5. Ответственность и защита прав налогоплательщиков

345

Налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое установлена ответственность Налоговым кодексом РФ (ст. 106 НК РФ).

Ответственность за совершение налоговых правонарушений несут *организации и физические лица* в случаях, предусмотренных гл. 16 Кодекса.

Физическое лицо может быть привлечено к *налоговой ответственности с шестнадцатилетнего возраста*.

Срок давности применения ответственности за совершение налоговых правонарушений составляет три года.

Кодекс предусматривает виды налоговых правонарушений, детально определяя их признаки (ст. 116—129), включая в их перечень правонарушения, совершенные не только налогоплательщиками, но и другими лицами (свидетелями, экспертами и т.д.).

Особо следует отметить, что согласно Кодексу налоговым правонарушением может быть признано лишь *виновно* совершенное противоправное действие (или бездействие), чем положен конец спорам о необходимости учета вины в данных правонарушениях.

Среди налоговых правонарушений называются: нарушение срока постановки на учет в налоговом органе, непредставление налоговой декларации и иных документов, неуплата или неполная уплата сумм налога, невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов и др. Кодекс установил *налоговые санкции*, являющиеся мерой

ответственности за совершение налогового правонарушения. Они предусмотрены в виде денежных взысканий (штрафов), выраженных в разных формах и размерах: в твердых денежных суммах (от 50 руб. до 15 тыс. руб.) и в процентах к определенным суммам (от 10 до 40%). Например, неуплата или неполная уплата налога в результате занижения налогооблагаемой базы влечет штраф в размере 20% от неуплаченной суммы налога. За те же действия, совершенные умышленно, применяется штраф в размере 40%.

Налоговые санкции применяются по решению налоговых органов. В случае обжалования налогоплательщиком оно может быть принудительно исполнено только по решению суда¹.

Это от-

¹ См. по этому вопросу постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. и определения от 6 ноября 1997 г. и от 4 февраля 1999 г. // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197; № 50. Ст. 5710; 1999. № 13. Ст. 1648.

носится ко всем налогоплательщикам — и организациям, и физическим лицам.

Рассмотренные налоговые санкции представляют разновидность финансово-правовых санкций.

Следует иметь в виду, что за совершенные в сфере налогообложения противоправные деяния может наступить также уголовная, административная и дисциплинарная ответственность. Налоговая ответственность физического лица, предусмотренная НК РФ, наступает только в том случае, если совершенное им деяние не содержит признаков состава преступления по уголовному законодательству РФ (ст. 194, 198, 199 УК РФ). Что касается организаций, то привлечение их к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает *должностных лиц* этих организаций при наличии соответствующих оснований от *административной, уголовной или иной ответственности*, предусмотренной законами РФ. Так, КоАП устанавливает ответственность должностных лиц организаций в виде административного штрафа за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; за нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке; за нарушение срока представления декларации; за непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ст. 15. 3—15. 6).

Вместе с тем, при нарушении прав и законных интересов налогоплательщиков (плательщиков сборов), как и других участников налоговых правоотношений, законодательство предусматривает возможности *их защиты в административном или судебном порядках*.

К средствам (этапам) защиты этих прав и интересов относится обжалование действий налоговых органов. НК РФ, опираясь на ранее принятое законодательство и Конституцию РФ, конкретизировал процедуру их обжалования.

Кодекс закрепляет право каждого налогоплательщика (или налогового агента) обжаловать акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц, если по мнению налогоплательщика или налогового агента они нарушают его права.

По усмотрению налогоплательщика с жалобой можно обратиться в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу), то есть в *административном* (внесудебном) порядке, или в суд.

Согласно ч. 1 ст. 46 Конституции РФ *каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод*. При этом жалоба в адми-

Lfc
346

Глава 14. Общие положения налогового права

T

§ 5. Ответственность и защита прав налогоплательщиков
347

нистративном порядке не исключает права на одновременную или последующую подачу аналогичной жалобы в суд. В порядке, предусмотренном федеральным законодательством, могут быть обжалованы и нормативные акты налоговых органов.

Организации и граждане при использовании судебного порядка защиты своих прав в налоговых правоотношениях (как публичных правоотношениях) согласно Арбитражному

процессуальному кодексу РФ (ст. 4, 26, 29)¹ вправе обратиться с заявлением в арбитражный суд. К организациям и гражданам в данном случае АПК РФ относит организации, как имеющие, так и не имеющие статуса юридического лица, а также граждан, имеющих и не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, с учетом подведомственности арбитражному суду дел в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. При других обстоятельствах граждане могут подать иски в суд общей юрисдикции в соответствии с законодательством об обжаловании в суд неправомерных действий государственных органов и должностных лиц².

Рассмотрение этих дел производится в порядке гражданского судопроизводства с учетом особенностей, установленных вышеназванным законодательством.

Важная роль в защите прав налогоплательщиков (как и других субъектов налогового права) принадлежит Конституционному Суду РФ, в компетенцию которого входит разрешение дел о соответствии Конституции РФ законов и других нормативных актов. Он проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам граждан о нарушении их конституционных прав. Это относится и к сфере налоговых правоотношений. Конституционный Суд РФ разрешил ряд таких дел (например, касающихся порядка принудительного взыскания недоимок по налогам и связанных с ними санкций, сроков введения в действие норм законодательства о налогах, неконституционности некоторых актов об установлении сборов и др.)³.

¹ СЗРФ. 2002. №30. Ст. 3012.

² См. Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»//ВВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

³ СЗ РФ. 1996. № 29. Ст. 3543; № 45. Ст. 5202; 1997. № 1. Ст. 197; № 8. Ст. 1010; № 13. Ст. 1602; № 42. Ст. 4901; 1998. № 30. Ст. 3800; 2001. № 7. Ст. 701; № 10. Ст. 996 и др.

Широко используется и административный порядок обжалования действий налоговых органов, как более оперативный. К тому же, как отмечалось выше, налогоплательщик не лишается права обратиться в суд. Этот порядок урегулирован ПК РФ. Он состоит в следующем.

Жалоба на акт налогового органа, действие или бездействие его должностного лица подается соответственно в вышестоящий налоговый орган или вышестоящему должностному лицу этого органа в течение трех месяцев со дня, когда налогоплательщик узнал или должен был узнать о нарушении своих прав. Этот срок может быть восстановлен при наличии уважительной причины его пропуска.

Если лицо, подавшее жалобу, отзовет ее до принятия решения, то оно лишается права на подачу повторной жалобы по тем же основаниям в тот же налоговый орган или тому же должностному лицу.

Жалоба должна быть рассмотрена в срок не позднее одного месяца со дня ее получения. О принятом решении налогоплательщику должно быть сообщено в письменной форме в течение трех дней.

Однако *подача жалобы не приостанавливает исполнения обжалуемого акта или действия.*

Но налоговый орган (должностное лицо) вправе приостановить полностью или частично их исполнение, если имеются достаточные основания считать данные акты или действия не соответствующими законодательству.

Права налогоплательщиков на защиту своих законных интересов *обеспечиваются соответствующими обязанностями должностных лиц* налоговых органов. За неправомерные действия или бездействие они несут ответственность в соответствии с законодательством РФ. Существенной стороной защиты прав и законных интересов налогоплательщиков являются предусмотренные законодательством гарантии возмещения им убытков, причиненных неправомерными действиями (решениями) или бездействием работников налоговых органов при исполнении своих служебных обязанностей. Эти убытки должны возмещаться за счет средств федерального бюджета (ст. 35 НК РФ).

В целях защиты своих прав налогоплательщик может обратиться в органы *прокуратуры РФ*¹, которая осуществляет надзор

¹ См.: Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878; № 47. Ст. 5620; 2000. № 2. Ст. 140; № 32. Ст. 3341; 2001. № 52. Ст. 5018.

за исполнением законов, включая и налоговое законодательство, за соблюдением прав гражданина, в том числе органами контроля и их должностными лицами.

§ 6. Налоговый кредит. Инвестиционный налоговый кредит

Законом РФ от 20 декабря 1991 г. «Об инвестиционном налоговом кредите»¹ данный финансово-правовой институт был введен в нашей стране впервые. Он применяется в развитых капиталистических странах (в США, например, с 1960-х гг.) в качестве налоговой льготы как средство стимулирования инвестиций в новое оборудование, затрат на научные исследования и разработки². По российскому законодательству данный институт отличается особенностями, включает в себя некоторые черты других налоговых понятий (в частности, налоговой отсрочки).

В связи с введением в действие части первой НК РФ Закон РФ «Об инвестиционном налоговом кредите» признан утратившим силу³. Вместе с тем НК РФ внес уточнения в нормы этого института.

Кодекс выделяет *налоговый кредит* и *инвестиционный налоговый кредит*, рассматривая их как формы изменения срока уплаты налога и сбора (п. 3 ст. 61). Органами, в компетенцию которых входит принятие решения об изменении срока уплаты налога, являются:

по федеральным налогам и сборам — Министерство финансов РФ;

по региональным и местным налогам — соответственно финансовые органы субъектов РФ и муниципального образования;

по налогам, поступающим в связи с перемещением товаров через таможенную границу, — таможенные органы;

по государственной пошлине — уполномоченные органы, осуществляющие контроль за ее уплатой;

по налогам и сборам, поступающим во внебюджетные фонды, — органы соответствующих внебюджетных фондов.

Налоговый кредит, как и инвестиционный налоговый кредит, предоставляются заинтересованному лицу по его заявлению и *оформляются договором с уполномоченным органом*. Последнее (*заключение договора между заинтересованным лицом и уполно-*

§ 6. Налоговый кредит. Инвестиционный налоговый кредит

349

¹ ВВС РФ. 1992. №12. Ст. 601; №34. Ст. 1976.

² См., например: Финансы капитализма / Под ред. Б.Т. Болдырева. М., 1990. С. 347—348.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3825 (ст. 2).

моченным органом) отличает их от других форм изменения срока уплаты налога. Имеются различия и между названными двумя формами налогового кредита при многих сходных чертах. *Налоговый кредит* предоставляется заинтересованному лицу на срок от трех месяцев до одного года, причем по одному или нескольким налогам. Кодекс не уточняет, какому лицу он предоставляется, следовательно, имеются в виду все налогоплательщики, т.е. организации и физические лица. Основаниями его предоставления являются хотя бы одно из следующих обстоятельств: 1) причинение лицу ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы; 2) задержка финансирования из бюджета или оплаты выполненного лицом государственного заказа; 3) угроза банкротства в случае единовременной выплаты лицом налога.

Договор о налоговом кредите заключается в течение семи дней после принятия по этому вопросу решения уполномоченным органом. В договоре должны быть указаны: сумма задолженности по налогу, начисляемые на нее проценты, срок действия договора, порядок погашения задолженности и процентов, документы об имуществе, которое является предметом залога, либо поручительство, а также ответственность сторон. Проценты начисляются только при предоставлении налогового кредита в случае угрозы банкротства, исходя из ставки рефинансирования Центрального банка РФ, действующей на период договора о налоговом кредите.

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен, в отличие от налогового кредита, согласно НК РФ по ограниченному кругу налогов, а именно: по налогу на прибыль, а также по региональным и местным налогам (ст. 66). Такой кредит предоставляется *организациям*.

Инвестиционный налоговый кредит — это получение организацией возможности в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшить свои платежи с последующей поэтапной уплатой их и начисленных процентов. Он предоставляется на срок от одного года до пяти лет.

В каждом отчетном периоде, а также в течение всего налогового периода сумма кредита не может превышать 50% суммы налога, подлежащей уплате по общим правилам.

Основаниями предоставления инвестиционного налогового кредита является наличие хотя одного из следующих обстоятельств:

1) проведение организацией научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ или технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание

350

Глава 14. Общие положения налогового права

рабочих мест для инвесторов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами;

2) осуществление внедренческой или инновационной деятельности;

3) выполнение организацией особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление ею особо важных услуг населению.

Такой кредит предоставляется на основании заявления организации и оформляется *договором с уполномоченным органом*. Решение о предоставлении кредита должно быть принято уполномоченным органом в течение одного месяца со дня получения заявления.

В течение срока действия договора не допускается реализация (или передача во владение, пользование, распоряжение) другим лицам оборудования, приобретение которого было условием для предоставления инвестиционного налогового кредита. Такие положения должны содержаться в договоре.

Закон устанавливает ограничения по процентам на сумму кредита: они не должны быть ниже одной второй и выше трех четвертых ставки рефинансирования Центрального банка РФ.

Представительные органы субъектов РФ и местного самоуправления вправе устанавливать по региональным и местным налогам соответственно иные условия предоставления инвестиционного налогового кредита, включая сроки его действия и ставки процентов на сумму кредита.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте определение налога. Какие юридические признаки свойственны налогу?

2. Что такое сбор? Чем он отличается от налога?

3. Какую роль выполняют налоги?

4. Классифицируйте налоги по разным основаниям.

5. Какие изменения в налогообложении произошли в условиях перехода к рыночным отношениям в российской экономике?

6. Что понимается в российском законодательстве под системой налогов и сборов? Какие платежи объединены этим понятием?

7. На какие уровни подразделяются законодательством налоговые платежи? Что входит в каждый из них, какие общие особенности свойственны платежам соответствующих уровней?

8. Что понимается под установлением налогов? Чем оно отличается от введения в действие? Какой порядок установления платежей налоговой системы предусмотрен законодательством, на каких нормах Конституции РФ он основан?

Контрольные вопросы и задания

351

9. Дайте определение налогового права.

10. Охарактеризуйте источники налогового права. Укажите нормы Конституции РФ, закрепляющие основы налогового права.

11. Охарактеризуйте Налоговый кодекс РФ.

12. Назовите основные элементы налогообложения по НК РФ.

13. Что понимается под налоговыми льготами?

14. Определите понятие налоговых правоотношений. Кто выступает в качестве их субъектов?

15. Каковы обязанности налогоплательщиков? В чем состоят их права?

16. Какими мерами обеспечивается исполнение налогоплательщиками их обязанностей?

17. В каком порядке взыскиваются невнесенные в срок налоговые платежи (недоимки), пени, суммы санкций за просрочку платежей?

18. Какими правами обладают налоговые органы при осуществлении своих функций в области налогообложения?

19. Каковы обязанности и ответственность банков в области налогообложения? Какие виды нарушений банком своих обязанностей предусмотрены частью первой Налогового кодекса РФ, меры ответственности за эти нарушения? Ответ дайте на основе конкретных норм НК РФ. Какие установлены меры административной ответственности должностных лиц банков за правонарушения в сфере налогообложения? Ответ дайте со ссылкой на правовые нормы.

20. Каким нормативным актом регулируется налоговый кредит и инвестиционный налоговый кредит?

21. Что такое налоговое правонарушение, каковы его особенности, круг субъектов? Ответ дайте на основе конкретных норм НК РФ.

22. Какие налоговые санкции применяются к налогоплательщикам, нарушившим налоговое

законодательство, каковы их особенности?

23. Назовите конкретные налоговые правонарушения и применяемые налоговые санкции за их совершение.

24. Какие установлены меры административной ответственности должностных лиц организаций за правонарушения в сфере налогообложения? Ответ дайте со ссылкой на правовые нормы.

25. Охарактеризуйте административный порядок защиты прав налогоплательщиков.

26. Каков судебный порядок защиты прав налогоплательщиков? Кто из них вправе обращаться за защитой прав в суд общей юрисдикции и кто — в арбитражный суд?

27. Охарактеризуйте роль Конституционного Суда РФ в защите прав и законных интересов субъектов налогового права. В каком порядке она реализуется? Приведите конкретные примеры из деятельности Конституционного Суда РФ в этой области.

28. Какова роль прокуратуры РФ в защите прав субъектов налоговых правоотношений? Охарактеризуйте ее на основе Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

352

Глава 14. Общие положения налогового права

29. Дайте определение налогового кредита.

30. В каком порядке предоставляется налоговый кредит? На какой срок? Что является основанием его предоставления? Что должен содержать договор о налоговом кредите?

31. Дайте определение инвестиционного налогового кредита. Чем он отличается от налогового кредита и каково сходство между ними?

32. Каковы основания предоставления инвестиционного налогового кредита? Кому он предоставляется? На какой срок?

33. Кто (какие органы) вправе принимать решения о предоставлении налогового кредита и инвестиционного налогового кредита?

Глава 15. Федеральные налоги

§ 1. Налог на добавленную стоимость

Налог на добавленную стоимость (НДС) является разновидностью налога с оборота¹. Он стал взиматься в России с принятием Закона РФ от 6 декабря 1991 г. «О налоге на добавленную стоимость»², действовавшего в основной своей части до 1 января 2001 г.³; с этой даты вступила в силу часть вторая Налогового кодекса РФ⁴, гл. 21 которого регулирует взимание НДС в настоящее время.

По своей природе НДС является косвенным налогом. Юридический и фактический налогоплательщик при его взимании не совпадают. Фактически уплачивают налог потребители товаров (работ, услуг), так как он включается в цену последних. Юридическими налогоплательщиками выступают организации и индивидуальные предприниматели, вносящие налог в бюджет.

Наименование НДС определено тем, что он уплачивается с той части стоимости, которая добавляется при каждой стадии реализации товаров (работ, услуг). Согласно НК РФ налог на добавленную стоимость представляет собой форму изъятия в бюджет части добавленной стоимости, создаваемой на всех стадиях реализации товаров (работ, услуг), а также при осуществлении иных операций, составляющих объект налогообложения, и определяемой как разница между стоимостью реализованных товаров (работ, услуг), иных операций, составляющих объект налогообложения, и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения.

¹ См.: Положение о налоге с оборота предприятий общественного сектора. Постановление ЦИК и СНК СССР от 2 сентября 1930 г. // СЗ СССР. 1930. № 46. Ст. 477.

² ВВС. 1991. № 52. Ст. 1871; СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3341.

⁻¹ Некоторые нормы закона о НДС действовали до 1 января 2002 г.

⁴ См.: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О введении в действие части второй Налогового кодекса РФ и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. № 3341; 2001. № 51. Ст. 4830; 2002. № 22. Ст. 2026.
12-941

I

354

Глава 15. Федеральные налоги

Плательщиками налога на добавленную стоимость являются:

1) в связи с деятельностью на территории Российской Федерации — организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые таковыми согласно ст. 11 НК РФ, а именно российские и иностранные юридические лица, международные организации, филиалы и представительства иностранных юридических лиц и международных организаций,

физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, частные охранники, частные нотариусы и частные детективы;

2) в связи с перемещением товаров через таможенную границу — лица, признаваемые налогоплательщиками НДС в соответствии с Таможенным кодексом РФ.

Объекты налогообложения подразделяются на четыре вида:

1) 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, а также передача имущественных прав;

2) 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 прибыль организаций;

3) выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления;

4) ввоз товаров на таможенную территорию РФ.

Реализация товаров (работ, услуг) на территории РФ относится к самым распространенным объектам обложения НДС. При этом следует отметить, что НДС применяется как к возмездной, так и безвозмездной реализации товаров (работ, услуг). Не признаются реализацией товаров (работ, услуг) операции, связанные с обращением российской или иностранной валюты, за исключением целей нумизматики, передача имущества некоммерческим организациям на осуществление уставной деятельности, не связанной с предпринимательской деятельностью, и иные операции, предусмотренные п. 3 ст. 39 НК РФ, а также ряд операций, указанных в ч. 2 ст. 146 НК, к числу которых следует относить передачу имущества государственных и муниципальных предприятий, выкупаемого в порядке приватизации, а также передачу на безвозмездной основе жилых домов, детских садов, клубов, санаториев и других объектов социально-культурного и жилищно-

§ 1. Налог на добавленную стоимость

355

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, и др.

Налогообложение добавленной стоимости имеет место только при реализации на территории России. Реализация товаров (работ, услуг) за пределами России объектом обложения НДС не является. В этой связи, принципиальным является вопрос об определении места реализации. Местом реализации товаров признается территория РФ, если товар находится на территории России (не отгружается и не транспортируется) или товар в момент начала отгрузки (транспортировки) находится на территории России.

В отношении места реализации работ (услуг) на территории России можно выделить следующие правила:

1) работы (услуги) связаны непосредственно с недвижимым имуществом (за исключением воздушных, морских судов и судов внутреннего плавания, а также космических объектов), находящимся на территории РФ;

2) работы (услуги) связаны с движимым имуществом, находящимся на территории РФ;

3) услуги фактически оказываются на территории РФ в сфере культуры, искусства, образования, физической культуры, туризма, отдыха и спорта;

4) покупатель или исполнитель работ (услуг) осуществляет деятельность на территории РФ.

Налоговая база для налога на добавленную стоимость выступает в качестве стоимости товаров, работ, услуг, исчисленной исходя из свободных цен по сделке. Цена определяется без включения в нее НДС и налога с продаж, но с учетом акцизов для подакцизных товаров и подакцизного минерального сырья. Данное правило определения налоговой базы общее, однако, следует учитывать особенности определения цены согласно статье 40 НК РФ, а также особенности определения налоговой базы по некоторым хозяйственным операциям и ввозе товаров на таможенную территорию. Так, Налоговый кодекс РФ устанавливает специальный порядок определения налоговой базы в отношении Договоров под уступку денежного

требования или уступки требования (цессии), договоров комиссии и т.д.

12'
356

Глава 15. Федеральные налоги

Налоговый период установлен в двух временных сроках, по истечении которых определяется налоговая база НДС и исчисляется его сумма. Обычным налоговым периодом является календарный месяц. Для налогоплательщиков с ежемесячными в течение квартала суммами выручки от реализации товаров, работ, услуг, не превышающими один миллион рублей, налоговый период равен одному кварталу.

Ставки налога на добавленную стоимость подразделяются на пять видов:

- 0% — в отношении товаров, работ, услуг, указанных в п. 1 ст. 164 НК РФ (такowymi, например, являются товары, вывезенные в таможенном режиме экспорта);
- 10% — в отношении продовольственных товаров и товаров для детей, предусмотренных п. 2 ст. 164 НК РФ;
- 20% — применяется при реализации товаров (работ, услуг), не указанных в п. 1 и 2. ст. 164 НК РФ;
- расчетная ставка, определяемая как процентное отношение 10%-ной налоговой ставки к налоговой базе, принятой за 100 и увеличенной на соответствующий размер налоговой ставки. Применяется данная ставка при реализации товаров, работ, услуг по ценам и тарифам, облагаемым 10%-ной ставкой;
- расчетная ставка, определяемая как процентное отношение 20%-ной налоговой ставки к налоговой базе, принятой за 100 и увеличенной на соответствующий размер налоговой ставки. В обычном варианте подобные операции облагались бы по ставке 20%. Последние две ставки используются и в иных случаях, предусмотренных п. 4 ст. 164 НК РФ, когда сумма налога должна определяться расчетным методом.

Порядок исчисления налога представляет собой определение суммы налога, которая может быть представлена как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. Сумма НДС исчисляется по итогам каждого налогового периода, и уменьшается при этом на сумму налоговых вычетов. Налоговым вычетам подлежат различные суммы налога, предусмотренные ст. 171 НК РФ, например, суммы, исчисленные налогоплательщиком с авансовых платежей в счет предстоящей поставки товаров. Применение налоговых вычетов производится на основании специальных документов — счетов-фактур и налоговых деклараций.

Порядок и сроки уплаты налога в бюджет регламентированы ст. 174 НК РФ. Уплата НДС за истекший налоговый период осуществляется не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. При ввозе товаров на таможенную тер-

§ 1. Налог на добавленную стоимость

357

риторию России налог уплачивается в соответствии с таможенным законодательством. Однако, если сумма налоговых вычетов превышает общую сумму налога по операциям реализации товаров (работ, услуг) или передачи товаров для собственных нужд, то полученная разница подлежит возмещению (зачету, возврату) налогоплательщику с учетом особенностей налогового законодательства.

Немаловажное значение имеет для порядка уплаты налога момент реализации товаров (работ, услуг). Момент зависит от не[^] скольких факторов, но прежде всего от учетной политики налогоплательщика. Если налогоплательщик закрепил возникновение обязанности по уплате налога по мере отгрузки и предъявлению покупателю расчетных документов, то моментом реализации товаров (работ, услуг) является: день отгрузки (передачи) товара (работ, услуг). Если налогоплательщик утвердил в учетной политике для целей налогообложения дату возникновения обязанности по уплате налога по мере поступления денежных средств, то датой реализации выступает день оплаты товаров (работ, услуг).

По налогу на добавленную стоимость установлен очень широкий круг *льгот*. Их можно классифицировать по двум основаниям: по кругу налогоплательщиков и по объектам налогообложения. Так, в отношении налогоплательщиков действует освобождение от исполнения обязанностей по уплате НДС. Например, организации и индивидуальные предприниматели имеют право на освобождение от исполнения обязанностей

налогоплательщика, связанных с исчислением и уплатой налога, если за три предшествующих последовательных календарных месяца сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций или индивидуальных предпринимателей без учета налога и налога с продаж не превысила в совокупности один миллион рублей¹.

Что касается льгот по объекту налогообложения, то здесь законодатель выделяет операции, не подлежащие налогообложению, и операции, подлежащие налогообложению по льготным ставкам 0% и 10%. Так, освобождаются от налогообложения медицинские услуги, оказываемые медицинскими организациями и (или) учреждениями, в том числе врачами, занимающимися частной медицинской практикой, за исключением косметических, ветеринарных и санитарно-эпидемиологических услуг. К медицин-

См. ст. 145 НК РФ.

358

Глава 15. Федеральные налоги

ским услугам, освобождаемым от налогообложения, относятся услуги, определенные перечнем услуг, предоставляемых по обязательному медицинскому страхованию; услуги, оказываемые населению по диагностике, профилактике и лечению независимо от формы и источника их оплаты по перечню, утверждаемому Правительством РФ; услуги по сбору у населения крови, оказываемые по договорам со стационарными лечебными учреждениями и поликлиническими отделениями; услуги скорой медицинской помощи, оказываемые населению; услуги по дежурству медицинского персонала у постели больного; услуги патолого-анатомические; услуги, оказываемые беременным женщинам, новорожденным, инвалидам и наркологическим больным. Законодатель предусмотрел освобождение от налогообложения и другие виды операций по реализации товаров, работ, услуг¹.

Применительно к льготным налоговым ставкам законодатель выделяет строго определенные товары, работы и услуги. Так, согласно ст. 164 НК РФ по ставке 0% облагаются работы, выполняемые в космическом пространстве; операции по реализации драгоценных металлов Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней РФ; реализация товаров, предназначенных для официального использования иностранными дипломатическими и приравненными к ним представительствами и др. По ставке 10% производится налогообложение следующих товаров: яйца и яйцопродукты, масло растительное, маргарин, сахар, соль, кровати детские, коляски для детей, игрушки, подгузники и др.².

Контроль за уплатой НДС возложен на налоговые органы, а в некоторых случаях — на таможенные органы.

§ 2. Акцизы

Акцизы относятся к числу наиболее распространенных налогов, они закреплены в налоговых системах почти всех государств и долгое время являлись одним из основных источников государственных доходов. На современном этапе в промышленно развитых государствах доля акцизных налогов в доходах бюджета существенно снизилась³.

¹ См. ст. 149—150, 178 НК РФ.

² См. ст. 164 НК РФ.

³ Так, в 60-е гг. акцизы в таких странах составляли около 30% доходов бюджета, а в 80-е — уже 16—18%. См.: *Караева И.В.* Налоговое регулирование рыночной экономики. М., 2000. С. 147.

§ 2. Акцизы

359

Слово «акцизы» произошло от латинского глагола *accidere* — резать, кроить и, по всей видимости, этимологически восходит к старинным понятиям подати, оброка¹.

Акцизы — это один из самых древних налогов, например, на Руси спиртные напитки подвергались акцизному обложению еще в X—XI в. К началу XX в. в России акцизы обеспечивали около 70% всех бюджетных доходов, функционировало специальное акцизное ведомство, осуществляющее надзор за плантациями табак-ка, контроль за его хранением и продажей². После Октябрьской революции акцизное налогообложение существовало недолго, до налоговой реформы 1930 г., и было возобновлено в нашей стране с 1992 г., с принятием Закона РФ от 6 декабря 1991 г. «Об акцизах»³, который с многочисленными изменениями и дополнениями действовал до 1 января 2001 г. В настоящее время взимание акцизов регулируется гл. 22 части второй Налогового кодекса РФ⁴.

Акцизы — это косвенный налог, по некоторым характеристикам он близок к налогу на

добавленную стоимость (несовпадение фактического и юридического плательщиков, применение зачетной системы исчисления и уплаты, специального порядка возврата переплаченных в бюджет сумм и некоторые другие), при этом акцизы отличаются от НДС (акцизами облагаются лишь некоторые, специально перечисленные в законе товары, каждый товар имеет индивидуальную ставку, которая применяется либо к количеству товара (весу, объему), либо ко всей его стоимости).

В потребительской корзине общества существует ряд товаров, производство и реализация которых при низкой себестоимости приносит очень высокий уровень прибыли благодаря стабильному и массовому спросу на них: алкогольная и табачная продукция, ювелирные изделия, автомобили, бензин и некоторые другие. Установление акцизов на такие товары обеспечивает решение целого ряда задач.

Во-первых, государство изымает получаемую производителями сверхприбыль, снижая рентабельность таких производств с необоснованно высокого до среднего уровня, сложившегося в эко-

¹ См.: Вернар и Колли. Толковый экономический и финансовый словарь. М., 1997. С. 16.

² См.: Бюджетная система России / Под ред. Г.Б. Поляка. М., 1999. С. 174—175.

³ ВВС. 1991. №52. Ст. 1872.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3421, 3429; Российская газета. 2002. 31 мая; 2002. 30 июля.

360

Глава 15. Федеральные налоги

номике страны. Во-вторых, акцизы все в большей мере используются для устранения негативных последствий, возникающих в обществе при потреблении или использовании определенных групп товаров. Например, во Франции и США в несколько раз были увеличены акцизы на табак, что позволило получить средства на государственную медицинскую программу по борьбе с курением. В странах Европейского Союза установлена регрессивная шкала акцизных ставок на сигареты: ставка уменьшается по мере увеличения цены сигарет. Предполагается, что в результате этого увеличится спрос на более дорогие, следовательно, более качественные и менее вредные для здоровья потребителей сигареты. Такая же схема действует и в отношении бензина: акциз на экологически более чистый бензин ниже, чем на бензин с содержанием свинца¹.

В Российской Федерации в качестве подакцизных выделяют: *подакцизные товары* (спирт и спиртосодержащая продукция, алкогольная и табачная продукция, пиво, ювелирные изделия, дизельное топливо, автомобильный бензин и моторные масла) и *подакцизное минеральное сырье* (природный газ). Перечень подакцизной продукции содержится в ст. 181 НК РФ, является исчерпывающим и может быть изменен только путем внесения законодательных изменений в НК РФ².

Объектом налогообложения являются перечисленные в гл. 22 НК РФ операции с подакцизными товарами или подакцизным минеральным сырьем³:

- реализация произведенных подакцизных товаров,
- реализация с акцизных складов алкогольной продукции, приобретенной у ее производителя,
- передача на территории РФ подакцизных товаров, которые были произведены для собственных нужд,
- ввоз подакцизных товаров на таможенную территорию РФ,
- реализация природного газа за пределы территории РФ и т.д.

¹ См.: Дадалко В.А., Румянцева Е.Е., Демчук Н.Н. Налогообложение в системе международных экономических отношений. Минск, 2000. С. 192—193.

² Действующее ранее законодательство допускало установление перечня подакцизного минерального сырья Правительством РФ. См.: ст. 1 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в Закон РФ «Об акцизах» // СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1016 с последующими изменениями и дополнениями.

³ Ранее действующее законодательство об акцизах определяло объект налогообложения как стоимость или объем реализованных подакцизных товаров, что в соответствии с НК РФ является налоговой базой.

§ 2. Акцизы

361

Перечень содержит описание 19 операций с подакцизной продукцией, при совершении которых возникает обязанность исчислить и уплатить акцизы. ЛОНИС
Плательщиками акцизов являются организации, индивидуальные предприниматели, а также

лица, перемещающие подакцизные товары через таможенную границу России. Перечисленные лица признаются налогоплательщиками только в том случае если они совершают облагаемые акцизами операции с подаваемыми товарами или подакцизным минеральным сырьем

Ставки акцизов обладают рядом особенностей (на территории России). Существуют также *комбинированные ставки*, сочетающие в себе указанные выше формы (например, ставка акциза на сигареты с фильтром равна 50 руб за 1000 штук плюс 5% от их стоимости).

Во-вторых, они носят индивидуальный характер, т.е. каждый вид подакцизной продукции имеет свою ставку¹ а некоторые виды - даже несколько ставок. Например, в отношении легковых автомобилей закреплено три ставки¹ (для легкого и среднего и тяжелого). ставки (в зависимости от мощности двигателя: от 0 до 129 руб. за 1 л.с.), в отношении табачной продукции - шесть ставок (в зависимости от ее разновидности (табак, сигары, сигариллы, сигареты и т.д.)

Разновидности

В-третьих, акцизные ставки применяются к разным единицам измерения подакцизных товаров или минерального сырья *к количеству* (вино, пиво - в литрах), *к весу* (табак - в килограммах, природный газ - в тоннах), *к количеству* (сигареты, сигары - в штуках) или *к стоимости* (природный газ)

Для акцизов характерна регулярная корректировка перечня подакцизной продукции и налоговых ставок¹. Ставки, как правило, повышаются. Это вызвано необходимостью поддержания стабильного уровня доходов от акцизов. По большинству подакцизных товаров ставки привязаны не к стоимости, а к количественной характеристике (весу и т.д.), что в условиях инфляции приводит к постоянному снижению реального уровня доходов.

¹ Сравните, например, текст главы 22 НК РФ, действующей на от 8 августа 2001 г. с редакцией Федерального закона от 5 августа 2000 г. // СЗ

362

Глава 15. Федеральные налоги

Инфляция приводит к постоянному снижению реального уровня доходов.

Налоговая база определяется по-разному в зависимости от вида применяемых ставок. По подакцизным товарам, в отношении которых установлены твердые (специфические) ставки, налоговая база равна объему реализованных товаров в натуральном выражении (например, общее количество штук реализованных в налоговом периоде сигар). По подакцизной продукции, в отношении которой установлены адвалорные ставки, налоговая база определяется как стоимость соответствующего товара или минерального сырья. По подакцизным товарам, в отношении которых закреплены комбинированные ставки, определяемая налоговая база состоит из двух частей: количество реализованных подакцизных товаров и их общая стоимость.

Налогоплательщик обязан определять налоговую базу отдельно по каждому виду подакцизной продукции, в отношении которого установлена самостоятельная налоговая ставка. Если налогоплательщик упрощает свою обязанность и по всем налогооблагаемым операциям определяет единую налоговую базу, то акциз должен быть исчислен по максимальной ставке из тех, которые могут быть применены данным налогоплательщиком.

Налоговый период, т.е. период, по истечении которого налогоплательщик обязан определить налоговую базу и исчислить размер акцизного налога, равен одному календарному месяцу.

Налог исчисляется как произведение соответствующей ставки и налоговой базы (для подакцизных товаров, в отношении которых закреплены специфические ставки) или как соответствующая ставка процентная доля налоговой базы (в случае, если ставки адвалорные).

По подакцизным товарам, на которые распространяются комбинированные ставки, налог исчисляется следующим образом: определяется размер акциза, соответствующий объему реализованных товаров, затем рассчитывается размер акциза исходя из стоимости реализованных товаров, после чего полученные показатели суммируются.

Исчисленные суммы акциза включаются в цену товара и должны быть указаны отдельно в первичных учетных документах, счетах-фактурах и других расчетных документах. Таким образом осуществляется *предъявление акциза покупателю*. Оно обязательно во всех случаях реализации или передачи подакцизной продукции, за исключением реализации подакцизных товаров

населению по розничным ценам (на ярлыках, ценниках, чеках сумма акциза, как и сумма НДС, не выделяется).

§ 2. Акцизы

363

Предъявление акциза позволяет продавцу подакцизного товара отнести уплаченные суммы акциза к своим расходам при исчислении налога на прибыль организаций¹. А покупателю — уменьшить подлежащую уплате в бюджет сумму акциза на сумму, предъявленную ему продавцом, если покупатель приобретал подакцизные товары в качестве сырья для производства других подакцизных товаров (следовательно, при реализации произведенной подакцизной продукции он также обязан исчислить и* уплатить акциз, но имеет право его уменьшить).

Данная система расчетных взаимоотношений позволяет переложить фактическую уплату акцизов на последнего покупателя, который приобретает товар не для производства других подакцизных товаров, а для потребления. Поэтому акцизы часто называют налогом на потребление.

Сроки уплаты акцизов закрепляются ст. 204 НК РФ, они различаются в зависимости от вида реализуемой подакцизной продукции и даты ее реализации: акциз должен быть уплачен в течение от 1 до 3 месяцев, следующих за налоговым периодом.

Не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом, налогоплательщик обязан представить в налоговый орган по месту своей регистрации налоговую декларацию установленной формы².

Главой 22 НК РФ закрепляются специальные меры налогового контроля в отношении производства и реализации на территории нашего государства нефтепродуктов, а также алкогольной и табачной продукции.

Так, в целях усиления контроля за своевременностью и полнотой уплаты налогов, а также за легальностью производства и реализации на территории РФ табака, табачной и алкогольной продукции, они подлежат обязательной маркировке специальными акцизными марками³.

Маркировка предполагает приобретение и нанесение на табак и табачную продукцию акцизных марок, а на алкогольную продукцию — акцизных марок и ре-

¹ Или налога на доходы индивидуальных предпринимателей.

² Формы декларации по акцизам на подакцизные товары и подакцизное минеральное сырье утверждены приказом МНС России от 28 февраля 2001 г. № БГ-3-03/66 // Российская газета. 2001. 5 мая.

³ Например, Федеральный закон от 7 января 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» установил, что обязательной маркировке подлежит алкогольная продукция с содержанием этилового спирта более 9% объема готовой продукции // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 245.

364

Глава 15. Федеральные налоги»

§ 3. Налог на доходы физических лиц

365

тональных специальных марок. Порядок изготовления марок и маркировки подакцизной продукции определяется Правительством РФ¹.

Ответственность за маркировку возложена на производителей подакцизных товаров. Для них покупка акцизных и региональных специальных марок является формой авансового платежа по акцизам. Стоимость акцизных марок (или ставка авансового платежа) устанавливается Правительством РФ, она не должна превышать 1% от ставки акциза на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 25% (на 2002 г. эта ставка установлена в размере 98 руб. 78 коп. за 1 л)².

В этих же целях в отношении алкогольной продукции с 1 января 2001 г. введен специальный налоговый режим — *режим налогового склада*. Он представляет собой комплекс мер и мероприятий налогового контроля со стороны налоговых органов в отношении алкогольной продукции, производимой на территории РФ. То есть алкогольная продукция с момента окончания ее производства до момента отгрузки покупателю находится под постоянным контролем сотрудников налоговых органов. Режим налогового склада распространяется на территорию и помещения, в которых алкогольная продукция производится, а также на специализированные помещения, в которых она хранится до отгрузки покупателю — они называются *акцизные склады*. Акцизные склады могут быть учреждены только с разрешения территориальных органов Министерства РФ по налогам и сборам. Порядок их учреждения и функционирования определяется Правительством РФ³.

¹ См., например: постановление Правительства РФ от 18 июня 1999 г. № 648 «О маркировке специальными марками табака и табачных изделий, производимых на территории РФ» // СЗ РФ. 1999. № 25. Ст. 3126; постановление Прави-

тельства РФ от 4 апреля 1999 г. № 1008 «Об акцизных марках» // СЗ РФ. 1999. № 37. Ст. 4502; 2000. № 17. Ст. 1884; 2001. № 9. Ст. 857; постановление Правительства РФ от 27 декабря 2000 г. № 1023 «Об утверждении Правил изготовления и реализации региональных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, а также осуществления авансовых платежей по акцизам на алкогольную продукцию» // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 173; № 23. Ст. 2373.

² С 1 января 2003 г. ставка повышается до 114 руб. за 1 л. См.: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 30 июля.

³ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. № 1026 «Об утверждении правил выдачи разрешений на учреждение акцизных складов, их функционирования и осуществления налогового контроля за их работой» // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 178; № 30. Ст. 3170.

В отношении налогоплательщиков, осуществляющих производство и (или) реализацию нефтепродуктов, предусматривается такая мера налогового контроля, как создание на их производственной территории постоянно действующих налоговых постов. Под налоговым постом понимается деятельность должностных лиц налоговых органов по наблюдению за процессами производства и (или) реализации нефтепродуктов. Сотрудники налоговых постов имеют доступ в любые помещения и территории налогоплательщика, связанные с производством и (или) реализацией нефтепродуктов.

Налоговый кодекс, закрепляя правовое регулирование взимания акцизов, не выделяет такого элемента налогообложения как *льготы*. Однако ст. 183 НК РФ определяет перечень операций с подакцизными товарами и минеральным сырьем, освобождаемых от налогообложения. Такое освобождение фактически является налоговой льготой, так как оно предоставляет определенные преимущества по сравнению с иными налогоплательщиками акцизов и выгодно освобождаемому налогоплательщику (по налогу на добавленную стоимость, например, освобождения от налогообложения тоже существуют, однако их применение не всегда выгодно освобождаемому налогоплательщику). К освобождаемым, от акцизного налогообложения операциям относятся:

- передача подакцизных товаров внутри организации (от одного структурного подразделения другому) для производства других подакцизных товаров,
 - реализация на территории РФ природного газа для потребления физическими лицами, ЖСК, кондоминиумами и другими подобными потребителями,
 - использование природного газа на собственные технологические нужды газодобывающих и газотранспортных организаций в пределах установленных нормативов и т.д.
- Освобождение от налогообложения допускается только в том случае, если налогоплательщик ведет учет «льготных» операций по производству и реализации подакцизной продукции отдельно от прочих операций, подлежащих обложению акцизами.

§ 3. Налог на доходы физических лиц

Родиной подоходного налога является Великобритания. Первая попытка ввести подоходное налогообложение в России относится к 1810 г., однако в 1820 г. налог был отменен в связи с не-

366

Глава 15. Федеральные налоги

значительным поступлением данных платежей в государственный бюджет. В течение XIX в. подоходное налогообложение как таковое отсутствовало. Первая мировая война подтолкнула российское правительство на новую попытку установления подоходного налога, что было осуществлено в 1916 г. по прусскому образцу. Вместе с тем, революция 1917 г. прервала данный процесс. Только декретами от 16 ноября 1922 г. и от 12 ноября 1923 г. подоходное налогообложение было возобновлено¹. В 30-е годы подоходное налогообложение носило социальный характер. В частности, рабочие и служащие пользовались наибольшим количеством налоговых льгот по сравнению с другими социальными группами². В 1943 г. произошла новая реформа подоходного налогообложения, в соответствии с которой под обложение налогом попадали граждане СССР, иностранные граждане и лица без гражданства. Порядок взимания подоходного налога, введенный с января 1992 г., ознаменовал новый этап в развитии подоходного налогообложения, что было вызвано преобразованиями в российской экономике.

Налог на доходы является основным налогом, уплачиваемым физическими лицами, и по суммам поступлений, и по кругу налогоплательщиков.

В соответствии со ст. 19 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»³ налог на доходы физических лиц отнесен к федеральным налогам и по форме возложения налогового бремени является прямым.

Часть первая Налогового кодекса РФ⁴, устанавливающая иную систему налогов и сборов в Российской Федерации, относит налог на доходы физических лиц также к федеральным налоговым платежам (ст. 13).

До 1 января 2001 г. правовое регулирование исчисления и взимания налога на доходы физических лиц осуществлялось на основании Закона РФ от 7 декабря 1991 г. «О подоходном налоге с физических лиц»⁵. С принятием части второй Налогового ко-

§ 3. Налог на доходы физических лиц

367

¹ См.: Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов. Учебное пособие. М., 1996. С. 107—112.

² Окунева Л.П. Налоги и налогообложение в России. Учебник. М., 1996. С. 109—110.

³ ВВС. 1992. № 11. Ст. 527; СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 4.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

⁵ ВВС. 1992. № 12. Ст. 591; СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3341.

декса РФ¹ правовая регламентация исчисления и взимания налога осуществляется в соответствии с положениями главы 23 указанного нормативного акта.

Согласно НК РФ налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и основные элементы налогообложения, определяемые ст. 17 указанного нормативного акта.

По отношению к налогу на доходы физических лиц *налогоплательщиками* являются физические лица, среди которых законодатель выделяет налоговых резидентов РФ и налоговых нерезидентов. К налоговым резидентам РФ Кодекс относит физических лиц, фактически находящихся на территории Российской Федерации не менее 183 дней в календарном году.

Объектом налогообложения признается совокупный доход, полученный налогоплательщиками в течение *налогового периода*:

1) от источников в РФ и (или) от источников за пределами РФ — для налоговых резидентов РФ;

2) от источников в РФ — для налоговых нерезидентов.

В соответствии с НК РФ *налоговым периодом* признается календарный год (с 1 января по 31 декабря).

При определении *налоговой базы*, являющейся важным элементом налогообложения, учитываются доходы физического лица, полученные им как в денежной, так и в натуральной формах, а также доходы в виде материальной выгоды. По каждому виду доходов, в отношении которых установлены различные налоговые ставки, налоговая база определяется отдельно.

Доходы физического лица, выраженные в иностранной валюте, пересчитываются в рубли по курсу Центрального банка РФ, установленному на дату фактического получения доходов.

При получении налогоплательщиком дохода в натуральной форме, в виде товаров (работ, услуг) налоговая база определяется как их стоимость, исчисленная исходя из их рыночных цен на дату получения дохода. Правила определения цен установлены ст. 40 НК РФ.

¹ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 4. Также см.: Методические рекомендации налоговым органам о порядке применения гл. 23 «Налог на доходы физических лиц» части второй Налогового кодекса РФ, утвержденные приказом Министерства РФ по налогам и сборам от 29 ноября 2000 г. // Налоговый вестник. 2001. № 5; Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2001. № 5.

1л

368

Глава 15. Федеральные налоги

В зависимости от вида дохода датой фактического его получения могут являться дни:

- 1) выплаты дохода, в том числе перечисления дохода на счета налогоплательщика в банках либо по его поручению на счета третьих лиц — при получении доходов в денежной форме;
- 2) передачи доходов в натуральной форме — при получении доходов в натуральной форме;
- 3) уплаты налогоплательщиком процентов по полученным заемным (кредитным) средствам, приобретения товаров (работ, услуг), приобретения ценных бумаг — при получении доходов в виде материальной выгоды;

4) последний день месяца, за который физическому лицу был начислен доход в виде оплаты труда за выполненные трудовые обязанности в соответствии с трудовым договором (контрактом). *Налоговый кодекс РФ устанавливает перечень доходов физических лиц, не подлежащих налогообложению. При этом в нем выделяются, во-первых, доходы, не подлежащие налогообложению, и, во-вторых, доходы (расходы), уменьшающие размер налоговой базы, т.е. вычеты.*

К первой группе, в частности, относятся:

- пособия по безработице, беременности и родам, а также иные выплаты и компенсации, выплачиваемые в соответствии с действующим законодательством, за исключением пособий по временной нетрудоспособности;
- пенсии;
- алименты;
- суммы, получаемые в виде грантов, предоставленных международными или иностранными организациями, по перечню таких организаций, утверждаемому Правительством РФ;
- стипендии учащихся, студентов, аспирантов;
- доходы, получаемые индивидуальными предпринимателями от осуществления ими тех видов деятельности, по которым они являются плательщиками единого налога на вмененный доход;
- доходы в виде процентов, получаемые налогоплательщиками по вкладам в банках, находящихся на территории РФ, если: проценты по рублевым вкладам выплачиваются в пределах сумм, рассчитанных исходя из трех четвертых действующей ставки рефинансирования Банка России, в течение периода, за который начислены указанные проценты;
- стоимость подарков в размере, не превышающем 2000 руб., полученных от организаций или индивидуальных предпри-

§ 3. Налог на доходы физических лиц
369

нимателей и не подлежащих обложению налогом на наследование или дарение в соответствии с действующим законодательством;

- ряд других.

Во второй группе различают *стандартные, социальные, имущественные и профессиональные налоговые вычеты.*

К стандартным налоговым вычетам относятся установленные в твердом размере суммы необлагаемого минимума доходов за каждый полный месяц, в течение которого получен доход.

При этом различают следующие стандартные вычеты:

- *в размере 3000 руб.* для лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС либо с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; инвалидов Великой Отечественной войны; инвалидов из числа военнослужащих, ставших инвалидами I, II и III групп вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР, Российской Федерации или при исполнении иных обязанностей военной службы; ряда других;
- *в размере 500 руб.* для Героев Советского Союза и Героев Российской Федерации, а также лиц, награжденных орденом Славы трех степеней; участников Великой Отечественной войны; инвалидов с детства, а также инвалидов I и II групп; граждан, выполнявших интернациональный долг в Республике Афганистан и других странах, в которых велись боевые действия; ряда других;
- *в размере 400 руб.* для иных физических лиц до месяца, в котором их доход, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысил 20 тыс. рублей. Однако, начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 20 тыс. рублей, налоговый вычет не применяется;
- *в размере 300 руб.* на каждого ребенка у налогоплательщиков, на обеспечении которых находится ребенок, являющихся родителями или супругами родителей, опекунами или попечителями, до месяца, в котором их доход, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысил 20 тыс. рублей. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 20 тыс. рублей, налоговый вычет не применяется. Указанный вычет производится на каждого ребенка в возрасте до 18 лет, а также на каждого учащегося дневной формы обучения, аспиранта, ординатора, студента, курсанта в возрасте до 24 лет у родителей и (или) супругов, опекунов или попечителей.

Кроме того, вдовам (вдовцам), одиноким родителям, опекунам или попечителям налоговый вычет производится в двойном раз-

мере. Предоставление вычета указанным лицам прекращается с месяца, следующего за вступлением их в брак.

Между тем, налогоплательщикам, имеющим право более чем на один стандартный налоговый вычет в размере от 400 до 3000 руб., предоставляется только один максимальный из всех причитающихся ему вычетов.

К числу социальных налоговых вычетов Кодекс относит доходы (расходы) в размере не более 25 тыс. руб., направляемые (уплачиваемые) физическими лицами — налогоплательщиками в календарном году:

— на благотворительные цели в виде денежной помощи организациям науки, культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения, частично или полностью финансируемым из средств соответствующих бюджетов, а также физкультурно-спортивным организациям, образовательным и дошкольным учреждениям на нужды физического воспитания граждан и содержание спортивных команд, а также в сумме пожертвований, перечисляемых (уплачиваемых) налогоплательщиком религиозным организациям на осуществление ими уставной деятельности;

— за свое обучение и за обучение своих детей в возрасте до 24 лет в образовательных учреждениях, имеющих соответствующую лицензию, по дневной форме. Вычет предоставляется на каждого ребенка в общей сумме на обоих родителей;

— за услуги по лечению, предоставленные физическому лицу российскими медицинскими учреждениями, имеющими соответствующую лицензию, его супруге (супругу), родителям и (или) детям в возрасте до 18 лет, а также за медикаменты, назначенные лечащим врачом, приобретаемые налогоплательщиками за счет собственных средств. При этом перечень медицинских услуг и лекарственных средств утверждается Правительством РФ.

Между тем в пределах размеров социальных налоговых вычетов представительные органы власти субъектов РФ вправе устанавливать иные размеры вычетов с учетом своих региональных особенностей.

Социальные налоговые вычеты предоставляются только при наличии у физического лица документов, подтверждающих его фактические расходы на благотворительность, образование и лечение.

В числе имущественных налоговых вычетов выделяют доходы (расходы) физических лиц — налогоплательщиков в календарном году:

— полученные от продажи жилых домов, квартир, дач, садовых домиков или земельных участков, находившихся в собствен-

§ 3. Налог на доходы физических лиц

371

ности налогоплательщика менее пяти лет, но не превышающих в целом 1 млн руб., а также в сумме, полученной в налоговом периоде от продажи иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее трех лет, но не превышающей 125 тыс. руб. При продаже жилых домов, квартир, дач, садовых домиков и земельных участков, находившихся в собственности налогоплательщика пять лет и более, а также иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика три года и более, имущественный налоговый вычет предоставляется в сумме, полученной налогоплательщиком при продаже указанного имущества;

— израсходованные на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома или квартиры, в размере фактически произведенных расходов, а также в сумме, направленной на погашение процентов по ипотечным кредитам, полученным налогоплательщиком в банках Российской Федерации и фактически израсходованным им на новое строительство либо приобретение на территории России жилого дома или квартиры. При этом общий размер данного вычета не может превышать 600 тыс. руб. без учета сумм, направленных на погашение процентов по ипотечным кредитам, полученным налогоплательщиком в российских банках и фактически израсходованным им на новое строительство либо приобретение на территории России жилого дома или квартиры.

Указанные вычеты предоставляются физическому лицу на основании письменного заявления при подаче им налоговой декларации в налоговые органы, документов, подтверждающих

право собственности на приобретенный (построенный) жилой дом или квартиру, а также платежных документов, подтверждающих факт уплаты денежных средств. Однако повторное предоставление налогоплательщику имущественного налогового вычета не допускается.

Профессиональные налоговые вычеты предоставляются:

- индивидуальным предпринимателям, частным нотариусам и иным лицам, занимающимся частной практикой;
- физическим лицам, получающим доходы от выполнения работ (оказания услуг) по договорам гражданско-правового характера;
- физическим лицам, получающим авторские вознаграждения или вознаграждения за создание, исполнение или иное использование произведений науки, литературы и искусства, вознаграждения авторам открытий, изобретений и промышленных образцов.

372

Глава 15. Федеральные налоги

Указанные вычеты предоставляются в сумме фактически произведенных и документально подтвержденных расходов. Если налогоплательщик не в состоянии подтвердить свои расходы, налоговые вычеты производятся в размерах, установленных ст. 221 НК РФ.

Законодатель соотносит расходы индивидуальных предпринимателей, частных нотариусов и иных лиц, занимающихся частной практикой, с затратами, принимаемых к вычету при исчислении налога на прибыль организаций. Лицам, имеющим право на профессиональные вычеты, вычеты предоставляются при подаче письменного заявления налоговым агентам. При отсутствии налоговых агентов право на получение вычетов реализуется налогоплательщиками путем подачи письменного заявления в налоговые органы одновременно с подачей налоговой декларации по окончании налогового периода.

При налогообложении доходов физических лиц применяются различные *налоговые ставки* в зависимости от вида полученного дохода и статуса физического лица как налогоплательщика.

Размеры ставок составляют: 6, 13, 30 и 35%.

Основная налоговая ставка в размере 13% является постоянной независимо от суммы и источников получаемого дохода.

Ставка в размере 6% устанавливается в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов.

В отношении доходов, полученных, в частности, в виде процентов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из трех четвертых действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ, в течение периода, за который начислены проценты, по рублевым вкладам и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте, в части превышения суммы, рассчитанной исходя из действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ, в течение периода, за который начислены проценты; суммы экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных средств в части превышения суммы процентов за пользование заемными средствами, выраженными в рублях, исчисленной исходя из трех четвертых действующей ставки рефинансирования, установленной Центральным банком РФ на дату получения таких средств, либо за пользование заемными средствами, выраженными в иностранной валюте, исчисленной исходя из 9% годовых, над суммой процентов, исчисленной исходя из условий договора, — ставка составляет 35%.

§ 3. Налог на доходы физических лиц

373

Налоговая ставка устанавливается в размере 30% в отношении всех доходов, получаемых физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами РФ.

НК РФ устанавливает особенности в порядке налогообложения отдельных видов доходов. Так, исчисление и удержание налога с доходов, полученных физическими лицами от выполнения основных трудовых обязанностей, по совместительству и от выполнения работ по гражданско-правовому договору, производится организацией или индивидуальным предпринимателем (*налоговыми агентами*), с которыми налогоплательщик состоит в трудовых или гражданско-правовых отношениях. При этом исчисление сумм налога производится налоговыми агентами нарастающим итогом с начала налогового периода по итогам каждого месяца применительно ко всем доходам, в отношении которых применяется

налоговая ставка в размере 13%.

Сумма налога применительно к доходам, в отношении которых применяются иные налоговые ставки, исчисляется налоговыми агентами отдельно по каждой сумме указанного дохода, начисленного налогоплательщику.

Налоговые агенты обязаны удержать начисленную сумму налога непосредственно из доходов налогоплательщика при их фактической выплате. Однако, удерживаемая сумма налога не может превышать 50% суммы выплаты.

Налоговые агенты обязаны перечислять суммы исчисленного и удержанного налога не позднее дня фактического получения в банке наличных денежных средств на выплату дохода, а также дня перечисления дохода со счетов налоговых агентов в банке на счета налогоплательщика либо по его поручению на счета третьих лиц в банках. В иных случаях налоговые агенты перечисляют суммы налога не позднее дня, следующего за днем фактического получения налогоплательщиком дохода, — для доходов, выплачиваемых в денежной форме, а также дня, следующего за днем фактического удержания исчисленной суммы налога, — для доходов, полученных налогоплательщиком в натуральной форме либо в виде материальной выгоды.

Что касается *индивидуальных предпринимателей и лиц, занимающихся частной практикой*, они производят уплату налога *авансовыми платежами* на основании налоговых уведомлений с Указанием суммы исчисленного налога:

1) за январь — июнь — не позднее 15 июля текущего года в Размeре половины годовой суммы авансовых платежей;

374

Глава 15. Федеральные налоги

2) за июль — сентябрь — не позднее 15 октября текущего года в размeре одной четвертой годовой суммы авансовых платежей;

3) за октябрь — декабрь — не позднее 15 января следующего года в размeре одной четвертой годовой суммы авансовых платежей.

Особое внимание в НК РФ уделяется порядку представления *налоговых деклараций*.

Налоговая декларация представляется индивидуальными предпринимателями; частными нотариусами и иными лицами, занимающимися частной практикой; физическими лицами, работающими в соответствии с договорами гражданско-правового характера у других физических лиц, не являющихся налоговыми агентами; физическими лицами, продавшими имущество, принадлежащее им на праве собственности; физическими лицами — налоговыми резидентами РФ, получающими доходы из источников, находящихся за пределами России; физическими лицами, получающими доходы, при получении которых не был удержан налог налоговыми агентами; физическими лицами, получающими выигрыши, выплачиваемые организаторами тотализаторов и других основанных на риске игр.

Лица, на которых не возложена обязанность представлять налоговую декларацию, вправе представить такую декларацию в налоговый орган по месту жительства.

Налоговая декларация представляется не позднее 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

§ 4. Налог на операции с ценными бумагами

Налог на операции с ценными бумагами установлен Законом РФ от 12 декабря 1991 г.¹ и отнесен к группе федеральных налогов. Введение этого налога отразило развитие рынка ценных бумаг и перспективы его расширения.

Первоначально данный налог распространялся на юридичес-, ких и физических лиц.

Впоследствии в новой редакции закона (Федеральный закон от 10 октября 1995 г. с изм. и доп.²) физические лица среди плательщиков уже не предусмотрены. Изменился и объект налогообложения.

§ 4. Налог на операции с ценными бумагами

375

¹ ВВС РФ. 1992. №11. Ст. 523.

² СЗ РФ. 1995. № 43. Ст. 4011; 1998. № 12. Ст. 1349; 2000. № 23. Ст. 2287.

Плательщики налога — юридические лица — эмитенты ценных бумаг. Под эмиссией в данном случае понимают выпуск ценных бумаг в обращение¹.

Объектом налогообложения является номинальная сумма выпуска ценных бумаг, заявленная

эмитентом. Данная норма Закона распространяется на акции акционерных обществ, облигации, иные ценные бумаги, эмиссия которых требует государственной регистрации.

••**

Закон устанавливает перечень случаев, когда выпуск ценных бумаг данным налогом *не облагается*. К ним относятся:

- выпуск акций акционерного общества, размещаемого среди учредителей акционерного общества при учреждении акционерного общества;
- выпуск ценных бумаг акционерных обществ, осуществляющих увеличение уставного капитала на величину переоценок основных фондов, производимых по решению Правительства РФ;
- выпуск ценных бумаг акционерного общества, образованного в результате реорганизации в форме слияния, разделения или выделения акционерных обществ;
- выпуск ценных бумаг акционерного общества, конвертируемых в акции акционерного общества, к которому осуществляется присоединение, не превышающая размера уставного капитала присоединяемого акционерного общества;
- выпуск ценных бумаг акционерного общества при консолидации или дроблении размещенных ранее акций без изменения размера уставного капитала акционерного общества;
- выпуск ценных бумаг акционерного общества при конвертации размещенных ранее акций одного типа в акции другого типа без изменения размера уставного капитала акционерного общества;
- выпуск ценных бумаг акционерного общества в случае уменьшения им своего уставного капитала путем уменьшения номинальной стоимости акций;
- выпуск акций акционерного общества в случае увеличения им своего уставного капитала путем увеличения номинальной стоимости размещенных акций, в частности, равной величине уставного капитала акционерного общества до его увеличения;

¹ См. Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. М» 7 Ст. 1918; 2001. № 33. Ст. 3424.

376

Глава 15. Федеральные налоги

- выпуск эмиссионных ценных бумаг юридического лица, за исключением номинальной суммы выпуска акций, при конвертации в них эмиссионных ценных бумаг указанного юридического лица в случае его преобразования в части, равной размеру ранее зарегистрированного (до преобразования) выпуска эмиссионных ценных бумаг этого юридического лица;
- выпуск акций акционерного общества, созданного путем преобразования юридического лица иной организационно-правовой формы в части, не превышающей размера уставного капитала (складочного капитала, паевого фонда кооператива) преобразуемого юридического лица;
- выпуск эмиссионных ценных бумаг юридического лица, за исключением номинальной суммы акций, при конвертации в них размещенных ранее эмиссионных ценных бумаг присоединяемого к юридическому лицу другого юридического лица (других юридических лиц) в частности, равной размеру ранее зарегистрированного (до присоединения) выпуска ценных бумаг;
- выпуск государственных ценных бумаг РФ, государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг;
- выпуски эмиссионных ценных бумаг акционерных обществ, произведенные в целях реструктуризации их задолженности перед бюджетами всех уровней, в случае, если указанные ценные бумаги переданы и (или) обременены в пользу уполномоченного органа исполнительной власти при соблюдении условий указанной реструктуризации задолженности перед указанными бюджетами;
- выпуск облигаций, эмитируемых Центральным банком РФ в целях реализации денежно-кредитной политики в соответствии с действующим законодательством.

Ставка налога. Налог взимается в размере 0,8% номинальной суммы выпуска. В случае отказа в регистрации эмиссии налог не возвращается.

Плательщик исчисляет сумму налога самостоятельно, исходя из номинальной суммы выпуска и соответствующей налоговой ставки.

. Налог на операции с ценными бумагами, осуществленные в иностранной валюте, исчисляется в рублях в пересчете по курсу, устанавливаемому Центральным банком РФ и действующему на дату регистрации эмиссии.

Плательщик уплачивает сумму налога *одновременно с представлением документов на*

регистрацию эмиссии.

§ 5. Налог на добычу полезных ископаемых
377

В случае нарушения условий реструктуризации задолженности акционерных обществ перед бюджетами всех уровней налог по эмиссионным ценным бумагам, переданным и (или) обремененным в пользу соответствующего уполномоченного органа исполнительной власти, уплачивается эмитентом ценных бумаг в течение трех рабочих дней со дня уведомления соответствующим органом исполнительной власти акционерного общества о продаже указанных ценных бумаг и перечисляется в федеральный бюджет.

В течение трех рабочих дней со дня уплаты налога плательщик представляет в соответствующий налоговый орган расчет (декларацию) суммы налога с указанием общего объема выпуска ценных бумаг;

Налоговый кодекс РФ (часть первая) налога с таким наименованием не содержит. Его заменяет налог на доходы от капитала.

§ 5. Налог на добычу полезных ископаемых

Налог на добычу полезных ископаемых — новое явление в российском финансовом праве. Он установлен гл. 26 НК РФ и введен в действие с 1 января 2002 г.¹ Налог на добычу полезных ископаемых заменил ранее действовавшую плату за право пользования недрами и перевел тем самым часть рентных платежей из неналоговых в налоговые доходы государства.

Плательщиками налога на добычу полезных ископаемых признаются организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся на основании российского законодательства пользователями недр.

Налоговым законодательством установлено два режима постановки на учет плательщиков данного налога:

а) по месту нахождения участка недр, предоставленному налогоплательщику в пользование;

б) по месту нахождения организации либо по месту жительства физического лица — для налогоплательщиков, осуществляющих добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе РФ, в ее исключительной экономической зоне, а также за преде-

¹ См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3429; 2002. № 1 (часть I). Ст. 4; 2002. № 22. Ст. 2026.

378

Глава 15. Федеральные налоги

лами России, если эта добыча осуществляется на юрисдикцион-ных территориях РФ, а также арендуемых у иностранных государств участках недр, либо используемых на основании международного договора.

Объектом налога признаются следующие виды полезных ископаемых:

а) добытые из недр на территории РФ;

б) извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит обязательному лицензированию;

в) добытые из недр за пределами территории РФ.

Не являются объектами налогообложения следующие виды полезных ископаемых:

а) общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, не числящиеся на государственном балансе запасов полезных ископаемых, добытые индивидуальными предпринимателями и используемые ими непосредственно для личного потребления;

б) коллекционные геологические материалы (минералогические, палеонтологические и др.);

в) добытые из недр при образовании, использовании, реконструкции и ремонте особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное или иное общественное значение;

г) извлеченные из собственных отвалов или отходов (потерь) горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если их добыча ранее подлежала налогообложению в общеустановленном порядке;

д) дренажные подземные воды, не учитываемые на государственном балансе полезных ископаемых.

Налоговая база представляет собой стоимость добытых полезных ископаемых и определяется налогоплательщиком самостоятельно. Уплачивается налог на добычу полезных ископаемых ежеквартально.

Налоговая ставка исчисляется в процентном выражении к стоимости добытых полезных ископаемых и зависит от ряда факторов: экономико-географических условий, размера участка недр, качества полезных ископаемых, степени геологической изученности территории, риска ее освоения и т.д. Так, при добычи природной соли или радиоактивных металлов налог взывается в размере 5,5%; каменного или бурого угля — 4% ; драгоценных металлов (кроме золота) — 6,5%; концентратов и других

Контрольные вопросы

379

продуктов, содержащих золото, — 6%; цветных металлов, природных алмазов, драгоценных и полудрагоценных камней — 8%; природного газа и нефти — 16,5%.

Определенные виды полезных ископаемых облагаются по ставке 0%, что обусловлено предоставлением льготных условий со стороны государства при освоении сложных горно-геологических территорий, добычей ископаемых пониженного качества, а также внедрением экологически безопасных технологий и техн^сй* логий, повышающих извлечение основных и попутных полезных компонентов. По данной налоговой ставке облагаются, например, полезные ископаемые в части их нормативных потерь; добыча попутного газа; полезные ископаемые при разработке некондиционных или ранее списанных запасов полезных ископаемых; добыча минеральных вод, используемых исключительно в лечебных и курортных целях; разработка воды для сельскохозяйственного назначения и т.д.

Законодательством предусмотрена возможность понижения размера ставки налога на коэффициент 0,7 для тех плательщиков, которые осуществили за счет собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений полезных ископаемых или полностью возместили государству аналогичные расходы.

Налог на добычу полезных ископаемых отнесен ст. 13 НК РФ к числу федеральных, однако на основании ст. 48 БК РФ суммы поступлений от этого налога зачисляются в бюджеты всех уровней, но в различных пропорциях, зависящих от вида добытого полезного ископаемого.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. К каким классификационным группам налогов относится налог на добавленную стоимость? Каким законодательством он регулируется?
2. Кто относится к плательщикам налога на добавленную стоимость?
3. Дайте юридическую характеристику налога на добавленную стоимость в соответствии с основными элементами налогообложения, закрепленными в законодательстве.
4. К каким классификационным группам относятся акцизы? Каким законодательством регулируется этот платеж?
5. Что общего между налогом на добавленную стоимость и акцизами? Чем они различаются?
6. Дайте юридическую характеристику акцизов в соответствии с основными элементами налогообложения.
7. Каким законодательством регулируется взимание налога на доходы физических лиц? К каким классификационным группам платежей

380

Глава 15. Федеральные налоги

относится этот налог? Какие группы плательщиков налога выделяет законодательство?

8. Что является объектом обложения налога на доходы физических лиц? Какие доходы подлежат налогообложению?
9. Какие доходы физических лиц не подлежат налогообложению?
10. Что относится к стандартным вычетам из налоговой базы при налогообложении доходов физических лиц?
11. Что такое социальные вычеты, и что к ним относится при налогообложении доходов физических лиц? Какие ставки действуют по налогу на доходы физических лиц?
12. Какие имеются особенности налогообложения в зависимости от видов доходов физических лиц?
13. Каково содержание и порядок подачи налоговой декларации по налогу на доходы физических лиц?
14. К каким классификационным группам налогов относится налог на операции с ценными бумагами?
15. Каким законодательством регулируется налог на операции с ценными бумагами?
16. Кто является плательщиком налога на операции с ценными бумагами?
17. Что является объектом налогообложения по налогу на операции с ценными бумагами?
18. Какова ставка налога на операции с ценными бумагами?
19. Кто является плательщиком налога на добычу полезных ископаемых? Назовите объекты обложения по данному налогу.
20. По каким ставкам уплачивается налог на добычу полезных ископаемых? Каковы их виды? От каких факторов они зависят?
21. Каков порядок распределения сумм налога на добычу полезных ископаемых в бюджетной системе РФ?

Глава 16. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ НАЛОГИ, РАСПРЕДЕЛЕННЫЕ МЕЖДУ БЮДЖЕТАМИ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ

§ 1. Налог на прибыль организаций

Налог на прибыль предприятий и организаций был введен в Российской Федерации в 1992 г. До 1 января 2001 г. правовое регулирование исчисления и взимания налога осуществлялось на основании Закона РФ от 27 декабря 1991 г. «О налоге на прибыль предприятий и организаций»¹. С принятием части второй Налогового кодекса РФ правовой основой исчисления и взимания налога, переименованного в налог на прибыль организаций, является гл. 25 указанного нормативного акта.

Налоговый кодекс РФ, устанавливающий иную систему налогов и сборов в РФ, относит налог на прибыль организаций к федеральным налоговым платежам (ст. 13), как и нормы Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (ст. 19).

По форме возложения налогового бремени налог на прибыль организаций является прямым. В соответствии с НК РФ *плательщиками налога на прибыль организаций* являются:

российские организации; иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в РФ через постоянные представительства и (или) получающие доходы от источников в России. *Объектом налогообложения* является *прибыль*, полученная организацией. При этом *прибылью* согласно положениям НК РФ признается:

1) для российских организаций — полученный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов;

¹ ВВС. 1992. № 11. Ст. 525; СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3413. Также см.: Методические рекомендации от 26 февраля 2002 г. по применению гл. 25 «Налог на прибыль организаций» части второй Налогового кодекса Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства РФ по налогам и сборам // Экономика и жизнь. 2002. № 10.

382 Глава 16. Налоги, распределенные между бюджетами разных уровней

2) для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в России через постоянные представительства, — полученный через эти представительства доход, уменьшенный на величину произведенных этими представительствами расходов;

3) для иных иностранных организаций — доход, полученный от источников в России.

Таким образом, при определении размера прибыли организации в целях налогообложения в зависимости от ее статуса как налогоплательщика значительная роль отводится получаемым *доходам и производимым расходам*.

Доходы и расходы организаций учитываются только в денежной форме. При этом доходы, полученные в натуральной форме в результате реализации товаров (работ, услуг), имущественных прав (включая товарообменные операции), а также внереализационные доходы учитываются исходя из цены сделки.

Именно денежное выражение прибыли составляет базу для исчисления налога, т.е. налоговую базу.

Между тем, доходы, выраженные в иностранной валюте, пересчитываются в рубли по официальному курсу Центрального банка РФ, установленному на дату получения этих доходов, а расходы, произведенные в иностранной валюте, исчисляются в той же валюте, по официальному курсу Центрального банка РФ на дату осуществления таких расходов.

Доходы подразделяются на: *доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав; внереализационные доходы.*

Доходом от реализации признается выручка от реализации товаров (работ, услуг) как собственного производства, так и ранее приобретенных, выручка от реализации имущественных прав.

Внереализационными доходами, в частности, признаются следующие доходы:

- от долевого участия в других организациях;
- от сдачи имущества в аренду (субаренду);
- в виде процентов, полученных по договорам займа, кредита, банковского счета, банковского вклада, а также по ценным бумагам и другим долговым обязательствам;
- другие доходы.

Доходы определяются на основании первичных документов и документов налогового учета. При этом доходы, выраженные в иностранной валюте, пересчитываются в рубли по официальному курсу Центрального банка РФ, установленному на дату признания этих доходов.

§ 1. Налог на прибыль организаций

Для иностранных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории России через постоянные представительства, к доходам, в частности, относятся доходы от владения, пользования и распоряжения имуществом постоянного представительства за вычетом расходов. При наличии у иностранной организации более чем одного постоянного представительства, налоговая база и сумма налога рассчитываются отдельно по каждому представительству.

_*•*

Для иностранных организаций, не осуществляющих деятельность в России через постоянные представительства, к доходам, в частности, относятся:

- дивиденды, выплачиваемые иностранной организации-акционеру (участнику) российских организаций;
- доходы от использования в РФ прав на объекты интеллектуальной собственности;
- доходы от сдачи в аренду или субаренду имущества, используемого на территории РФ;
- доходы от международных перевозок и др.

Расходы, в свою очередь, подразделяются на расходы, связанные с производством и реализацией, и внереализационные расходы.

Расходы, связанные с производством и (или) реализацией, подразделяются на: материальные расходы; расходы на оплату труда; суммы начисленной амортизации; прочие расходы. Указанные расходы включают в себя: расходы на содержание и эксплуатацию, ремонт и техническое обслуживание основных средств и иного имущества, а также на поддержание их в исправном состоянии; расходы на освоение природных ресурсов; расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки; расходы на обязательное и добровольное страхование; иные расходы.

В состав внереализационных расходов включаются обоснованные затраты на осуществление деятельности, непосредственно не связанной с производством и (или) реализацией. К таким расходам относятся, в частности: расходы на содержание переданного по договору аренды (лизинга) имущества (включая амортизацию по этому имуществу); расходы на организацию выпуска собственных ценных бумаг; расходы, связанные с консервацией и расконсервацией производственных мощностей и объектов, в том числе затраты на содержание законсервированных производственных мощностей и объектов; расходы в виде признанных должником или подлежащих уплате должником на основании решения суда, вступившего в законную силу, штрафов, пеней и иных санкций за нарушение договорных или долговых обязательств, а также расходы на возмещение причиненного ущерба; некоторые другие расходы.

По налогу на прибыль применяются налоговые льготы, которые выражены в виде определенных доходов и расходов организаций, не учитываемых при определении налоговой базы. Перечень льгот по сравнению с ранее действовавшим налоговым законодательством значительно сокращен. В частности, они отменены для отдельных предприятий и организаций, нуждающихся в силу своих особенностей и социального предназначения в финансовой поддержке.

В настоящее время при определении налоговой базы не учитываются следующие доходы или неимущественные права, имеющие денежную оценку:

- имущество, имущественные права или неимущественные права, имеющие денежную оценку, полученные в виде взносов в уставный капитал организации (включая эмиссионный доход в виде превышения цены размещения акций над их номинальной стоимостью);
- имущество, полученное бюджетными учреждениями по решению органов исполнительной власти всех уровней;
- средства, полученные по договорам кредита и займа, а также суммы, полученные в погашение таких заимствований;
- денежные средства, полученные организациями в рамках целевого финансирования¹. При этом организации, получившие указанные средства, обязаны вести отдельный учет доходов и расходов, полученных в рамках целевого финансирования;
- некоторые другие.

При определении налоговой базы также не учитываются целевые поступления, использованные по назначению, к которым, в частности, относятся поступления из бюджета

бюджетополучателям и безвозмездные поступления на содержание некоммерчес-

¹ В соответствии с п. 15 ст. 251 НК РФ к средствам целевого финансирования относятся: средства бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, выделяемых бюджетным учреждениям по смете доходов и расходов бюджетного учреждения; гранты; инвестиции, полученные при проведении инвестиционных конкурсов; в виде средств, полученных из Российского фонда фундаментальных исследований, Российского гуманитарного научного фонда, Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Федерального фонда производственных инноваций.

§ 1. Налог на прибыль организаций

385

ких организаций и ведение ими уставной деятельности от других организаций и физических лиц.

К расходам, не учитываемым при определении налоговой базы, относятся: суммы начисленных организацией-налогоплательщиком дивидендов; штрафы, пени и иные санкции, перечисляемые в бюджет и государственные внебюджетные фонды; суммы материальной помощи работникам (в том числе для первоначального взноса на приобретение и строительство жилья; на* полное или частичное погашение кредита, предоставленного на приобретение и строительство жилья); надбавки к пенсиям, единовременные пособия уходящим на пенсию ветеранам труда; другие.

Налоговым периодом по налогу является календарный год.

Помимо этого НК РФ устанавливает отчетные периоды, которыми признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года. При этом отчетными периодами для налогоплательщиков, исчисляющих ежемесячные авансовые платежи исходя из фактически полученной прибыли, признаются месяц, два месяца, три месяца и так далее до окончания календарного года.

Установление указанных периодов необходимо для правильного исчисления налоговой базы в зависимости от используемых методов учета доходов и расходов организаций.

При определении в целях налогообложения *даты получения организациями-налогоплательщиками доходов и производства ими расходов* применяются два метода: начисления и кассовый.

При использовании первого метода доходы признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они имели место, независимо от фактического поступления денежных средств, иного имущества (работ, услуг) или имущественных прав. Расходы признаются таковыми в том отчетном (налоговом) периоде, к которому они относятся, независимо от времени фактической выплаты денежных средств или иной формы их оплаты.

При использовании второго метода датой получения дохода признается день поступления средств на счета в банках или в кассу, поступления иного имущества (работ, услуг) или имущественных прав, а также погашение задолженности перед налогоплательщиком иным способом. Расходами налогоплательщиков признаются затраты после их фактической оплаты, под которой признается прекращение встречного обязательства налогоплательщиком-приобретателем товаров (работ, услуг) и имущественных прав перед продавцом, которое непосредственно связано с по-

13-941

386 Глава 16. Налоги, распределенные между бюджетами разных уровней

ставкой этих товаров (выполнением работ, оказанием услуг, передачей имущественных прав).

Однако кассовый метод применяется, если в среднем за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций без учета налога на добавленную стоимость и налога с продаж не превысила одного миллиона рублей за каждый квартал.

При налогообложении прибыли применяются различные *налоговые ставки* в зависимости от вида полученного дохода и статуса организации как налогоплательщика. *Размеры ставок составляют: 0, 6, 10, 15, 20, 24%.*

Основная ставка налога на прибыль организаций составляет 24%. При этом налог, взимаемый по основной ставке, распределяется для зачисления в бюджеты бюджетной системы РФ в соответствующих пропорциях:

сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 7,5%, зачисляется в федеральный бюджет;

сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 14,5%, зачисляется в бюджеты субъектов РФ;

сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 2%, зачисляется в местные бюджеты.

Законами субъектов РФ размер ставки может быть уменьшен для отдельных категорий организаций-налогоплательщиков в части сумм налога, зачисляемых в бюджеты субъектов Федерации. Однако ставка не может быть ниже 10,5%.

Налоговая база по прибыли, облагаемой не по основной ставке, определяется налогоплательщиком отдельно.

Что касается налогообложения доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в России через постоянное представительство, размер применяемых к ним налоговых ставок составляет 10% и 20% в зависимости от вида полученных доходов.

Применительно к доходам, полученным в виде дивидендов, применяются следующие ставки: 6% (по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями и физическими лицами — налоговыми резидентами РФ); 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).

По операциям с отдельными видами долговых обязательств применяются налоговые ставки: 15% (по доходу в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, усло-

§ 1. Налог на прибыль организаций

387

виями выпуска и обращения которых предусмотрено получение дохода в виде процентов); 0% (по доходу в виде процентов по облигациям государственного валютного облигационного займа 1999г.).

При определении налоговой базы прибыль, подлежащая налогообложению, определяется нарастающим итогом с начала налогового периода.

^*-, В случае, если в отчетном (налоговом) периоде организацией получен убыток, то в данном отчетном (налоговом) периоде налоговая база признается равной нулю.

При исчислении налоговой базы не учитываются в составе доходов и расходов налогоплательщиков доходы и расходы, относящиеся к игорному бизнесу. Налогообложение доходов, полученных от игорного бизнеса, регламентируется Федеральным законом от 31 июля 1998 г. «О налоге на игорный бизнес»¹.

Организации, получающие доходы от игорного бизнеса, обязаны вести обособленный учет доходов и расходов по такой деятельности. При этом расходы организаций, занимающихся игорным бизнесом, в случае невозможности их разделения определяются пропорционально доле доходов организации от деятельности, относящейся к игорному бизнесу, в общем доходе организации по всем видам деятельности.

В отношении банков, страховых организаций, негосударственных пенсионных фондов и профессиональных участников рынка ценных бумаг налоговая база определяется в особом порядке. Например, банки вправе, кроме резервов по сомнительным долгам, создавать резерв на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности (включая задолженность по межбанковским кредитам, депозитам и средствам, размещенным на корреспондентских счетах), который не будет учитываться при определении налоговой базы.

По итогам каждого отчетного (налогового) периода организации исчисляют сумму авансового платежа, исходя из ставки налога и фактически полученной прибыли, подлежащей налогообложению, рассчитанной нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания отчетного (налогового) периода. Сумма ежемесячного авансового платежа, подлежащего уплате в первом квартале текущего налогового периода, принимается равной сумме ежемесячного авансового платежа, подлежащего уплате в

СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3820; 2001. № 7. Ст. 613.

13'

388 Глава 16. Налоги, распределенные между бюджетами разных уровней

последнем квартале предыдущего налогового периода. Сумма ежемесячного платежа, подлежащего уплате во втором квартале текущего налогового периода, является равной одной трети суммы авансового платежа, исчисленного за первый отчетный период текущего года.

Сумма авансового платежа в третьем квартале принимается равной одной трети разницы между суммой авансового платежа, рассчитанной по итогам полугодия, и суммой авансового платежа, рассчитанной по итогам первого квартала. Сумма авансового платежа в четвертом квартале является равной одной трети разницы между суммой авансового платежа, рассчитанной по итогам девяти месяцев и суммой платежа, рассчитанной по итогам полугодия. При этом если рассчитанная сумма ежемесячного авансового платежа отрицательна или равна

нулю, указанные платежи в соответствующем квартале не осуществляются.

Налогоплательщики имеют право перейти на исчисление *ежемесячных авансовых платежей* исходя из фактически полученной прибыли, подлежащей исчислению. В этом случае исчисление сумм авансовых платежей производится налогоплательщиками исходя из ставки налога и фактически полученной прибыли, рассчитываемой нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания соответствующего месяца. Однако это возможно при уведомлении об этом налогового органа не позднее 31 декабря года, предшествующего налоговому периоду, в котором происходит переход на эту систему уплаты авансовых платежей. При этом система уплаты авансовых платежей не может изменяться налогоплательщиком в течение налогового периода.

Организации, у которых за предыдущие четыре квартала доходы от реализации не превышали в среднем трех миллионов рублей за каждый квартал, а также бюджетные учреждения, *иностранные организации, осуществляющие деятельность в России через постоянное представительство*, некоммерческие организации, не имеющие дохода от реализации товаров (работ, услуг), участники простых товариществ в отношении доходов, получаемых ими от участия в простых товариществах, инвесторы соглашений о разделе продукции в части доходов, полученных от реализации указанных соглашений, выгодоприобретатели по договорам доверительного управления уплачивают только авансовые платежи по итогам отчетного периода.

Российские организации, имеющие обособленные подразделения, исчисление и уплату в федеральный бюджет сумм авансовых

§ 1. Налог на прибыль организаций

389

платежей, а также сумм налога, исчисленного по итогам налогового периода, производят по месту своего нахождения без распределения указанных сумм по обособленным подразделениям. Уплата авансовых платежей, а также сумм налога, подлежащих зачислению в доходную часть бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований, производится налогоплательщиками — российскими организациями по месту нахождения организации, а также по месту нахождения каждого из ее обособленных подразделений исходя из доли прибыли, приходящейся на эти обособленные подразделения. Доля прибыли при этом определяется исходя из среднесписочной численности работников или суммы расходов на оплату труда. Выбранный налогоплательщиком показатель должен быть неизменным в течение налогового периода.

Суммы авансовых платежей, а также суммы налога, подлежащие зачислению в доходную часть бюджетов субъектов Федерации и бюджетов муниципальных образований, исчисляются по ставкам налога, действующим на территориях, где расположены организация и ее обособленные подразделения.

Налог, подлежащий уплате по истечении налогового периода, уплачивается не позднее срока, установленного для подачи налоговых деклараций за соответствующий налоговый период.

Квартальные авансовые платежи уплачиваются не позднее срока, установленного для подачи налоговых деклараций за соответствующий отчетный период.

Ежемесячные авансовые платежи, подлежащие уплате в течение отчетного периода, уплачиваются в срок не позднее 28-го числа каждого месяца этого отчетного периода.

Налогоплательщики, исчисляющие ежемесячные авансовые платежи по фактически полученной прибыли, уплачивают авансовые платежи не позднее 28-го числа месяца, следующего за месяцем, по итогам которого производится исчисление налога. По итогам отчетного (налогового) периода суммы ежемесячных авансовых платежей, уплаченных в течение отчетного (налогового) периода, засчитываются при уплате авансовых платежей по итогам отчетного периода. Авансовые платежи по итогам отчетного периода засчитываются в счет уплаты налога по итогам налогового периода.

Вновь созданные организации уплачивают авансовые платежи за соответствующий отчетный период при условии, если выручка от реализации не превышала один миллион рублей в месяц либо три миллиона рублей в квартал. В случае превышения указанных

390 Глава 16. Налоги, распределенные между бюджетами разных уровней

ограничений налогоплательщик, начиная с месяца, следующего за месяцем, в котором такое

превышение имело место, уплачивает авансовые платежи в общеустановленном порядке. Налогоплательщики независимо от наличия у них обязанности по уплате налога и/или авансовых платежей по налогу, особенностей исчисления и уплаты налога 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*. Подобные декларации представляются организациями по налогу на добавленную стоимость и акцизам¹. Некоммерческие организации, у которых не возникает обязательств по уплате налога, представляют налоговую декларацию по упрощенной форме по истечении налогового периода.

Налогоплательщики (налоговые агенты) представляют налоговые декларации (налоговые расчеты) не позднее 28 дней со дня окончания соответствующего отчетного периода.

Налогоплательщики, исчисляющие суммы ежемесячных авансовых платежей по фактически полученной прибыли, представляют налоговые декларации в сроки, установленные для уплаты авансовых платежей.

Налоговые декларации по итогам налогового периода представляются налогоплательщиками (налоговыми агентами) не позднее 28 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Организация, в состав которой входят обособленные подразделения, по окончании каждого отчетного и налогового периода представляет в налоговые органы по месту своего нахождения налоговую декларацию в целом по организации с распределением по обособленным подразделениям.

Организации исчисляют налоговую базу по итогам каждого отчетного (налогового) периода на основе данных налогового учета. Система налогового учета устанавливается организацией самостоятельно, исходя из принципа последовательности применения норм и правил налогового учета, от одного налогового периода к другому.

Расчет налоговой базы за отчетный период составляется организацией-налогоплательщиком самостоятельно, исходя из данных налогового учета нарастающим итогом с начала года.

§ 2. Налог на покупку иностранных денежных знаков...

391

¹ См. ст. 174.204НКРФ.

Для устранения двойного налогообложения в отношении российских организаций, получающих доходы за пределами Российской Федерации, суммы налога, выплаченные в соответствии с законодательством иностранных государств, засчитываются при уплате этой организацией налога в России. При этом размер засчитываемых сумм налогов, выплаченных за пределами страны, не может превышать сумму налога, подлежащего уплате этой организацией в Российской Федерации.

§ 2. Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте

Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, введен в Российской Федерации впервые Федеральным законом от 21 июля 1997 г. «О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте»¹ и отнесен к платежам федерального уровня. С 1 июля 2003 г. названный налог прекращает действовать.

Объектом налогообложения по данному платежу являются операции по покупке иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, или, как определено в Законе, *операции по покупке наличной иностранной валюты*.

Налогооблагаемой базой определена сумма в рублях, уплачиваемая при совершении следующих операций:

покупке наличной иностранной валюты за наличные рубли;

покупке платежных документов в иностранной валюте за наличные рубли;

выплате с валютных счетов наличной иностранной валюты физическим лицам при условии поступления этих средств на валютные счета с рублевых счетов;

покупке у физических лиц за наличные рубли иностранных денежных знаков, не подлежащих обращению из-за дефектов;

выдаче иностранной валюты владельцам пластиковых карт с рублевых карточных счетов.

Плательщики налога. К ним относятся физические лица, организации, а также филиалы и представительства, в том числе нерезиденты, совершающие указанные выше операции.

Однако

СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3592; 1998. № 29. Ст. 3396.

392 Глава 16. Налоги, распределенные между бюджетами разных уровней

не являются плательщиками данного налога организации, деятельность которых полностью финансируется из бюджетов (всех уровней). Его не уплачивает также Центральный банк РФ. Не облагаются налогом и операции по покупке наличной иностранной валюты кредитными организациями как у Центрального банка РФ, так и у других кредитных организаций.

Ставка налога первоначально была установлена в размере 0,5% от налогооблагаемой базы.

Впоследствии Федеральным законом от 16 июля 1998 г. она была повышена до 1%¹

Порядок удержания налога. Налог удерживается теми кредитными организациями, которые производят операции с иностранной валютой, в момент получения иностранной валюты плательщиком налога. Суммы налога должны быть перечислены в бюджет не позднее дня, следующего за днем удержания налога.

Хотя данный налог является федеральным, суммы его поступлений распределяются между бюджетами всех уровней. Закон установил распределение их между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации в следующем соотношении: 60% и 40% соответственно. При этом законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать законы о передаче местным бюджетам всей суммы или части от суммы налога, поступающей в бюджеты субъектов Федерации.

§ 3. Налог на игорный бизнес

Налог на игорный бизнес как самостоятельный вид налогового платежа был введен Федеральным законом от 31 июля 1998 г.² До принятия этого закона полученные от игорного бизнеса доходы также облагались налогом, но на основании Закона РФ от 27 декабря 1991 г. «О налоге на прибыль предприятий и организаций»³ по ставке в размере 90% доходов, полученных от игорного бизнеса.

f

¹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте» // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3396.

² См.: Федеральный закон «О налоге на игорный бизнес» с изм. и доп. на 12 февраля 2001 г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3820; 2001. № 7. Ст. 613.

³ ВВС. 1992. № 11. Ст. 525; СЗ РФ. 1994. № 27. Ст. 2823; 1999. № 1. Ст. 1; № 2. Ст. 237; № 7. Ст. 879; № 10. Ст. 1162; № 14. Ст. 1660; № 18. Ст. 2221.

§ 3. Налог на игорный бизнес

393

Однако если организация, осуществляющая деятельность в области игорного бизнеса и уплачивающая с него соответствующий налог, получает прибыль и от других видов деятельности, то она уплачивает с нее налог на прибыль.

Под *игорным бизнесом* Закон понимает предпринимательскую деятельность, не являющуюся реализацией продукции (товаров работ, услуг), связанную с извлечением игорным заведением от участия в азартных играх и пари дохода в виде выигрышами платы за их проведение.

Игорным заведением признается предприятие, в котором на основании лицензии на осуществление предпринимательской деятельности в области игорного бизнеса проводятся азартные игры и (или) принимаются ставки на пари; т.е. казино, тотализатор букмекерская контора, зал игровых автоматов и иные игорные дома (места).

Плательщиками налога на игорный бизнес являются организации и физические лица, которые осуществляют предпринимательскую деятельность в области игорного бизнеса.

Объекты налогообложения. В Законе дается перечень следующих видов объектов игорного бизнеса, которые подлежат обложению данным налогом:

- игровые столы;
- игровые автоматы;

- кассы тотализаторов;
- кассы букмекерских контор.

Перечень этих объектов является исчерпывающим.

Общее количество каждого вида объектов игорного бизнеса подлежит *обязательной регистрации* в налоговых органах по месту их нахождения до момента установки, о чем выдается свидетельство. Требуется также регистрация в течение пяти дней изменений общего количества объектов налогообложения каждого вида. При установлении незарегистрированных объектов налогообложения на территории игорного заведения или несоблюдении установленного порядка уплаты налога более двух раз в течение календарного года может быть отозвана лицензия на осуществление предпринимательской деятельности в сфере игорного бизнеса.

Налоговым периодом определен календарный месяц.

Ставки налога. Закон устанавливает минимальные ставки налога в твердо фиксированных размерах, кратных минимальной месячной оплате труда (МРОТ) на каждый *объект налогообложения* в расчете на один месяц. Так, за каждый игровой стол ставка налога составляет 200 МРОТ; за каждый игровой автомат —

394 Глава 16. Налоги, распределенные между бюджетами разных уровней

7,5 МРОТ; за каждую кассу тотализатора — 200 МРОТ; за каждую кассу букмекерской конторы — 100 МРОТ.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ вправе установить на своей территории ставки, превышающие указанные минимальные размеры. Если нормативный акт субъекта РФ отсутствует, то действуют ставки, установленные названным федеральным законом. Запрещено вводить индивидуальные ставки налога для отдельных категорий плательщиков.

Ставка налога в месяц на каждый объект налогообложения сверх указанного количества *уменьшается* на 20%, если в игорном заведении общее количество игровых столов составит более 30, а игровых автоматов — более 40.

Суммы налога, подлежащие уплате, определяются за каждый налоговый период налогоплательщиком самостоятельно, исходя из количества зарегистрированных объектов налогообложения и ставок налога. Сумма налога включается в состав расходов, связанных с осуществлением данного вида предпринимательской деятельности.

Налог на игорный бизнес Законом РФ «О налоговой системе в Российской Федерации» отнесен к платежам федерального уровня. В отличие от этого НК РФ (ст. 14) включил его в перечень региональных налогов (указанная статья еще не введена в действие).

По действующему законодательству часть поступлений по данному налогу может зачисляться в бюджеты субъектов РФ. Это касается сумм, соответствующих превышению над минимальным размером ставки налога, если законодательством субъектов Федерации предусмотрено такое превышение. Все суммы налога в части, соответствующей минимальному размеру ставки, установленному федеральным законом, зачисляются в федеральный бюджет.

§ 4. Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения

Налог с наследств и дарений имеет распространение в зарубежных странах с глубокой древности, существуя в форме единого либо двух налогов. По этому налогу в современный период действует довольно высокий необлагаемый минимум, большое количество льгот. Поэтому поступления от него в бюджет незначительны. В России налогообложение имущества, переходящего

§ 4. Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения 395

безвозмездным способом, существовало еще при царе Алексее Михайловиче (годы правления — 1645—1676) и неоднократно впоследствии изменялось. Такой налог взимался и в СССР на основании постановления ЦИК и СНК СССР от 29 января 1926 г. Были установлены резко прогрессивные ставки от 1% до 90%, колебавшиеся в зависимости от стоимости имущества. Затем Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 января 1943 г. он был отменен и возрожден почти через 50 лет Законом РФ от 12 декабря 1991 г. «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения»¹. Данный налог действующим законодательством РФ (Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации») отнесен к группе федеральных налогов с зачислением его в *местный бюджет*. НК РФ (часть первая) отнес этот платеж к группе местных, изменив его наименование на налог с наследств или дарений (ст. 15).

Плательщики налога — физические лица, которые принимают на территории РФ имущество, переходящее в их собственность в порядке наследования или дарения на основании свидетельства

о праве на наследство или договора дарения, нотариально удостоверенных.

Объекты налогообложения представляют конкретно перечисленные в законе виды имущества. Их перечень после принятия Закона был впоследствии расширен. К объектам налогообложения отнесены: 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 организациях, имущественные и земельные доли (паи), валютные ценности и ценные бумаги в "их стоимостном выражении.

Закон различает налогообложение имущества, переходящего по *наследству*, и имущества, переходящего в порядке *дарения*. Эти различия касаются необлагаемой части (стоимости) имущества, ставок, определения круга субъектов (плательщиков), льгот.

Более «мягкое» налогообложение установлено в отношении наследуемого имущества.

Обязанность уплаты налога с *наследуе-*

¹ ВВС РФ. 1992. № 12. Ст. 593; 1993. № 4. Ст. 118; № 14. Ст. 486, 1236; СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 346.

396 Глава 16. Налоги, распределенные между бюджетами разных уровней

мого имущества установлена *при превышении им стоимости 850-кратного установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда, а имущества, переходящего в порядке дарения, — 80-кратной минимальной месячной оплаты труда*. Налог взимается с превышающей части указанной стоимости.

При налогообложении имущества, переходящего в порядке наследования, ставки налога зависят от стоимости наследуемого имущества и статуса наследника¹ и составляют от 5% до 40% стоимости имущества.

Подобный принцип налогообложения применен и в отношении имущества, переходящего в порядке дарения. Налогоплательщики в этом случае разделены на две подгруппы: а) дети, родители и б) другие физические лица.

Дети и родители обязаны уплатить налог в размере 3% стоимости имущества, переходящего в порядке дарения, превышающей 80-кратную минимальную заработную плату, а другие физические лица — 10% стоимости имущества. Ставки налога увеличиваются в зависимости от стоимости имущества. Максимальные ставки установлены в отношении имущества, превышающего 2550-кратную минимальную заработную плату, а именно: для детей и родителей — в размере 176,1-кратной минимальной заработной платы плюс 15% стоимости имущества, превышающей 2550-кратную минимальную заработную плату, для других физических лиц — 502-кратной минимальной заработной платы плюс 40% от указанной стоимости имущества.

По налогу установлены следующие льготы. От налога освобождаются: имущество, переходящее в порядке наследования или дарения супругу; 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); имущество лиц, погибших при защите СССР и РФ в связи с выполнением ими государственных или общественных обязанностей, или в связи с выполнением долга гражданина СССР и РФ по спасению человеческой жизни, охране государственной собственности и правопорядка.

Не облагаются налогом жилые дома и транспортные средства, переходящие в порядке наследования инвалидам I и II групп; транспортные средства, переходящие в порядке наследования

Контрольные вопросы

397

См. раздел У ГК РФ — «Наследственное право» (ст. 1110—1185).

членам семей военнослужащих, потерявших кормильца. Потерявшими кормильца считаются члены семьи умершего (погибшего) военнослужащего, имеющие право на получение пенсии по случаю потери кормильца.

Исчисление налога производится налоговыми органами на основании документов, представляемых им нотариусами, а также должностными лицами, уполномоченными совершать нотариальные действия.

Если физическому лицу от одного и того же физического лиц* в течение года неоднократно переходит в собственность имущество в порядке дарения, то налог исчисляется с общей

стоимости имущества на основании всех нотариально удостоверенных договоров. Налогоплательщик уплачивает налог на основании платежного извещения, вручаемого ему налоговым органом. Уплата должна быть произведена не позднее трехмесячного срока со дня вручения извещения.

Имущество, перешедшее в порядке наследования или дарения, может быть продано, подарено, обменено лишь после уплаты налога, подтвержденной справкой налогового органа.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. К каким классификационным группам налогов относится налог на прибыль организаций? Каким законодательством он регулируется?
 2. На каких субъектов распространяется налог на прибыль?
 3. Что входит в объект налогообложения по налогу на прибыль?
 4. Какие ставки применяются по налогу на прибыль организаций? В каком порядке они (ставки) устанавливаются?
 5. Какие установлены льготы по налогу на прибыль организаций?
 6. Что является объектом налогообложения налога на прибыль организаций, кроме прибыли, полученной от реализации продукции?
 7. В какой бюджет (какие бюджеты) зачисляется налог на прибыль организаций?
 8. К каким классификационным группам относится налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте? Каким законом он регулируется? Кто является плательщиком этого налога, назовите объект налогообложения и налогооблагаемую базу. Каковы ставки налога и порядок его уплаты? В какой бюджет (бюджеты) зачисляется данный налог?
 9. К каким классификационным группам относится налог на игорный бизнес?
 10. Дайте юридическую характеристику налогу на игорный бизнес соответственно основным элементам налогообложения.
- 398 Глава 16. Налоги, распределенные между бюджетами разных уровней
11. В какой бюджет (какие бюджеты) зачисляется налог на игорный бизнес?
 12. К каким классификационным группам налогов относится налог на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения?
 13. Назовите плательщиков и объекты налогообложения по налогу на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения.
 14. Какими особенностями различаются налогообложение имущества, переходящего в порядке наследования, от налогообложения имущества, переходящего в порядке дарения? В какой бюджет (какие бюджеты) зачисляется этот налог?
 15. Кто является плательщиком налога на добычу полезных ископаемых?
 16. Назовите объекты, подлежащие обложению налогом на добычу полезных ископаемых.
 17. По каким ставкам уплачивается налог на добычу полезных ископаемых?
 18. Какой налоговый период установлен для налога на добычу полезных ископаемых?
 19. Какие виды ставок установлены для уплаты налога на добычу полезных ископаемых? От каких факторов они зависят?
 20. Расскажите о порядке распределения сумм налога на добычу полезных ископаемых в бюджетной системе России.

Глава 17. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПОШЛИНЫ, СБОРЫ, ИНЫЕ ПЛАТЕЖИ

§ 1. Вводные положения

При закреплении системы налогов и сборов законодательство РФ включает в нее, помимо налогов в собственном смысле, ряд платежей обязательного характера, подлежащих, как и налоги, зачислению в государственную или муниципальную казну, однако отличающихся от них своими особенностями. Такие платежи в Законе РФ «Об основах налоговой системы Российской Федерации» названы сборами, пошлинами и другими платежами, устанавливаемыми в соответствии с данным Законом. Закон дает и перечисление их в соответствующих статьях среди платежей трех уровней: федерального, субъектов Федерации и местного. НК РФ применяет в основном только три термина: налоги, пошлины и сборы. Однако статьи Кодекса с перечнем всех этих платежей в действие не введены (ст. 13, 14 и 15). Действующим законодательством к федеральным отнесены государственная и таможенная пошлины, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, платежи за пользование природными ресурсами, сбор за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний, сбор за пограничное оформление.

Налоговый кодекс РФ, несколько уменьшив систему федеральных платежей, сохранил в их

числе государственную и таможенную пошлины, дополнил его федеральными лицензионными сборами. Лесной доход переименован в лесной налог и переведен в ранг федерального. Названы налогами другие федеральные платежи, например, налог на добычу полезных ископаемых. К ним же присоединен водный налог (по действующему законодательству — плата за пользование водными объектами.) В связи с принятием глав второй части НК РФ уточнение системы платежей налогов и сборов продолжается.

§ 2. Государственная пошлина

Государственная пошлина относится к числу наиболее распространенных платежей, используемых государством в качестве ис-

400

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

точника доходов своего бюджета, и в определенной мере для регулирования общественных отношений (путем установления высоких размеров или освобождения от уплаты и т.п.). Она имеет длительную историю развития и широко применяется в странах мира.

В России государственная пошлина в настоящее время взимается на основании Закона РФ от 9 декабря 1991 г. «О государственной пошлине», действующего в редакции Федерального закона от 31 декабря 1995 г. с последующими изменениями и дополнениями¹.

В отличие от налогов, государственная пошлина имеет индивидуально возмездный характер: обязанность уплатить ее возникает лишь в связи с предоставлением определенных услуг юридического характера (совершением действий) со стороны указанных в законодательстве органов (судов, нотариальных контор и т.д.). Обязательным платежом она является именно в этом смысле, ибо если лицо не обращается за такими услугами, то и обязанности платить ее не возникает.

Пошлину следует отличать и от сбора. Так, французский ученый П.-М. Годме отмечает, что сбор, в отличие от пошлины, устанавливается в определенном соотношении со стоимостью услуг (например, сбор за очистку мусора)². В пошлине такое соотношение не учитывается, хотя она и устанавливается в дифференцированных размерах в зависимости от вида совершаемых действий (но не от стоимости предоставляемых услуг, например, по рассмотрению судом искового заявления, по регистрации актов гражданского состояния и т.п.). Однако в российском законодательстве не достигнута еще необходимая четкость в разграничении понятий платежей, включенных в систему налогов и сборов, в том числе Налоговым кодексом.

По российскому законодательству *под государственной пошлиной понимается установленный законом и действующий на всей территории Российской Федерации платеж, взимаемый за совершение юридически значимых действий либо выдачу документов уполномоченными на то органами или должностными лицами*. Государственная пошлина входит в группу платежей федерального уровня.

¹ ВВС. 1992. № 11. Ст. 521; СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 19; № 35. Ст. 4128; 1997. № 29. Ст. 3506; 1998. № 30. Ст. 3613 (ст. 11); 1999. № 16. Ст. 1934; 2001. № 33. Ст. 3415.

² См.: Годме П.-М. Финансовое право. М., 1978. С. 393.

§ 2. Государственная пошлина

401

Плательщиками государственной пошлины выступают физические лица (граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства) и юридические лица в тех случаях, когда они обращаются за совершением юридически значимых действий или выдачей документов.

Если такое обращение поступило одновременно от нескольких лиц, то государственная пошлина уплачивается в полном размере одним из них или несколькими лицами в согласованных между ними долях. При наличии у кого-то из них льготы, освобождающей от уплаты государственной пошлины, другие лица уплачивают ее только соответственно своей доле.

Закон содержит перечень *объектов*, за которые требуется уплата государственной пошлины.

Так, государственная пошлина взимается:

- с исковых заявлений и жалоб, подаваемых 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 консульские учреждений РФ;
- за государственную регистрацию актов гражданского состояния и другие юридически значимые действия, совершаемые органами записи актов гражданского состояния;
- за выдачу документов вышеуказанными судами, учреждениями и органами;
- за рассмотрение и выдачу документов, связанных с приобретением гражданства РФ или выходом из гражданства РФ, въездом в РФ и выездом из РФ, а также за совершение других юридически значимых действий, указанных в Законе РФ «О государственной пошлине».

Размеры (*ставки*) государственной пошлины установлены в Законе в размерах, зависящих от видов совершаемых действий, в форме кратности от минимальной оплаты труда либо в процентах от суммы, содержащейся в документе (от цены иска, суммы договора и т.п.)¹ или с твердых денежных суммах (с заявления о приеме в гражданство РФ, о выходе из гражданства и т.п.).

¹ Нотариус, занимающийся частной практикой, взимает плату за совершение нотариальных действий по тарифу, определяемому соглашением сторон. Однако если законодательством предусмотрено применение только нотариально удостоверенной формы действий (документов), то плата взимается по тарифам, соответствующим ставкам государственной пошлины. Сам же нотариус уплачивает с полученных средств налог с доходов физических лиц на основании НК РФ.

402

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

Размеры пошлины сильно дифференцированы. При определении суммы платежа по государственной пошлине, установленной в размере, кратном минимальной оплате труда, последний учитывается на день уплаты пошлины.

Государственная пошлина уплачивается наличными деньгами в рублях в банки (их филиалы), а также путем перечисления требуемой суммы со счета плательщика через банки. При оплате наличными деньгами банки должны выдавать квитанцию установленной формы. Иностранцы могут уплачивать государственную пошлину через уполномоченных представителей в России, имеющих рублевые и валютные счета.

Закон устанавливает широкий перечень льгот, касающихся всех объектов взимания государственной пошлины (например, от ее уплаты освобождены истцы по искам о взыскании алиментов, о возмещении материального ущерба, причиненного преступлением, ветераны Великой Отечественной войны, ветераны военной службы, ветераны труда, обращающиеся в суды общей юрисдикции за защитой своих прав, установленных Федеральным законом «О ветеранах», граждане — за государственную регистрацию рождения, смерти, усыновления (удочерения), установления отцовства и т.п.).

Помимо этого, органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ вправе устанавливать дополнительные льготы для отдельных категорий плательщиков за исключением льгот по уплате пошлины по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, арбитражными судами и Конституционным Судом РФ. Названные суды вправе, исходя из имущественного положения граждан (арбитражный суд — из имущественного положения сторон), своим решением освободить (уменьшить) от уплаты государственной пошлины, отсрочить или рассрочить платеж.

Федеральный закон от 19 июля 1997 г., внесший изменения в Закон РФ «О государственной пошлине», установил право *органов местного самоуправления* устанавливать по уплате государственной пошлины, зачисляемой в местные бюджеты, за выполнение нотариальных действий и выдачу документов *льготы для отдельных плательщиков*.

Закон предусматривает случаи *возврата* уплаченной государственной пошлины. К ним относятся:

- а) внесение пошлины в большем размере, чем требуется;
- б) возвращение или отказ судами в принятии заявления, жалобы и иного обращения, отказ в совершении нотариальных действий уполномоченными на то органами;

§ 3. Таможенная пошлина

403

..) прроащение производства по делу или оставление иска без оассмтоеня, если спор не подлежит рассмотрению в суде, а такж? когда истцом не соблюден досудебный порядок урегулируванийспоа, либо когда иск предъявлен недееспособным лицом;

гТпткяТляца, уплатившего пошлину, от совершения юридически значимого действия или от получения документов до обращения в орган совершающий данное юридически значимое действие;

n-1) пткяч в выдаче заграничного паспорта.

ЙпГ ят государственной пошлины производится в течение— года налоговыми органами: уплаченной в федеральный бюджет — со дня принятия решения судом, а в местный бюджет го яня поступления в

указанный бюджет.

г * 7TMыгтвенная пошлина по делам, рассматриваемым судами (общей юп^сдикции, арбитражными судами и Конституционным CV^м РФТ зачисляется в федеральный бюджет, в остальных случаях - в доход местного бюджета по месту нахождения банка, принявшего платеж.

§ 3. Таможенная пошлина

г яОвание таможенной пошлины обусловлено внешне-экономическими связями страны с зарубежными государствами, КОТОПЫР В УСЛОВИЯХ перехода России к рыночным отношениям пГГобпРтГкГГ все большее значение. В целях эффективного развития этих о?»ошений при соблюдении интересов страны произво-диTMамо*^{енное1} регулирование, основанное на единой тамо-жрнттой ттоДИТИКе В РФ.

н яЛтия и правовые основы таможенного дела определены зТГмо'енном кодексе РФ, принятом 18 июня 1993 г.« ТК РФ определяет порядок и условия перемещения через таможенную гоГншт^ РФ товаров и транспортных средств, взимания таможенных платежей, проведения таможенного контроля и другие сред-

Г п кирского нию В.И. Даля термин «таможня» происходит от татаро-баш-а», означавшего «клеймо, знак, штемпель», а также особый сбор кирского «та^Г или таможенную пошлину, которая уплачивалась с «ри- за приложение го> тов См.Даль В. Толковый словарь живого велико-возного» или «° * 1v м 1990 с 389 в настоящее время под таможенной понима-русского язык*»)- ведающе; контролем над ввоЗОМ из-за границы и вывозом за гра-,,»,Г^{РеЖДелШ}л взиманием в связи с этим пошлин и сборов. ницу товаров** в 1996. № 26. Ст. 2397; 1996. № 1. Ст. 4;

199 г 5341; М9. 7. Ст. 89; 2001. № 33. Ст. 3429; N 53 Ст. 5026;

2002' № 22 С*²⁰²⁶ В настоящее время в Государственной Думе обсуждается проект нового Таможенного кодекса. 404

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

ства, обеспечивающие проведения таможенной политики. Целью же таможенной политики являются обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена, участие в реализации торгово-по-литических задач по защите российского рынка, стимулирование развития национальной экономики.

Таможенным платежам принадлежит существенная роль в проведении указанных целей таможенной политики в жизнь. Среди таможенных платежей ТК РФ называет прежде всего таможенную пошлину, а также налог на добавленную стоимость, акцизы, различные таможенные сборы, взимаемые за таможенное оформление, хранение и другие услуги. Применение налога на добавленную стоимость и акцизов в отношении товаров, ввозимых на таможенную территорию РФ и вывозимых с этой территории, производится на основании ТК РФ и соответствующих глав части второй НК РФ.

Таможенная пошлина выделяется своим значением и суммами цоступлений в бюджет. Взимание ее регулируется ТК РФ, а также Законом РФ от 21 мая 1993 г. «О таможенном тарифе»¹ В ТК РФ (ст. 11) указано, что товары, перемещаемые через таможенную границу РФ, подлежат обложению таможенной пошлиной в соответствии с Законом РФ «О таможенном тарифе». Согласно этим законодательным актам *таможенная пошлина представляет собой обязательный взнос, взимаемый таможенными органами РФ при ввозе товара на таможенную территорию РФ или вывозе товара с этой территории и являющийся неотъемлемым условием такого ввоза или вывоза.* Таможенная пошлина относится к платежам федерального уровня.

Таможенная пошлина, как и государственная пошлина, *отличается от налога в собственном смысле* (хотя и имеет с ним некоторые общие черты в силу своего обязательного характера, зачисления в бюджет и условного включения в систему налогов и сборов, как и многие другие платежи, не являющиеся в своей сущности налогами). В отличие от налога, являющегося платежом индивидуально безвозмездным, взимание таможенной пошлины увязано с получением конкретным лицом, уплатившим пошлину, права на ввоз и вывоз товара, перемещением их через таможенную границу, чему сопутствует пользование плательщика определенными благами.

¹ ВВС. 1993. № 23. Ст. 821; СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 4; 1997. № 6. Ст. 709; 1999. № 7. Ст. 879; № 18. Ст. 2221; 2002. № 22. Ст. 2026.

Таможенная пошлина является своего рода платой за получение такого права, т.е. имеет индивидуально возмездный характер. Кроме того, если платежам налогов свойственна регулярность уплаты в установленные сроки, то таможенной пошлине это не свойственно: обязанность уплатить ее появляется в связи с возникновением у лица необходимости в получении права перемещения товаров через таможенную границу. Еще одна особенность: законодательство предоставляет возможность делегирования" прав и обязанностей по уплате таможенной пошлины другим лицам, которые по этим вопросам могут самостоятельно взаимодействовать с таможенными органами. В законодательстве же о налогах такого делегирования не предусмотрено, права и обязанности налогоплательщика рассматриваются как лично ему принадлежащие. Например, в НК РФ (п. 4 ст. 226) прямо указано, что налог с доходов физических лиц удерживается непосредственно из доходов налогоплательщика. Однако такие особенности, не позволяющие отождествлять таможенную пошлину с налогом, несколько не умаляют ее значения. Напротив, они подчеркивают ее гибкость как инструмента внешнеэкономической политики, широкие возможности дифференциации. Налог же свойственна большая стабильность. Да и ТК РФ, давая толкование используемых в нем понятий, отделяет таможенные пошлины от налогов. Не отождествляются они и в НК РФ, как и в действующем Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», где таможенная пошлина сохраняет свое место в перечне платежей, входящих в налоговую систему¹.

Плательщиком таможенной пошлины является декларант, т.е. лицо, заявляющее от собственного имени перемещаемые через границу товары и транспортные средства. Термином «лица» ТК РФ обозначает предприятия, учреждения и организации, а также физических лиц, за исключением случаев, когда из положений Кодекса вытекает иное (ст. 18). В качестве декларанта может выступать не только лицо, непосредственно перемещающее товары, но и таможенный брокер (посредник).

Объектами взимания таможенной пошлины могут быть таможенная стоимость товаров или количественные показатели переме-

¹ Вместе с тем имеются и другие взгляды на правовую характеристику таможенной пошлины. Так, А.Н. Козырин, исходя из наличия у этого платежа общих с налогами признаков, считает таможенную пошлину одной из разновидностей косвенных налогов. См.: Комментарий к Таможенному кодексу РФ / Под ред. А.Н. Козыряна. М., 1996. С. 161—163.

406

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

щаемых через таможенную границу товаров, либо сочетание того и другого. Таможенная стоимость заявляется (декларируется) декларантом таможенному органу РФ при перемещении товара. Таможенный орган РФ, производящий оформление товара, контролирует правильность определения таможенной стоимости.

Ставки таможенной пошлины. Их виды и порядок установления регулируются Законом РФ «О таможенном тарифе». Таможенный тариф — это свод ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу РФ и систематизированным в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности.

Применяется несколько видов ставок таможенных пошлин:

- а) адвалорные, начисляемые в процентах к таможенной стоимости облагаемых товаров;
- б) специфические, начисляемые в установленном размере за единицу облагаемых товаров;
- в) комбинированные, сочетающие оба названных вида таможенного обложения.

Ставки таможенных пошлин являются едиными и не могут быть изменены в зависимости от лиц, перемещающих товары через таможенную границу РФ, видов сделок и других факторов, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Однако ставки таможенной пошлины в значительной мере дифференцируются по своим размерам, исходя из задач таможенной и экономической политики РФ. Среди них различают ставки ввозных и вывозных пошлин. Ввозные пошлины используются для защиты внутреннего рынка от иностранных конкурентов и решения иных экономических и торгово-политических задач (например, в целях поддержания режима наибольшего благоприятствования в отношении тех или иных стран). Ставки вывозных таможенных пошлин являются мерами оперативного регулирования внешнеэкономической деятельности на территории РФ. Вывозным таможенным пошлинам принадлежит важная фискальная роль.

Конкретные размеры ставок таможенных пошлин *устанавливаются Правительством РФ*¹.

¹ См. постановление Правительства РФ от 30 мая 2002 г. № 366 «О внесении изменений в Таможенный тариф»

Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 1 июня. Данное постановление вступило в силу с 1 июля 2002 г. Приложения к этому постановлению, содержащие роспись конкретных ставок ввозной таможенной пошлины, см.: Российская газета. 2002. 6 июня. С. 4, 7—8, 10—11.

§ 4. Лицензионные сборы

Закон предусматривает в целях защиты экономических интересов РФ временное применение к ввозимым товарам особых видов пошлин: специальных, антидемпинговых и компенсационных. Например, специальные пошлины применяются, когда товары ввозятся на таможенную территорию РФ в количествах и на условиях, угрожающих нанести ущерб отечественным производителям подобных или непосредственно конкурирующих тов*⁴¹ ров. Эти ставки также устанавливаются Правительством РФ, но с соблюдением специально установленной процедуры.

По уплате таможенной пошлины существуют *льготы*, порядок предоставления которых урегулирован Законом РФ «О таможенном тарифе».

Льготы по таможенной пошлине именуются тарифными льготами. Они не могут носить индивидуального характера, за исключением случаев, установленных в Законе. Тарифные льготы предоставляются исключительно по решению Правительства РФ, которое определяет и порядок предоставления льгот.

Закон РФ «О таможенном тарифе» перечисляет виды перевозимых объектов (с учетом их назначения), *которые освобождаются от пошлины* (например, товары, подлежащие обращению в собственность государства в случаях, предусмотренных законодательством РФ; товары, ввозимые на территорию РФ и вывозимые с этой территории в качестве гуманитарной помощи; товары, перемещаемые через таможенную границу РФ физическими лицами и не предназначенные для производственной или иной коммерческой деятельности в соответствии с ТК РФ, и т.д.). Эти льготы могут носить индивидуальный характер.

Таким образом, таможенная пошлина имеет важное значение в качестве одного из доходов государственной казны и инструмента регулирования экономических отношений.

§ 4. Лицензионные сборы

Уплата лицензионных сборов связана с предоставлением лицензий на осуществление определенных видов деятельности. *Лицензия — это разрешение, выдаваемое государственными или муниципальными органами власти юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, на осуществление конкретного вида деятельности.* ГК РФ (ст. 23, 49) закрепляет, что граждане-предприниматели и коммерческие организации имеют право заниматься предпринимательской деятельностью с момента их государственной регистрации, но отдельными видами дея-

408

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

тельности, перечень которых определяется законом, можно заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). К лицензируемым видам деятельности относятся такие, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов России.

Правовое регулирование лицензирования является комплексным правовым институтом, включающим нормы нескольких отраслей права. Так, лицензирование установлено нормами *гражданского права*. Поэтому перечень лицензируемых видов деятельности может быть определен только федеральным законом, так как в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Основную часть этого института составляют нормы *административного права* (порядок подачи и рассмотрения заявления о предоставлении лицензии, порядок контроля за соблюдением лицензионных требований и условий, ведение реестра, порядок приостановления и возобновления действия лицензий, их аннулирования, ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без лицензии и т.д.).

Нормами *финансового права* регулируются отношения, складывающиеся по поводу уплаты соискателями лицензии (т.е. лицами, обратившимися с заявлением о предоставлении лицензии на осуществление конкретного вида деятельности) лицензионных сборов и иных платежей. Внесение этих платежей является обязательным условием совершения в интересах плательщика действий по рассмотрению заявления о предоставлении лицензии, выдачи или переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии, и т.д. Финансовое право регулирует также порядок распределения поступлений от этих платежей в бюджетной системе как источников доходов бюджетов разных уровней. В отношениях по лицензированию участвуют:

- 1) *лицензирующие органы*. — федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления, которым предоставлены полномочия по лицензированию определенных видов деятельности;
- 2) *соискатель лицензии* — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, обратившиеся в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии на осуществление конкретного вида деятельности;

§ 4. Лицензионные сборы
409

- 3) *лицензиат* — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию на осуществление конкретного вида деятельности.

Порядок лицензирования конкретных видов деятельности определяется целым рядом нормативных актов. Основным среди них является Федеральный закон от 8 августа 2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹. Он закрепляет перечень лицензируемых видов деятельности, принципы лицензирования на территории Российской Федерации, полномочия лицензирующих органов, а также виды и размеры лицензионных сборов и иных платежей, уплатой которых обуславливаются действия лицензирующих органов. Упомянутый закон закрепляет пять видов платежей:

1. *Лицензионный сбор за рассмотрение заявления о предоставлении лицензии* взимается в размере 300 руб. Он должен быть уплачен до подачи заявления в лицензирующий орган о предоставлении лицензии. Документ, подтверждающий факт уплаты, прилагается к документам, которые соискатель подает вместе с заявлением о предоставлении лицензии.
 2. *Лицензионный сбор за предоставление лицензии* в размере 1000 руб. Он уплачивается после того, как лицензирующий орган принимает решение о выдаче лицензии соискателю. В течение трех дней после представления документа, подтверждающего уплату этого сбора, выдается документ, подтверждающий наличие лицензии. Если этот лицензионный сбор не уплачен в течение трех месяцев, лицензия может быть аннулирована.
- Если лицензирующий орган выявляет неоднократные нарушения или грубое нарушение требований и условий лицензионной деятельности, он имеет право приостановить действие лицензии на определенный срок (не более 6 месяцев), в течение которого нарушения должны быть устранены. За возобновление действия лицензии плата не взимается.
3. *Плата за получение дубликатов документа, подтверждающего наличие лицензии*. По желанию лицензиата ему может быть выдан дубликат документа, подтверждающего наличие лицензии, за что взимается отдельная плата в размере 10 руб.
 4. *Плата за предоставление информации, содержащейся в реестре лицензий*.

Лицензирующий орган обязательно ведет реестр выдаваемых, приостанавливаемых или аннулированных лицензий. Информация, содержащаяся в таком реестре, является от-

¹ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3430; 2002. № 11. Ст. 1020; № 12. Ст. 1093.

1

410

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

крытой и может быть получена в течение трех дней любым заинтересованным лицом в виде выписки из реестра. Размер платы за получение указанной информации составляет 10 руб. Предоставление такой информации органам государственной власти, а также органам власти местного самоуправления осуществляется бесплатно.

5. *Плата за переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии*. В случае преобразования юридического лица, изменения его наименования или места нахождения, а также в случае утери документа, подтверждающего наличие лицензии, лицензиат обязан в течение 15 дней подать заявление о переоформлении документа, свидетельствующего о наличии лицензии. Переоформление осуществляется в течение 10 дней, за что взимается плата в размере 100 руб. Особенность рассматриваемого закона заключается в том, что в нем непосредственно закрепляются размеры лицензионных сборов и плат в твердой денежной сумме. Ранее действующее законодательство определяло размер лицензионных сборов и платежей в предельном количестве минимальных размеров оплаты труда, устанавливая, что их конкретный размер должен определяться постановлениями Правительства РФ в положениях о порядке лицензирования конкретных видов деятельности¹.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» закрепляет общие

положения, касающиеся лицензирования перечисленных в нем видов деятельности. Одновременно устанавливается, что положения о лицензировании конкретных видов деятельности утверждаются Правительством РФ².

Лицензирование закрепленных в данном Законе видов деятельности осуществляется либо федеральными органами исполнительной власти, либо органами исполнительной власти субъектов РФ, в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством РФ³.

¹ См., например, ст. 10, 11, 15 Федерального закона от 25 сентября 1998 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» с изм. на 29 декабря 2000 г. // СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. II). Ст. 21.

² См. например, постановление Правительства РФ от 27 апреля 1999 г. № 472 «О лицензировании отдельных видов аудиторской деятельности в РФ» // СЗ РФ. 1999. №19. Ст. 2342.

³ Постановление Правительства РФ от 11 февраля 2002 г. № 135 «О лицензировании отдельных видов деятельности» утвердило Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование и Перечень видов деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ, и федеральных органов исполнительной власти, разрабатывающих проекты положений о лицензировании этих видов деятельности.

§ 4. Лицензионные сборы

411

Лицензирование каких-либо видов деятельности муниципальными органами исполнительной власти указанным Законом не предусматривается. Однако органы исполнительной власти муниципального образования могут в некоторых случаях осуществлять лицензирование, например, розничной продажи алкогольной продукции¹, образовательной деятельности² и т.д.

• В п. 2 ст. 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» закреплен перечень видов деятельности, на которые положения данного Закона не распространяются. К ним относятся:

деятельность кредитных организаций;

деятельность, связанная с защитой государственной тайны;

деятельность в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

биржевая деятельность;

деятельность в области таможенного дела;

нотариальная деятельность;

страховая деятельность;

; деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг;

образовательная деятельность и некоторые другие.

Порядок лицензирования этих видов деятельности, а также размеры и порядок уплаты лицензионных сборов и иных платежей регулируются специальными нормативными актами³.

Например, лицензирование деятельности по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции определяется Федеральным законом от 22 ноября

¹ Статья 7 Федерального закона от 8 января 1998 г. «О сборах за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции» предусматривает, что полномочия субъекта РФ на лицензирование розничной продажи алкогольной продукции могут быть переданы органам местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 221.

- Пункт 7 ст. 33 Федерального закона от 13 января 1996 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» предусматривает, что лицензия на право ведения образовательной деятельности выдается государственным органом управления образованием или органом местного самоуправления, наделенным соответствующими полномочиями законодательством субъекта Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150; СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348; Российская газета. 2002. 16 февр.

³ См., например, постановление ФКЦБ от 15 августа 2000 г. № 10 «Об утверждении Порядка лицензирования видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг РФ» с изм. на 18 июля 2001 г. // БНА. 2000. № 42; 2001. № 35; Основы законодательства о нотариате от 11 февраля 1993 г. // ВВС. 1993. № 10. Ст. 357.

412

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

1995 г. «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»¹, а также Федеральным законом от 8 января 1995 г. «О сборах за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»².

Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. подразделяет виды деятельности в сфере производства и оборота спиртосодержащей продукции на те, которые лицензируются федеральными органами исполнительной власти (Министерством РФ по налогам и сборам и его территориальными органами), и лицензируемые органами власти субъектов Российской Федерации. Суммы сбора зачисляются в тот бюджет, за счет которого содержится лицензирующий орган.

Плательщиками сбора за выдачу лицензии и право на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции являются организации, подавшие заявления на получение лицензии. Размер сбора различается в зависимости от вида лицензируемой деятельности со спиртосодержащей продукцией. Например, розлив, хранение и реализация алкогольной продукции — 500 минимальных размеров оплаты труда (МРОТ); экспорт алкогольной продукции — 100 МРОТ; импорт и оптовая реализация алкогольной продукции — от 1 тыс. до 15 тыс. МРОТ.

Этот сбор уплачивается *ежегодно*: один раз за каждый прошедший год действия лицензии. Соискатель лицензии должен уплатить его до подачи заявления. Если лицензирующий орган принимает решение о выдаче лицензии, сбор считается уплаченным за первый год действия лицензии. Если в выдаче лицензии отказывается, уплаченный сбор возвращается, за минусом расходов на рассмотрение заявления о выдаче лицензии (в размере 3 МРОТ).

Соискатели лицензии, а также лицензиаты подлежат ежегодному обследованию на наличие условий для осуществления лицензируемого вида деятельности. За такое обследование взимается плата в размере, покрывающем затраты на него, но не более 50-кратного МРОТ. За переоформление лицензии, а также за выдачу новой взамен утраченной взимается плата в размере сбора за новую лицензию.

§ 4. Лицензионные сборы

413

¹ В редакции Федерального закона от 7 января 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 245.

² СЗ РФ. 1998. №2. Ст. 221.

При возобновлении действия приостановленной лицензии плата не взимается.

Рассмотрим иной пример — лицензирование образовательной ^деятельности. Оно осуществляется Министерством образования ; РФ, государственными органами управления образованием субъ-, ектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления (если они наделены соответствующими полномочиями -актодательством субъекта Федерации) в соответствии с Положением о лицензировании образовательной деятельности¹. Указанное Положение, а также иные нормативные акты, закрепляющие правовое регулирование лицензирования образовательной деятельности, не предусматривают взимание лицензионных сборов и платежей, подобных тем, которые рассматривались в этом параграфе. Условием предоставления лицензии в данном случае является оплата соискателем лицензии расходов лицензирующего органа на проведение экспертизы и изготовление бланка лицензии. Экспертиза проводится в целях установления соответствия предлагаемых соискателем лицензии условий образовательного процесса требованиям строительных норм и правил, санитарных и гигиенических норм, укомплектованности штатов и т.д. Размер этих расходов определяется совокупностью затрат на оплату труда лиц, привлеченных к проведению экспертизы в составе экспертной комиссии, на их командировки в этой связи, на изготовление бланка лицензии и иных затрат и расходов, предусмотренных законодательством РФ².

Применительно ко всем лицензионным сборам и платежам можно отметить, что суммы поступлений от них зачисляются, как правило, в соответствующий бюджет в зависимости от того, каким органом исполнительной власти (федеральным, региональным или муниципальным) осуществляется лицензирование. Может быть предусмотрено и иное распределение средств, например, сбор за выдачу лицензий на право нотариальной деятельности зачисляется в бюджет муниципального образования по месту

См. постановление Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности» // СЗ

См. приказ Минобразования России от 13 апреля 2001 г. № 1690 «Об утверждении Порядка определения размера платы за проведение экспертизы и изготовление бланка лицензии на осуществление образовательной деятельности» // Российская газета. 2001. 16 мая.

414

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

работы нотариуса, хотя лицензирование этого вида деятельности осуществляется органами юстиции субъектов РФ¹.

Финансирование лицензирования осуществляется в пределах средств, выделяемых из соответствующих бюджетов на содержание лицензирующих органов.

В заключение отметим, что природа лицензионных сборов законодательством отражена противоречиво. В соответствии с НК РФ (ст. 12—15) лицензионные сборы относятся к обязатель-

ным платежам, составляющим систему налогов и сборов РФ, но указанные статьи Кодекса пока не вступили в действие. Действующее законодательство из всей совокупности лицензионных платежей в систему налогов и сборов РФ включает лишь несколько: лицензионный сбор за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции; лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями; лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей².

Следует подчеркнуть, что взимание лицензионных сборов и иных платежей возможно только в связи с лицензированием. Не могут быть установлены лицензионные сборы и платежи за получение разрешения на осуществление деятельности, не относящейся к лицензируемым видам. Поскольку Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» не предусмотрено лицензирование проведения местных аукционов и лотерей, а также лицензирование торговли винно-водочными изделиями, то соответствующие лицензионные сборы должны быть исключены из числа местных налогов и сборов.

§ 5. Платежи за пользование природными ресурсами

Негативное влияние человека на окружающую природную среду постоянно усиливается, что ставит задачу рационального природопользования в разряд первоочередных. Платежи за природные ресурсы установлены с целью экономического регулирования природопользования, стимулирования рационального и комплексного использования различных видов природных ресур-

¹ Постановление Совета министров — Правительства РФ от 23 июля 1993 г. № 703 «Об утверждении порядка уплаты сбора за выдачу лицензий на право нотариальной деятельности» // САПП. 1993. № 31. Ст. 2849.

² См. ст. 19, 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

§ 5. Платежи за пользование природными ресурсами

415 сов и охраны окружающей среды, формирования материальных ресурсов.

Использование природных ресурсов в России осуществляется на возмездной основе, т.е. за определенную плату. Плата за пользование природными ресурсами может зачисляться как в бюджеты всех уровней бюджетной системы, так и во внебюджетные и другие фонды, что является прямым отражением принципа федерализма в построении бюджетной системы.

Право собственности на природные ресурсы провозглашено Конституцией РФ. Эта собственность подразделяется на федеральную, собственность субъектов РФ, муниципальную и иные формы собственности (ст. 9 Конституции РФ). Разграничение государственной собственности относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, полномочия в рамках которой закрепляются либо в Конституции РФ, либо (в большинстве случаев) в текущем федеральном законодательстве или договорах Федерации с ее субъектами. Приоритет в разграничении предметов совместного ведения принадлежит конституционному методу (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). В соответствии с п. «в» и «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Федерации и ее субъектов находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории. Следовательно, земельное, лесное, водное, природоохранное законодательство и законодательство о недрах принимается как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. В системе неналоговых платежей данной группы наиболее значительные — фискальную и природоохранную — функции выполняют: платежи за право пользования недрами; платежу за пользование лесным фондом; плата за воду¹.

Платежи за право пользования недрами регламентируются в Законе РФ «О недрах»². Их система включает: разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий,

¹ В экономической литературе платежи за пользование природными ресурсами принято считать рентными. Разнообразие рентных составляющих определяет различный уровень платы за пользование природными ресурсами. См., например: Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение. М., 1998. С. 339—340.

² См.: Закон РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г. в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. // ВВС. 1992. № 16. Ст. 834; СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823. 2000. № 2. Ст. 141; 2001. № 21. Ст. 2061; 2002. № 22. Ст. 2026.

416

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

§ 5. Платежи за пользование природными ресурсами

оговоренных в лицензии; регулярные платежи за пользование недрами; плата за геологическую информацию о недрах; сбор за участие в конкурсе (аукционе); сбор за выдачу

лицензий.

Взимание не предусмотренных Законом платежей не допускается.

Сбор за участие в конкурсах и аукционах за выдачу лицензий и экспортных квот установлен в соответствии с Законом РФ «О недрах», Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ и более детально регламентируется отраслевым федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ и ведомственными подзаконными нормативными актами.

Природопользование определенными объектами в Российской Федерации осуществляется на основе лицензий, за выдачу которых взимаются сборы.

Сбор за участие в конкурсе (аукционе) вносится всеми его участниками и является обязательным условием регистрации заявки на участие в конкурсе (аукционе).

Сбор за выдачу лицензий направляется в органы, выдающие лицензии на пользование недрами, и используется на оплату расходов, связанных с выдачей лицензий.

В предоставляемой лицензии обязательно оговариваются условия выполнения платежных обязательств перед государством за право пользования недрами, земельными участками, акваториями. Конкретные размеры и условия платежей, а также применяемые скидки устанавливаются по каждому объекту лицензирования, исходя из стоимости затрат на подготовку, проведение и подведение итогов конкурса (аукциона), а также оплаты труда привлекаемых экспертов, и фиксируются в лицензии. В случаях замены денежных платежей за право пользования недрами поставками производимой продукции в лицензии указываются порядок и методы расчета объемов этой продукции, пункты ее доставки и другие необходимые данные. Отказ лица, претендующего на получение лицензии, от внесения платежа, связанного с предоставлением лицензии, является основанием для признания сделки выдачи лицензии недействительной. В случае нарушения пользователем недр условий внесения платежей за право природопользования, определенных в лицензии, право на пользование недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено компетентными органами.

417

СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3430.

Предоставление лицензий на право пользования недрами осуществляется путем проведения конкурсов и аукционов

Разовые платежи за пользование недрами п. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000.

Установление размера платежей ниже определенных условиями конкурса (аукциона) не допускается

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются за предоставление пользователям недр исключительных прав на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых их оазвел ку, геологическое изучение и оценку пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных и иных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Исключения составляют инженерные сооружения неглубокого залегания (до 5 метров), используемые по целевому назначению

Регулярные платежи данной группы взимаются отдельно по каждому виду работ, осуществляемых в России на континентальном шельфе РФ и в ее исключительной экономической зоне а также за пределами России на территориях т.е. в исключительной экономической зоне > РОССИЙСКОЙ юрисдикцией или арендуемых у иностранных государств, а также используемых на основании международного до-

Законодательство устанавливает ряд льгот по регулярным платежам за пользование недрами. В частности, от полного внесения данного платежа освобождаются пользователи недр осуществляющие:

1) геологического

б) пользование недрами для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение на

основании постановлений Правительства РФ ;

основании

в) разведку полезного ископаемого в границах горного отвода

пользователю недр для добычи этого горного сырья

Дополнительные основания для освобождения отдельных категорий пользователей недр от региональных ресурсных платежей могут устанавливаться органами власти субъектов РФ

418
Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

Т

Основным объектом обложения являются недра. Размеры регулярных платежей за пользование недрами определяются в зависимости от различных показателей: экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска.

Регулярные платежи взимаются за площадь лицензионного участка, предоставленного недропользователю, за вычетом возвращенной части участка. Единицей платежа является один квадратный километр площади участка недр.

Платежи рассматриваемой группы уплачиваются в денежной форме ежеквартально и зачисляются в федеральный, региональные и местные бюджеты согласно бюджетному законодательству. Для пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе РФ, в ее исключительной экономической зоне, а также за пределами России на ее юрисдикционных территориях Правительством РФ устанавливается особый порядок и условия взимания регулярных платежей за пользование недрами. Суммы платежей с названных объектов зачисляются в федеральный бюджет.

Законодательством России установлены акцизы на минеральное сырье, к которому отнесены нефть, стабильный газовый конденсат и природный газ. Плательщиками акцизов на минеральное сырье признаются организации, индивидуальные предприниматели и лица, признаваемые плательщиками акцизов в связи с перемещением товаров через таможенную границу российской Федерации.

Объектом налогообложения являются операции, перечисленные в п. 12 — 21 ст. 182 НК РФ: реализация добытых нефти или газового конденсата, их передача на переработку или для использования на собственные нужды, реализация природного газа за пределы России, передача минерального сырья в качестве вклада в уставный капитал и т. д.

Законодательством определен широкий перечень изъятий из объектов налогообложения акцизами. Так, освобождены от налогообложения операции по реализации на территории Российской Федерации природного газа для личного потребления физическими лицами, жилищными кооперативами, кондоминиумами и иными подобными потребителями¹.

Подробнее см. ст. 183—184 НК РФ.

§ 5. Платежи за пользование природными ресурсами
419

Налоговой базой акцизов на нефть, включая газовый конденсат, является объем реализованной продукции, а по природному газу — стоимость реализованной продукции. Налоговая база определяется отдельно по каждому виду подакцизного минерального сырья. Применение определенного механизма установления налоговой базы зависит от вида подакцизного минерального сырья, а относительно природного газа дополнительно учитывается способ реализации — непосредственно потребителям минуя газораспределительные организации или на экспорт.

Налоговым периодом является один месяц. Сумма акциза определяется плательщиком самостоятельно и зачисляется в федеральный бюджет.

В составе неналоговых доходов государства выделяется лесной доход, представляющий собой совокупность платежей за пользование природными ресурсами: лесные подати и арендную плату за участок лесного фонда, сданный в аренду. Основное назначение лесного дохода — покрыть расходы государства на воспроизводство древесины.

Платежи за пользование лесными богатствами имеют в России давнюю историю, и назывались они по-разному: «лесной доход», «попенная плата», «плата за древесину, отпускаемую на корню», «лесные подати».

Значительные изменения в систему платежей за лесопользование были внесены Лесным кодексом РФ¹, особенно относительно видов платежей, порядка их начисления и распределения полученных средств. В связи с отнесением лесного фонда к федеральной собственности изменилась компетенция Российской Федерации и ее субъектов в сфере установления, взимания и распределения платежей за пользование лесом.

Наибольшая значимость в составе лесного дохода принадлежит *лесным податям*, являющимся платой, взимаемой за:

древесину, отпускаемую на корню;

заготовку живицы, второстепенных лесоматериалов, сенокосение, выпас скота, промышленную заготовку древесных соков, дикорастущих ягод, грибов, лекарственных растений, технологического сырья, размещение ульев, пасек и другие побочные лесопользования;

использование лесных угодий для нужд охотничьих хозяйств, в оздоровительных, туристических, спортивных и других аналогичных целях.

СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610; Российская газета. 2002. 30 июля.

14-
420

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

Лесные подати взимаются со всех пользователей лесным фондом, за исключением арендаторов, а также физических и юридических лиц, которым предоставлены льготы по уплате лесных податей лесным законодательством.

Плательщиками лесных податей за древесину, отпускаемую на корню, являются лесопользователи, заготавливающие древесину в лесном фонде, а также в лесных насаждениях, не входящих в лесной фонд.

Таким образом, платными являются виды лесопользования, которые требуют оформления в специальном порядке, за исключением:

древесины, заготавливаемой при рубках промежуточного пользования, проводимых осуществляющим рубки главного пользования на арендованном участке арендатором за свой счет;

древесины, заготавливаемой лесхозами федерального органа управления лесным хозяйством при проведении рубок промежуточного пользования, других лесохозяйственных работ; пребывания граждан в лесах для отдыха, сбора для личных нужд дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пищевых продуктов, лекарственно-технического сырья, участия в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях.

От платежей за пользование лесным фондом освобождаются:

лица, внесшие платежи за пользование лесным фондом;

лесхозы федерального органа управления лесным хозяйством;

участники Великой Отечественной войны, а также граждане, на которых законодательством распространены социальные гарантии и льготы участников Великой Отечественной войны; инвалиды I и II групп;

пенсионеры, проживающие в сельскде местности;

лица, пострадавшие от стихийных бедствий;

вынужденные переселенцы;

крестьянские (фермерские) хозяйства;

представители коренных малочисленных народов.

Нормативы льгот по платежам за лесопользование устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ.

Размеры лесных податей определяются по ставкам, установленным за единицу продукции, получаемой при пользовании лесным фондом, а по отдельным видам пользования — по гектарным ставкам эксплуатируемой площади лесного фонда. Конкретные

§ 5. Платежи за пользование природными ресурсами

421

ставки должны быть не ниже минимальных ставок¹, которые устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ¹ по согласованию с территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством, за исключением минимальных ставок лесных податей за древесину, отпускаемую на корню, которые устанавливаются Правительством РФ. Ставки лесных податей также могут устанавливаться по результатам лесных торгов (аукционов).

\ В составе лесных податей взимается плата за землю лесного фонда в соответствии с Законом РФ «О плате за землю» от 10 октября 1991 г. в редакции от 29 декабря 1998 г.² Дифференцированы и формы взимания лесных податей, которые могут быть в виде денежных платежей, части объема добытых лесных ресурсов или иной производимой пользователем продукции, выполнения работ или предоставления услуг. Лесные подати взимаются в виде разового или регулярных платежей с начала пользования участком лесного фонда в течение всего срока действия разрешительного документа. Форма и порядок внесения лесных податей определяется в разрешительном документе по каждому объекту пользования.

На основе ставок лесных податей устанавливается арендная плата. Основным документом, определяющим размеры, порядок, условия и сроки внесения арендной платы, является договор аренды участка лесного фонда. Конкретные размеры арендной платы определяются органами государственной власти субъектов РФ по представлению территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством или по результатам лесных торгов.

Размер арендной платы зависит от экономико-географических условий арендуемого участка лесного фонда, качества и количества лесных ресурсов, вида деятельности, который будет осуществляться на этом участке.

Так, при аренде участков лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства ставки арендной платы устанавливаются исходя из фактического качества охотничьих угодий, сдаваемых в аренду,

¹ Минимальные ставки являются экономической оценкой лесных ресурсов. Они определяются как разница между рыночной ценой продукции и затратами на ее производство с учетом средней нормы прибыли, т.е. являются рентой. Минимальные ставки являются нижним пределом стоимости (цены) лесопользования.

² ВВС. 1991. № 44. Ст. 1424; СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 1.; Российская газета. 2002. 30 июля.

422

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

а также количества и стоимости лицензий, которые могут быть выданы для отстрела животных на арендуемом участке. При аренде участков лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей арендная плата рассчитывается исходя из предполагаемых расходов арендатора и рентабельности этого вида деятельности.

Лесной кодекс РФ в части межбюджетного распределения лесного дохода значительно отличается от ранее действовавшего законодательства¹. Согласно ст. 106 Лесного кодекса часть лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, поступает в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ в следующем соотношении:

федеральный бюджет — 40%;

бюджеты субъектов РФ — 60% .

Часть указанных средств, поступивших в бюджет субъекта Федерации, направляется соответствующему территориальному органу федерального органа управления лесным хозяйством на финансирование лесного хозяйства: лесовосстановительных работ, ухода за лесом, противопожарных и лесозащитных мероприятий, лесомелиорации, строительства лесохозяйственных дорог, лесоустройства, проектно-изыскательских работ, содержания территориальных органов управления Федеральной службы лесного хозяйства России, других мероприятий по организации воспроизводства, охраны и защиты лесов. Лесные подати и арендная плата, поступившие в распоряжение лесхозов, приравниваются к бюджетным средствам и приобретают соответствующий режим расходования.

В целях экономического регулирования использования, восстановления и охраны водных объектов в России Водным кодексом² установлена система платежей, связанных с использованием водными объектами, включающая:

плату за пользование водными объектами (водный налог);

плату, направляемую на восстановление и охрану водных объектов.

Субъектами платы за пользование водными объектами являются организации и предприниматели, осуществляющие на основании лицензии непосредственное пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств или устройств.

¹ Ранее в соответствии с Основами лесного законодательства вся сумма арендной платы и лесных податей зачислялась в местные бюджеты.

² СЗ РФ. 1996. № 47. Ст. 4471; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030.

§ 5. Платежи за пользование природными ресурсами

Плату за пользование водными объектами не уплачивают пользователи обособленных водных объектов (замкнутых водоемов), не включенных в реестр водных объектов¹.

Объектом платы за водопользование является использование поверхностных водных объектов, внутренних морских вод, территориального моря России с применением сооружений, технических средств или устройств в определенных целях.

В случаях возникновения потребности в воде для государственных, социальных или природоохранных мероприятий плата за пользование водными объектами не взимается. Так, не является платным водопользование в следующих случаях:

забора воды для ликвидации стихийных бедствий и последствий аварий;

забора воды для рыбоводства и воспроизводства водных биологических ресурсов;

забора воды сельскохозяйственными организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, садоводческими и огородническими объединениями граждан для сельскохозяйственных целей;

проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов и т.п.

Налогооблагаемая база определяется в зависимости от вида пользования водными объектами и представляет собой:

а) объем воды, забранной из водного объекта;

б) объем продукции (работ, услуг), произведенной при пользовании водным объектом без забора воды;

площадь акватории используемых водных объектов; объем сточных вод, сбрасываемых в водные объекты. Ставки платы за воду зависят от категорий плательщиков, вида водопользования и состояния водных объектов. Действующее федеральное законодательство устанавливает только минимальные и максимальные ставки платы за пользование водными объектами, а конкретизируются ставки законодательными (представительными) органами власти субъектов Федерации с учетом местных особенностей. От категорий плательщиков зависят и сроки перечисления платы в бюджет: субъекты малого предпринимательства и плательщики, использующие акваторию водного объекта, вносят плату ежеквартально, остальные плательщики — ежемесячно.

В соответствии со ст. 122 Водного кодекса взимание платы по таким обособленным объектам осуществляется на основании Закона РФ «О плате за землю».

424

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

Льготы по плате за воду устанавливаются представительными органами субъектов РФ в пределах суммы, поступающей в соответствующий бюджет субъекта Российской Федерации. Водный кодекс значительно изменил порядок межбюджетного распределения платы: 40% зачисляется в федеральный бюджет, оставшиеся 60% — в бюджет субъекта РФ, на территории которого находятся водные объекты. В целях бюджетного регулирования представительные органы власти субъектов РФ в пределах сумм своих поступлений от платы за воду имеют право принимать решения о зачислении в местные бюджеты всей суммы платы или ее части. Поступившие денежные средства имеют частично целевое назначение: не менее 80% должно направляться на осуществление мероприятий по восстановлению и охране водных объектов. Составным элементом системы платежей, связанных с использованием водными объектами, является *плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов*. Данный вид платы является формой возмещения затрат специализированных водохозяйственных организаций на осуществление водоохранной деятельности.

Объектом платы является весь объем водопользования. В случае превышения лимита забора воды, при сбросе в водный объект сточных вод с повышенным содержанием вредных веществ, при отсутствии у водопользователя надлежаще оформленной лицензии и договора на водопользование плата взимается по повышенным ставкам.

В бюджетной системе плата на восстановление и охрану водных объектов распределяется по двум направлениям: либо между государственными бюджетами, либо между бюджетами всех уровней. Конкретное распределение сумм платы зависит от вида водопользования. Так, плата, взимаемая за забор воды в пределах лимита, сброс сточных вод нормативного качества, а также за использование водных объектов без изъятия воды на условиях лицензии, поступает в

объеме 40% в федеральный бюджет и 60% в бюджет субъекта Федерации, на территории которого осуществляется водопользование. Плата, поступающая в бюджеты субъектов РФ, используется на строго целевые мероприятия по реализации государственных программ использования, восстановления и охраны водных объектов.

Сроки внесения платежей, связанных с использованием водными объектами, устанавливаются органами Министерства РФ по налогам и сборам.

§ 5. Платежи за пользование природными ресурсами
425

Действующее законодательство предусматривает *систему платежей за пользование животным миром*, включающую плату за пользование животным миром и штрафы за сверхлимитное и нерациональное пользование животным миром.

Денежные суммы за пользование животным миром распределяются между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ и используются по целевому назначению на реализацию соответствующих федеральных и региональных программ, мероприятий по комплексному использованию, охране и воспроизводству объектов животного мира, их защите от вредных воздействий, ведение государственного мониторинга объектов животного мира, научно-исследовательские работы и т.п.

Законодательные органы власти РФ и субъектов Федерации имеют право устанавливать льготы по платежам за пользование животным миром в пределах сумм, поступающих в соответствующий бюджет.

Существенные изменения в системе платежей за пользование природными ресурсами предстоят в связи с поэтапным введением в действие НК РФ, согласно ст. 13 которого платежи данной категории включены в налоговую систему группы федеральных налогов и сборов и состоят из:

налога на пользование недрами;

налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы; налога на дополнительный доход от добычи углеводородов¹; сбора за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами; лесного налога; водного налога; экологического налога.

Следует отметить относительную условность включения ресурсных платежей в налоговую систему. Это не налоги по совокупности юридических признаков, но платежи, по механизму тесно примыкающие к налоговым. Как и налоги, платежи за пользование природными ресурсами имеют определенный порядок установления, введения и взимания, порядок их уплаты контролируется налоговыми органами, а суммы платежей поступают в бюджеты или внебюджетные фонды. Однако в определенных случаях платежи этой системы носят разовый характер и имеют

¹ Указанный налог будет альтернативным. Добывающие предприятия получают возможность вместо акцизов на природный газ и нефть уплачивать налог на дополнительные доходы от добычи углеводородов.

426

Глава 17. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи

эквивалентную основу в виде действий со стороны государственных органов в пользу плательщика.

После полного введения в действие части второй Налогового кодекса РФ значение этих платежей останется прежним: они должны оказывать стимулирующее влияние на повышение эффективности использования и охраны земель, лесов, водных объектов и объектов животного мира, недр, добычи и рационального использования минерально-сырьевых ресурсов и продуктов переработки.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определение государственной пошлины.
2. Чем государственная пошлина отличается от налогов?
3. Какими законодательными актами регулируется взимание государственной пошлины?
4. Кто является плательщиком государственной пошлины?
5. Какие объекты взимания государственной пошлины установлены законодательством?
6. В каких формах и размерах установлены ставки государственной пошлины? Какие факторы влияют на их размеры?
7. В каких случаях государственная пошлина возвращается?
8. Какие существуют льготы по государственной пошлине? Кто их устанавливает?
9. В какие бюджеты зачисляются платежи по государственной пошлине?

10. В каких целях устанавливается таможенная пошлина?
11. Какими законодательными актами регулируется взимание таможенной пошлины?
12. Каковы различия и сходство таможенной пошлины с налогом?
13. Кто является плательщиком таможенной пошлины?
14. Что является объектом взимания таможенной пошлины?
15. Назовите виды ставок таможенной пошлины. Кто устанавливает размеры ставок таможенной пошлины?
16. В каком порядке предоставляются льготы по таможенной пошлине?
17. Что представляют собой лицензионные сборы?
18. Каковы основания возникновения лицензионных платежей?
19. Носят ли лицензионные платежи обязательный характер?
20. Назовите виды лицензионных платежей.
21. Имеют ли право органы местного самоуправления вводить лицензионные платежи?
22. Назовите систему платежей за пользование природными ресурсами.
23. Из каких платежей состоит система платежей за право пользования недрами?

Контрольные вопросы

427

24. Что представляет собой сбор за участие в конкурсах и аукционах за выдачу лицензий и экспортных квот?
25. Назовите систему платежей за право пользования недрами.
26. Кто является плательщиком платы за право пользования недрами?
27. Какие льготы установлены законодательством при пользовании недрами? Какова процедура предоставления подобных льгот?
28. Назовите объекты налогообложения платы за право пользования недрами.
29. В каких формах и размерах взимается плата за право пользования недрами?
30. В какие бюджеты зачисляются платежи за пользование недрами?
31. Назовите особенности взимания акцизов на нефть.
32. Что такое лесной доход?
33. Что представляют собой подати и с каких объектов они взимаются?
34. Кто является плательщиком лесных податей? Какие категории лиц освобождены от уплаты лесных податей?
35. Назовите особенности определения ставок лесных податей.
36. Определите особенности взимания арендной платы за пользование участком лесного фонда.
37. Каков порядок распределения лесного дохода между бюджетами?
38. Из каких элементов состоит система платежей, связанных с использованием водными объектами?
- 39! Что представляет собой плата за воду?
40. Каковы особенности платы, направляемой на восстановление и охрану вводных объектов?
41. Назовите систему платежей за пользование животным миром.
42. Какие изменения в системе платежей за пользование природными ресурсами предусмотрены Налоговым кодексом РФ?

Глава 18. РЕГИОНАЛЬНЫЕ (СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ) НАЛОГИ И СБОРЫ

§ 1. Налог на имущество предприятий

Налог на имущество предприятий взимается на основании Закона РФ от 13 декабря 1991 г.¹ Подобный налог упомянут и в НК РФ, но под иным названием — налог с имущества организаций (в дальнейшем регулирование налогообложения имущества организаций будет осуществляться Налоговым кодексом РФ). Установление данного налога не только обеспечивает стабильные поступления в бюджетную систему, но и стимулирует более эффективное производительное использование имущества организаций.

К плательщикам данного налога относятся:

1. *Организации, являющиеся юридическими лицами по законодательству РФ.* К этой группе относятся как коммерческие, так и некоммерческие организации, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, за исключением бюджетных учреждений и организаций. В рассматриваемом Законе в качестве плательщиков налога перечислены также филиалы и иные обособленные подразделения российских организаций. Однако с момента введения в действие части первой НК РФ такие подразделения юридических лиц утратили статус самостоятельных налогоплательщиков, и теперь они могут участвовать в налоговых правоотношениях только от имени создавшего их юридического лица. Закрепляется специальный механизм расчета и уплаты налога на имущество предприятий юридическими лицами, имеющими в своей структуре филиалы и другие

аналогичные подразделения.

2. Организации, образованные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации и объединения, а также их обособленные подразделения, в том случае, если они имеют имущество на территории России, континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ.

§ 1. Налог на имущество предприятий
429

ВВС. 1992. № 12. Ст. 599; СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2221.

В упомянутом Законе для обозначения всех видов плательщиков данного налога используется термин «предприятие».

Не являются плательщиками рассматриваемого налога, организации, перешедшие на упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности. Налогоплательщики, переведенные на уплату единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, не уплачивают налог на имущество предприятий с того имущества, которое используется в предпринимательской деятельности налогоплательщика.

Объектом налогообложения является имущество, находящееся на балансе предприятия (то есть имущество, принадлежащее организации на праве собственности, оперативного управления или хозяйственного ведения). Выделяют следующие виды налогооблагаемого имущества:

— основные средства (здания, сооружения, оборудование, транспортные средства и т.д.);
— нематериальные активы (патенты, лицензии, торговые марки, программные продукты и т.д.);

-- запасы и затраты (готовая продукция, производственные запасы, незавершенное строительство и т.д.).

Не облагаются налогом на имущество предприятий денежные средства на счетах организаций и имущество, освобождаемое от налогообложения по льготе.

Отчетный период по налогу на имущество предприятий равен кварталу. Это означает, что предприятие обязано по истечении каждого квартала рассчитать сумму налога, представить в налоговый орган декларацию (расчет) по налогу на имущество предприятий и уплатить причитающиеся суммы налога. В Законе не устанавливается такой элемент налогообложения, как *налоговый период*, но, анализируя порядок исчисления налоговой базы, порядок уплаты налога авансовыми платежами и другие аспекты, можно заключить, что налоговый период равен календарному году.

Налоговая база исчисляется нарастающим итогом (за квартал, полугодие, девять месяцев и год) исходя из стоимости основных средств, нематериальных активов, запасов и затрат. Для целей налогообложения определяется среднегодовая стоимость имущества предприятия путем сложения стоимостей имущества на начало каждого месяца и деления полученного результата на число месяцев, истекших с начала года (соответственно 3, 6, 9 и 12, так как подобный расчет производится ежеквартально).

Ставка налога. Налог на имущество предприятий относится к числу региональных, поэтому конкретная ставка этого налога ус-

430

Глава 18. Региональные (субъектов РФ) налоги и сборы

танавливается представительным органом субъекта РФ¹. Она может дифференцироваться для предприятий различных видов деятельности, но не должна превышать предельный размер ставки налога на имущество предприятия, закрепленный в федеральном законе.

Максимальный размер ставки данного налога — 2% .

Если представительным органом субъекта Российской Федерации не принято решение об установлении конкретной ставки налога на имущество предприятий, то применяется ставка 2%.

Порядок исчисления и уплаты налога. Налог исчисляется налогоплательщиком самостоятельно. По окончании каждого отчетного периода налогоплательщик обязан подать в налоговый орган *расчет налога на имущество предприятий* по установленной форме², вместе с бухгалтерской отчетностью в сроки, установленные для: предоставления бухгалтерской отчетности. Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. «О бухгалтерском учете»³ устанавливает, что организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность, обязаны

представлять квартальную бухгалтерскую отчетность в течение 30 дней по окончании квартала, а годовую бухгалтерскую отчетность — в течение 90 дней по окончании года⁴. Уплата налога осуществляется в течение 5 дней со дня, установленного для подачи бухгалтерской отчетности за квартал, и в течение 10 дней со дня, установленного для подачи бухгалтерской отчетности за год.

Закон предписывает распределять суммы платежей по налогу на имущество предприятий в равных долях между бюджетами субъекта Российской Федерации и муниципального образования, на территории которых функционирует предприятие.

Если предприятие имеет обособленное подразделение, расположенное на территории иного муниципального образования, то налог

s 1 • Налог на имущество предприятий
431

¹ Например, на территории Саратовской области с 1 января 2001 г. ставка налога на имущество предприятий установлена в размере 2%. См.: Закон Саратовской области от 13 декабря 2000 г. № 75-ЗСО «Об областном бюджете на 2001 г.» с изм. и доп. // СЗ Саратовской области. 2000. № 12. Стр. 1956.

² Формы расчетов по налогу на имущество предприятий утверждены Приказом МНС России от 18 января 2002 г. № БГ-3-21/22 // БНА. 2002. № 8.

³ СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5369; 1998. № 30. Ст. 3619; Российская газета. 2002. 12 апр.

⁴ Конкретная дата представления бухгалтерской отчетности устанавливается учредителями (участниками) организации или общим собранием в пределах указанных сроков. См.: Приказ Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34-н «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации»// БНА. 1998. № 23.

с имущества обособленного подразделения, распределяется между бюджетами того субъекта Федерации и муниципального образования, на территории которых действует данное подразделение, исходя из стоимости имущества, фактически находящегося у обособленного подразделения, и ставки, действующей на территории данного субъекта Федерации. При этом головная организация исчисляет налог со всего принадлежащего ей имущества (в том числе переданного обособленному подразделению), а уплачивает в бюджеты па-месту своего нахождения разницу между исчисленной суммой и суммой налога на имущество обособленного подразделения, расположенного в ином муниципальном образовании.

Льготой по рассматриваемому налогу является освобождение имущества от налогообложения. Виды освобождаемого имущества можно подразделить на три группы в зависимости от основания льготы:

1. *Освобождение имущества определенного в Законе вида.* Земли, объекты жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы, полностью или частично находящиеся на балансе налогоплательщика, спутники связи, ледоколы и т.д. согласно Закону не подлежат налогообложению.

2. *Освобождение имущества в зависимости от цели его использования.* Сюда относятся: имущество, используемое исключительно для охраны природы, пожарной безопасности или гражданской обороны; имущество, используемое исключительно для нужд образования и культуры; имущество, используемое (предназначенное) исключительно для отдыха или оздоровления детей до 18 лет, и т.д.

3. *Освобождение имущества в зависимости от того, кому оно принадлежит.* Так, налог на имущество предприятий не взимается с имущества: бюджетных учреждений и организаций, органов государственной и местной власти, Центрального банка РФ, кол-СС¹ т²т⁰¹т¹т³, религиозных объединений и организаций, «Д» гаражных кооперативов и т.д.

Кроме этого представительные органы субъектов РФ и муниципальных образований имеют право устанавливать дополнительные льготы в пределах сумм, зачисляемых в соответствующий бюджет¹.

Саят^{тм} например, Решение Энгельского муниципального собрания депутатов Саратовской области от 22 марта 2001 г. № 46/4-02 «Об освобождении в 2001 г. от

изла^{тм}АЛОГ Т//и*^{тм} местного бюджета, редакций периодических печатных издания (газет)»// Документ опубликован не был. Содержится в СПС ГАРАНТ

432

Глава 18. Региональные (субъектов РФ) налоги и сборы

§ 2. Налог с продаж

Федеральным законом от 31 июля 1998 г.¹ в Российской Федерации вновь был установлен налог с продаж, действовавший ранее в течение 1991 г. на основании указа Президента СССР,

однако в новом варианте. Налог был отнесен к перечню налогов субъектов РФ. Суммы его поступлений предписано зачислять в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты в размере соответственно 40% и 60%. При этом требовалось направлять их на социальные нужды малообеспеченных групп населения. Поэтому данный налог отвечал признакам целевых налогов. Однако механизм использования этих средств по указанному целевому назначению в упомянутом федеральном Законе не был определен, и впоследствии при изменении законодательства нормы о целевом характере налога утратили силу.

Федеральным законом от 27 ноября 2001 г.² часть вторая НК РФ дополнена гл. 27 «Налог с продаж» (Раздел IX. Региональные налоги), которая в соответствии с упомянутым Законом утрачивает силу с 1 января 2004 г.

В соответствии с НК РФ на территории субъектов РФ *налог устанавливается законами соответствующих субъектов РФ и вводится ими в действие*, исходя из норм НК РФ.

При этом к компетенции субъектов РФ отнесено определение ставки налога (с учетом предельного ее размера, установленного НК РФ), порядка и сроков уплаты, формы отчетности. НК РФ не содержит норм о распределении сумм поступлений данного налога между региональным и местными бюджетами, поэтому такой вопрос относится к компетенции субъектов РФ.

НК РФ по данному налогу содержит основные положения о круге налогоплательщиков, объекте налогообложения и налоговой базе, устанавливает перечень операций, не подлежащих налогообложению, налоговый период, предельный размер налоговой ставки и ограничения при ее определении субъектами РФ, порядок исчисления налога.

¹ См. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3828.

- См. Федеральный закон от 27 ноября 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. №33. Ст. 4554.

§ 2. Налог с продаж

433

Плательщиками налога с продаж признаются организации и индивидуальные предприниматели при условии, если они реализуют товары (работы, услуги) на территории того субъекта РФ, в котором установлен указанный налог.

Объектом налогообложения являются операции по реализации *физическим лицам* товаров (работ, услуг) на территории субъекта РФ, осуществляемые за *наличный расчет*, а также с использованием расчетных или кредитных банковских карт.

В перечень операций, не подлежащих налогообложению (освобождаемых от налогообложения), включены операции по реализации указанных в НК РФ (ст. 350) *товаров* (хлеба и хлебобулочных изделий, молока и молокопродуктов, соли и других продуктов питания), детской одежды и обуви, лекарств, протезно-ортопедических изделий, учебной и научной книжной продукции, периодических печатных изданий и др.), а также *услуг* (услуг в сфере культуры и искусства, оказываемых театрами, клубными учреждениями и т.п.; услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях и уходу за больными и престарелыми, по перевозке пассажиров транспортом общего пользования, ритуальных услуг и др.).

Кодекс содержит исчерпывающий перечень таких товаров и услуг.

Налоговая база определяется как стоимость реализованных товаров (услуг), исчисленная исходя из применяемых цен (тарифов) с учетом налога на добавленную стоимость и акцизов (для подакцизных товаров) без включения в нее налога.

Налоговым периодом установлен календарный месяц.

Предельный размер *налоговой ставки* — 5%. Учитывая его, субъекты РФ самостоятельно устанавливают ставку налога. Однако не допускается установление дифференцированных ставок в отношении операций по реализации отдельных видов товаров (работ, услуг) в пределах указанной ставки.

Не допускается также установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от того, кто является налогоплательщиком или покупателем (заказчиком, отправителем) товаров, работ, услуг (ст. 353 НК РФ).

Сумма налога включается налогоплательщиком *в цену* товара (работы, услуги), *предъявляемую к оплате покупателю* (заказчику, отправителю).

Налог подлежит уплате по месту осуществления операций, подлежащих налогообложению. Если организация осуществляет эти операции через свои обособленные подразделения, расположенные вне места ее нахождения,

434

Глава 18. Региональные (субъектов РФ) налоги и сборы

ния, то налог уплачивается на территории соответствующего субъекта РФ данными обособленными подразделениями.

По действующему законодательству при введении налога с продаж на территории субъектов Федерации должно прекращаться взимание регионального сбора на нужды образовательных учреждений, а также многих местных налогов и сборов (налога на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне, сбора за право торговли, лицензионного сбора за право торговли винно-водочными изделиями и др., всего 16 видов, включенных в ст. 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»).

§ 3. Транспортный налог

Транспортный налог установлен Федеральным законом от 24 июля 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и другие акты законодательства Российской Федерации»¹. Регулирующие его нормы включены в гл. 28 «Транспортный налог» НК РФ, вошедшую в раздел IX Кодекса (Региональные налоги). Названный налог, помимо того, что является региональным, отличается другой особенностью — целевым характером. Он закреплен в качестве одного из источников целевых бюджетных средств территориальных дорожных фондов, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации (ст. 3 упомянутого Федерального закона).

В последнее время, включая 2002 год, в эти фонды (и бюджеты субъектов РФ) поступают средства от введенных ранее Законом РФ от 10 октября 1991 г. «О дорожных фондах в Российской Федерации»² двух налогов: налога на пользователей автомобильных дорог (плательщики — организации и предприниматели, ставка налога — 1 % выручки от реализации продукции) и налога с владельцев транспортных средств (плательщики — организации и граждане, уплата до ежегодной регистрации транспортных средств по дифференцированным ставкам с каждой лошадиной силы мощности двигателя, это относится только к транспортным средствам на пневмоходу). Вначале таких налогов было пять. Все они числились в ранге федеральных налогов, хотя зачислялись и

¹ СЗРФ. 2002. №30. Ст. 3027.

² ВВС. 1991. № 44. Ст. 1426; СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1930; 2000. 3341; 2002. № 30. Ст. 3027.

32. Ст.

§ 3. Транспортный налог

435

в территориальные (субъектов РФ) фонды. На основании упомянутого Федерального закона от 24 июля 2002 г. из перечня федеральных налогов, содержащегося в Законе РФ «Об основах налоговой системы» (ст. 19) пункт о налогах, служащих источником образования дорожных фондов, исключен.

С установлением транспортного налога, поскольку он является региональным, укрепляется самостоятельная финансовая база субъектов РФ. Однако финансовая база муниципальных образований ослабляется, поскольку круг объектов местного налога на имущество физических лиц сузился в результате исключения из него транспортных средств не на пневмоходу и отнесения этих средств к объектам транспортного налога.

Будучи региональным, транспортный налог устанавливается НК РФ и законами субъектов РФ, последними вводится в действие в соответствии с Кодексом.

При этом законодательные органы власти субъектов РФ определяют ставку налога (в пределах, установленных НК РФ), порядок и сроки уплаты, форму отчетности по налогу, могут устанавливать налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком. Налог обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта РФ согласно его законодательству.

Налогоплательщиками выступают физические лица и организации, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые НК РФ объектом налогообложения.

К объектам налогообложения НК РФ относит: автомобили, мотоциклы, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу; самолеты, вертолеты; теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксируемые) суда и другие водные и воздушные транспортные средства, зарегистрированные в установленном порядке в соответствии с российским законодательством.

Кроме того, НК РФ устанавливает исчерпывающий перечень транспортных средств, *не являющихся объектом налогообложения*⁴³⁶ В него входят:

- 1) весельные лодки, а также моторные лодки с двигателем мощностью не свыше 5 л.с.;
- 2) автомобили легковые, специально оборудованные для использования инвалидами, а также легковые автомобили с мощностью двигателя до 100 л.с. (до 73,55 кВт), полученные (приобретенные) через органы социальной защиты населения;

436

Глава 18. Региональные (субъектов РФ) налоги и сборы

- 3) промысловые морские и речные суда;
- 4) пассажирские и грузовые морские, речные и воздушные суда организаций, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских и (или) грузовых перевозок;
- 5) тракторы, самоходные комбайны, специальные автомашины, зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сельскохозяйственных работах для производства сельскохозяйственной продукции;
- 6) транспортные средства, принадлежащие федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба;
- 7) транспортные средства, находящиеся в розыске при условии подтверждения факта их угона (кражи) документом уполномоченного органа;
- 8) самолеты и вертолеты санитарной авиации и медицинской службы.

Налоговая база для разных видов транспортных средств определяется по-разному: в отношении транспортных средств, имеющих двигатели, как мощность последнего в лошадиных силах, в отношении несамоходных транспортных средств, для которых определяется валовая вместимость, — в регистровых тоннах, в отношении других — как единица транспортного средства.

Налоговый период установлен в календарный год.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ, исходя из ставок закрепленных в НК РФ. При этом субъект РФ вправе их увеличить или уменьшить, но не более чем в пять раз. Размеры ставок зависят от категории транспортных средств, мощности его двигателя или валовой вместимости. Так, НК РФ установил ставки налога на легковые автомобили с *каждой лошадиной силы* мощности двигателя от 5 руб. (до 100 л.с.) до 30 руб. (свыше 250 л.с.); на самолеты и вертолеты — 25 руб.; а на другие воздушные (и водные) транспортные средства, не имеющие двигателей, — 2000 руб. с единицы транспортного средства.

Налогоплательщики-организации самостоятельно исчисляют подлежащую уплате сумму налога. Кроме того, они представляют в налоговый орган по месту нахождения транспортных средств налоговую декларацию.

В отношении налогоплательщиков — *физических лиц* сумму налога исчисляет налоговый орган на основании сведений, представляемых им органами, осуществляющими государственную регистрацию транспортных средств.

§ 4. Сбор на нужды образовательных учреждений

437

Уплата налога производится налогоплательщиком по месту нахождения транспортного средства.

При исчислении налога учитывается количество месяцев, в течение которых данное транспортное средство было зарегистрировано на налогоплательщика. Органы, осуществляющие государственную регистрацию транспортных средств, обязаны сообщать соответствующие сведения в налоговое учреждение.

-*&'*

§ 4. Сбор на нужды образовательных учреждений

Законом РФ от 22 декабря 1992 г. налоговая система РФ дополнена целевым сбором на нужды

образовательных учреждений¹.

Этот сбор отнесен к числу налогов субъектов РФ, установление его входит в компетенцию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Он имеет строго целевой характер и должен использоваться на дополнительное финансирование образовательных учреждений. Данный платеж назван в законодательстве сбором. Однако он обладает всеми признаками налогов, в частности, ему свойственна, как и налогам, регулярность поступлений. Он относится к числу целевых налогов.

Плательщиками сбора являются организации, расположенные на территории субъекта Федерации. В их число входят также предприятия с иностранными инвестициями, зарегистрировавшие свою деятельность на территории соответствующего субъекта РФ. Учреждения, состоящие на бюджетном финансировании, но не занимающиеся предпринимательской деятельностью, к уплате данного сбора не привлекаются. Объектом обложения данным сбором определен годовой фонд заработной платы плательщика.

Закон определяет предельный размер *ставки* сбора: он не должен превышать 1% годового фонда оплаты труда организации. Исходя из этого, законодательные (представительные) органы власти субъектов Федерации устанавливают размер сбора на своей территории. Расходы плательщика по уплате сбора относятся на финансовые результаты его деятельности. См.: Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3828.

• ос Глава 18. Региональные (субъектов РФ) налоги и сборы

Плательщики сами исчисляют сумму платежа и представляет в налоговые органы расчет по ней. Сроки уплаты устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Федерации по согласованию с налоговыми органами. Сбор зачисляется в бюджеты субъектов Федерации. В НК РФ (части первой) такой платеж в перечне налогов и сборов не предусмотрен.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. На основе НК РФ определите систему региональных налогов, сравните ее с системой, установленной Законом РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».
2. В каком порядке устанавливаются и вводятся в действие региональные налоги?
3. К каким классификационным группам относится налог на имущество предприятий? Что является объектом обложения по данному налогу? По каким ставкам он взимается? Каково соотношение налога на имущество предприятий с налогом на недвижимость?
4. К каким классификационным группам относится налог с продаж?
5. Дайте характеристику налога с продаж соответственно основным элементам налогообложения.
6. Каковы права субъектов РФ по правовому регулированию налога с продаж?
7. Какие налоги прекращают действие с введением налога с продаж?
8. К каким классификационным группам относится транспортный налог?
9. Назовите плательщиков и объекты транспортного налога.
10. Каковы права субъектов РФ по правовому регулированию транспортного налога. В какие бюджеты он зачисляется?
11. К каким классификационным группам относится сбор на нужды образовательных учреждений? По каким признакам он сходен с налогами?
12. Кто является плательщиком сбора на нужды образовательных учреждений? Что является объектом обложения данным сбором? Какова ставка платежа?

Г л а в а 19. Местные налоги и сборы

§ 1. Особенности местных налогов „ сборов
в Российской Федерации⁶¹ самоуправления

они

тов. В 90-х гг. В _

местных Указа

РФ от 27 декабря 1991

сийской Федерац

число местных на;

дельцев строений, а та*

транспортных средств,

одноименным налогам.

введения нескольких

распространения.

гэ,.....т^а^

сформировалась новая

«^{ейство} вавщей на основании

Закона

Совета СССР от 26

г п До Вступления* в действие а R о СНоВаХ налоговой системы в

Соответствтм с названным Указом

ГТМ тм^b т№ Платежа ~ тмтм* с »

е ³!1 еЛЬНЫЙ налог и налог с владельцев ^ пр Идентичные Установленным позднее Предус! атРив^ась также

возможность тм СбoPов, Не по^ивших широкого

ны налоги в Другие платежи

выделяет в налоговой системе местными налогами. В нее включе-лова, помимо них — "*/нъ/ и по

своим с учетом

кодекс сократил число местных налогов.

> сборах<

Ст 790; 1988

ДО

440

К ним относится только пять платежей: земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, переведенный из перечня налогов федерального уровня, и местные лицензионные сборы (ст. 15 Кодекса). Однако эта статья еще не вступила в действие.

Установление местных налогов и сборов относится к предметам ведения муниципальных образований (местного самоуправления) в числе других финансовых вопросов местного значения и находится в исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления. Органы местного самоуправления также самостоятельно устанавливают и льготы по *этим* налогам.

В рассматриваемых правах органов местного самоуправления нашли отражение положения Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г., в которой особо выделена компетенция местных сообществ, касающаяся местных налогов и сборов. В этом документе отмечается, что местные сообщества имеют право в рамках экономической политики государства на собственные достаточные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. «По крайней мере, часть финансовых ресурсов, — говорится в Хартии, — должна поступать за счет местных сборов и налогов, уровень которых они имеют право устанавливать в рамках закона» (п. 1 и 3 ст. 9).

Местным налогам и сборам, согласно законодательству РФ, свойствен ряд общих особенностей, а именно:

- а) использование поступлений по этим платежам на местные нужды в пределах территории, подведомственной соответствующему органу местного самоуправления;
- б) зачисление их в местные бюджеты в качестве закрепленных доходов;
- в) отнесение введения и организации взимания данных платежей к компетенции органов местного самоуправления;
- г) нахождение поступления и использования платежей как составной части доходов местных бюджетов под контролем органов местного самоуправления;
- д) наличие у органов местного самоуправления более широкой компетенции по правовому регулированию местных налогов и сборов в сравнении с налоговыми платежами других уровней.

Правовое регулирование местных налогов и сборов органы местного самоуправления осуществляют в пределах полномочий, определенных законодательством РФ.

§ 1. Особенности местных налогов и сборов

441

441

Прежде всего, органы местного самоуправления, устанавливая местные налоги и сборы на

своей территории, должны руководствоваться их перечнем, предусмотренным в Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (впоследствии — ст. 15 НК РФ), за пределы которого они выходить не вправе. Другие вопросы местных налогов и сборов — установление ставок, льгот и т.д. — также решаются в рамках оп-""* ределенных законодательством РФ. По упомянутым вопросам органы местного самоуправления принимают решения самостоятельно.

Местные налоги и сборы по действующему законодательству подразделяются на две группы в зависимости от порядка их установления и введения:

во-первых, налоги и сборы, устанавливаемые законодательством РФ и подлежащие обязательному введению на всей территории РФ. Конкретные ставки этих налогов определяются законодательными актами органов государственной власти субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления, если иное не предусмотрено законодательством РФ;

во-вторых, налоги и сборы, вводимые по усмотрению органов местного самоуправления, исходя из их перечня, предусмотренного федеральным законодательством.

К первой группе относятся: налог на имущество физических лиц, земельный налог, регистрационный сбор с физических лиц занимающихся предпринимательской деятельностью. Другие платежи входят во вторую группу.

Среди рассматриваемых платежей налоги в собственном смысле слова составляют небольшую часть. Это — налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне, налог на рекламу, налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. Остальные — сборы. Все они объединяются в Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (ст. 21) под условным наименованием «Местные налоги».

В законодательстве особо урегулирован вопрос о порядке распределения расходов предприятий и организаций по уплате местных налогов и сборов. Так, расходы по уплате целевых сборов на содержание милиции, благоустройство территории, на нужды образования, налог на рекламу, сбор за парковку автотранспорта сборы за проведение теле- и кино съемки, сборы за уборку терпи-

442

Глава 19. Местные налоги и сборы

тории населенных пунктов и налог на содержание жилищного фонда и социально-культурной сферы относятся на финансовые результаты деятельности предприятий и организаций.

Расходы по уплате земельного налога относятся на себестоимость продукции (работ, услуг).

Остальные местные налоги и сборы предприятия и организации уплачивают за счет части прибыли, остающейся после уплаты налога на прибыль; это относится к сбору за право торговли, лицензионному сбору за право торговли винно-водочными изделиями, сбору за право использования местной символики и др.

В случаях исполнения соглашений о разделе продукции, заключенных сторонами в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции»¹ взимание местных налогов и сборов заменяется разделом продукции².

Контроль за правильностью и своевременностью взимания в бюджет местных налогов, как и налогов других уровней, осуществляется налоговыми органами в соответствии с Законом о налоговых органах и нормами части первой НК РФ (гл. 14 «Налоговый контроль»). Однако представительные органы местного самоуправления вправе создавать муниципальную налоговую службу для сбора местных налогов. Данная служба должна координировать свою деятельность с налоговыми органами РФ и предоставлять им всю необходимую информацию³.

§ 2. Местные налоги и сборы, подлежащие введению на всей территории Российской Федерации

Группа местных налогов и сборов, введение которых предопределено Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и не требует подтверждения со стороны органа местного самоуправления, небольшая по численности. Однако эти налоги из числа местных наиболее социально и экономически значимые. Они охватывают широкий круг

налогоплательщиков и регулируются особыми законами РФ.

¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18; 1999. № 2. Ст. 246; Российская газета. 2001. 23 июня.

² СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 879. (п. 3 ст. 7).

³ См. ст. 14 Федерального закона от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

§ 2. Местные налоги и сборы, подлежащие введению на всей территории РФ 443

А. Налоги на имущество физических лиц

Закон РФ «О налогах на имущество физических лиц» был принят 9 декабря 1991 г.¹ До него в советский период действовало налогообложение принадлежащего гражданам имущества лишь по отдельным его видам, в сущности единичным: это налоги с владельцев строений и с владельцев транспортных средств. До 50—60-х гг. существовали налоги и с владельцев скота. К этой же группе налогов отнесено и налогообложение земли (платеж име-..., новался земельной рентой²). В силу незначительности перечня объектов налогообложения не применялось обобщающего их наименования, не существовало и общего нормативного акта, регулирование производилось отдельными нормативными актами по конкретным видам имущества.

Поимущественные налоги действовали в царской России (например, квартирный налог, налог с наследства). Они взимаются в зарубежных странах со стоимости движимого и недвижимого имущества, обычно по невысоким ставкам, в системе местного налогообложения.

Особенность поимущественных налогов состоит в том, что их объектом является имущество само по себе, а не как источник дохода³.

Закон РФ от 9 декабря 1991 г. в едином акте установил налогообложение имущества граждан, охватывающее разнообразные его виды. Как исключение были выделены автомобили и другие транспортные средства на пневмоходу, налогообложение которых урегулировано особым нормативным актом⁴, как и налогообложение земли⁵. Круг объектов налогов на имущество по действующему законодательству в сравнении с недавним прошлым был существенно расширен.

Впоследствии в налогообложение имущества физических лиц внесены значительные изменения Федеральным законом от

¹ ВВС РФ. 1992. № 8. Ст. 362; 1993. № 4. Ст. 118; № 14. Ст. 486; Ст. 1236; СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 346; 1999. № 29. Ст. 3689; 2002. № 30. Ст. 3027.

² См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 апреля 1942 г. «О местных налогах и сборах» // ВВС СССР. 1942. № 13.

³ По законодательству царской России помимо поимущественных выделялись еще и поимущественно-подходные налоги, в которых учитывалась доходность объектов налогообложения. См.: *Ходский Л.С.* Основы государственного хозяйства СПб., 1894. С. 167, 275.

⁴ Закон РФ «О дорожных фондах в Российской Федерации» // ВВС РФ. 1991 №44. Ст. 1426.

⁵ См.: Закон РФ «О плате за землю» // ВВС РФ. 1991. № 44. Ст. 1424.

444

Глава 19. Местные налоги и сборы

17 июля 1999 г.¹ Так, взамен установленной прежде единой ставки налога на строения, помещения и сооружения в 0,1% от стоимости названного имущества предусмотрены дифференцированные ставки в зависимости от размера стоимости. Соответственно уточнена компетенция органов местного самоуправления по определению ставок налогов на имущество физических лиц.

Федеральным законом от 24 июля 2002 г.² исключены из круга объектов на имущество входившие в него транспортные средства — вертолеты, самолеты, яхты и другие средства не на пневмоходу. Они стали объектом налогообложения транспортного налога. Новый порядок вводится с 1 января 2003 г.

Плательщиками налогов на имущество на основании Закон РФ от 9 декабря 1991 г. с изменениями и дополнениями являются физические лица — собственники имущества, отнесенного Законом к объектам налогообложения.

Если имущество, признаваемое объектом налогообложения, находится в общей *долевой* собственности нескольких физических лиц, налогоплательщиком считается каждое из них соразмерно своей доле в этом имуществе. Аналогично определяются налогоплательщики, если имущество находится в общей долевой собственности физических лиц и предприятий (организаций), однако если имущество находится в общей *совместной* собственности нескольких физических лиц, на них возложена равная ответственность по исполнению

налогового обязательства.

Объектами налогообложения являются: жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения.

Ставки налогов. Закон устанавливает предельные ставки налога на строения, помещения и сооружения в дифференцированных размерах в зависимости от стоимости имущества:

Стоимость имущества До 300 тыс. руб. От 300 тыс. до 500 тыс. руб. Свыше 500 тыс. руб.

Ставка налога До 0,1%

От 0,1% до 0,3% От 0,3% до 2,0%

¹ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3689.

² См. ст. 1 (п. 30) и ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3027.

§ 2. Местные налоги и сборы, подлежащие введению на всей территории РФ 445

В рамках предусмотренных пределов конкретные ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной *инвентаризационной стоимости* указанного имущества. При этом органы местного самоуправления могут учитывать и другие критерии, например, тип использования имущества.

Льготы. За особые заслуги перед обществом и государством*; от налога освобождаются Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации и лица, награжденные орденом Славы трех степеней, участники гражданской и Великой Отечественной войн и т.п. В качестве социальной поддержки также по всем объектам от налога освобождаются инвалиды I и II групп и инвалиды с детства; лица, получающие льготы как подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и других подобных аварий; лица, принимавшие участие в испытаниях ядерного оружия, в ликвидации аварий на ядерных установках; лица, уволенные с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 20 лет и более; члены семьи военнослужащего, потерявшие кормильца.

Помимо этого, от налога освобождаются: пенсионеры; граждане, выполнявшие интернациональный долг в Афганистане и других странах, в которых велись боевые действия; родители и супруги погибших военнослужащих, а также государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей; деятели культуры, искусства и народные мастера, использующие специально оборудованные помещения (включая жилье) исключительно в качестве творческих мастерских, ателье, студий, а также лица, использующие жилую площадь для организации негосударственных музеев, галерей, библиотек и т.п. (на период использования).

Согласно Закону РФ от 17 июля 1999 г. налог не уплачивается также с расположенных на участках в садоводческих и дачных некоммерческих объединениях граждан жилых строений (жилой площадью до 50 кв. м) и хозяйственных строений и сооружений (общей площадью до 50 кв. м).

Поскольку данный налог является местным и зачисляется в местный бюджет (по месту нахождения, регистрации имущества), то органы местного самоуправления могут предоставлять до-

446

Глава 19. Местные налоги и сборы

полнительные, -помимо предусмотренных в Законе, льготы и уменьшать размеры ставок.

Исчисление налогов возложено на налоговые органы, которые вручают налогоплательщикам платежные извещения не позднее 1 августа.

За строения, помещения и сооружения, перешедшие по наследству, налог взимается с момента открытия наследства¹. За вновь возведенные строения, помещения и сооружения налог уплачивается с начала года, следующего за их возведением.

Налог на транспортные средства исчисляется по состоянию на 1 января того года, за который исчисляются платежи.

В случае уничтожения, полного разрушения строения, помещения, сооружения налога должно

быть прекращено, начиная с месяца, в котором они были уничтожены или полностью разрушены.

Налоговый кодекс РФ (часть первая) сохранил налог на имущество физических лиц в числе налоговых платежей населения, оставив его, по-прежнему, в группе местных налогов (ст. 15). Однако наряду с этим Кодекс в перечне *региональных* налогов предусмотрел и налог на *недвижимость* как альтернативный совокупности налогов на имущество физических лиц, организаций и земельного налога. Действие последних прекращается на территории тех субъектов РФ, органы государственной власти которых ввели налог на недвижимость. Таким образом, в результате введения этого нового налога сократится число местных налогов, зачисляемых в местные бюджеты.

Б. Земельный налог

Земельный кодекс РФ в ст. 65 закрепляет платность использования земли на территории Российской Федерации. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Порядок исчисления и уплаты земельного налога установлен Законом РФ от 11 октября 1991 г. «О плате за землю». В дальнейшем правовое регулирование будет осуществляться Налоговым кодексом РФ. В НК РФ земельный налог включен в группу местных налогов, также предусматривается возможность введения субъектами РФ налога на недвижимость, который прекратит действие

¹ Временем открытия наследства признается день смерти наследодателя; при объявлении его умершим днем смерти считается день вступления в законную силу решения суда об этом (ст. 1114 ГК РФ).

§ 2. Местные налоги и сборы, подлежащие введению на всей территории РФ

447

(земельного налога и налогов на имущество физических лиц и предприятий)¹.

Плательщиками земельного налога являются собственники земли, землевладельцы и землепользователи. Плательщиков земельного налога можно подразделить на три группы:

1 *Сельскохозяйственные организации (колхозы, совхозы, кооперативы и т.д.) и крестьянские фермерские хозяйства.* Особенность данной группы плательщиков заключается в том, что* они уплачивают только земельный налог и освобождены от взимания иных налогов. Такое освобождение действует при условии, что доходы данных организаций от несельскохозяйственной деятельности не превышают 25%. Для крестьянских (фермерских) хозяйств предусматривается освобождение и от уплаты земельного налога в течение 0 лет с момента предоставления им земельных участков, если они организованы гражданином впервые².

2. *Сельскохозяйственные организации индустриального типа (птицефабрики, зверосовхозы, животноводческие комплексы и т.д.).* Они обязаны платить наряду с земельным и другие налоги в установленном порядке.

3. *Прочие организации и физические лица.* На них распространяется обычный порядок налогообложения, но земельный налог взимается у них по другим ставкам, в отличие от сельскохозяйственных организаций индустриального типа.

Объектом налогообложения является земля. Закон подразделяет земли на два вида:

- земли сельскохозяйственного назначения,
- земли несельскохозяйственного назначения.

Ставки налога определяются органами власти муниципального образования или органами государственной власти субъекта РФ на основе средних размеров земельного налога. При установлении конкретного размера земельного налога должны быть использованы поправочные коэффициенты, учитывающие особенности земельного участка, а также нормы индексации ставок земельного налога, закрепленные федеральным законодательством.

с1997Г с 1997 г.

е городе и

ве»

*Рядке эксперимент введён в городах Великом : Федеральный закон от 20 июля 1997 г. «О прове-

ВеликомНов-

срф1997

Д

СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3582; 1999. № 47. Ст. 5614

448

Глава 19. Местные налоги и сборы

Таким образом, размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной

деятельности или доходов владельца земельного участка, он определяется качеством земли и ее местоположением.

Следует специально подчеркнуть, что в Законе РФ «О плате за землю» средний размер и средние ставки земельного налога закреплены по состоянию на 1994 г., а начиная с 1995 г. эти показатели ежегодно индексируются¹. Например, Федеральный закон от 14 декабря 2001 г. «Об индексации ставок земельного налога» определяет, что ставки земельного налога, действовавшие в 2001 г., применяются в 2002 г. с коэффициентом 2². В целях информирования налогоплательщиков о действующих размерах ставок земельного налога Министерство РФ по налогам и сборам публикует эти данные в окончательном варианте с учетом внесенных корректировок³.

Средние размеры земельного налога различаются для земель сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения.

Земли сельскохозяйственного назначения подразделяются на несколько групп в зависимости от применяемой ставки налога.

1. *Пашни, сенокосы, пастбища и иные земельные угодья.* Ставка налога на такие земли устанавливается на основе базовых размеров органами представительной власти субъектов Российской Федерации с одного гектара пашни с учетом местоположения земельных участков.

2. *Земельные участки, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, выпаса скота и т.д.* Собственники, пользователи и владельцы таких земельных участков уплачивают земельный налог по средним ставкам налога за земли сельскохозяйственного назначения соответствующего региона, закрепленные упомянутым Законом, с учетом ежегодной индексации.

3. *Земельные участки, предоставленные гражданам и организациям для иных целей.* В этом случае налог взимается в твердой денежной сумме за 1 кв. м. Ее конкретный размер определяется

¹ См., например: Федеральный закон от 28 октября 1998 г. «О ставках земельного налога в 1998 году» // СЗ РФ. 1998. № 44. Ст. 5392; Федеральный закон от 22 февраля 1999 г. «О федеральном бюджете на 1999 год» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1093; 2000. № 2. Ст. 156 и др.

² СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4828.

³ См. например, письмо МНС РФ от 28 декабря 2001 г. № ВБ-6-21/1004 // Налоговый вестник. 2002. № 3.

§ 2. Местные налоги и сборы, подлежащие введению на всей территории РФ 449

L на основе ст. 6 Закона РФ от 11 октября 1991 г. также с учетом ' ежегодной индексации.

Установленные ставки на земельные участки 2-й и 3-й групп могут быть увеличены органами власти местного самоуправления, но не более чем в два раза.

К землям несельскохозяйственного назначения относятся: земли городов, курортных и дачных поселков и т.д. Для таких

(земель рассматриваемым Законом также установлены средние ставки налога за один квадратный метр по экономическим районам с учетом категорий городов. Наиболее высокие ставки в Центральном районе.

Налог за земли, занятые жилищным фондом (государственным, муниципальным, индивидуальными или иным), личным подсобным хозяйством, дачными участками и т.д. в границах городской (поселковой) черты, взимается в размере 3% средних ставок земельного налога для земель несельскохозяйственного назначения, но не менее предусмотренного федеральным законодательством предела.

Налог за прочие городские земли устанавливается на основе средних ставок органами местного самоуправления в зависимости от местоположения и зоны градостроительной ценности.

Если земельный участок превышает установленные нормы отвода, то за превышенную часть площади налог взимается в двукратном размере.

В отношении расположенных вне населенных пунктов земель, занятых предприятиями промышленности, транспорта, связи, других отраслей хозяйства, полигонами и т.д., закреплены специальные размеры налогообложения. Также особые ставки и порядок налогообложения предусмотрены для земель водного и лесного фондов.

Налоговым периодом является календарный год.

Налогоплательщики-организации рассчитывают налог самостоятельно и обязаны подать в

налоговый орган по месту регистрации расчет земельного налога по каждому земельному участку до 1 июля ежегодно. Расчет земельного налога с физических лиц осуществляется налоговым органом, по его результатам не позднее 1 августа налогоплательщику присылается требование об уплате земельного налога.

Сроки уплаты. Закон РФ от 11 октября 1991 г. устанавливает, что сумма исчисленного налога должна быть уплачена налогоплательщиком равными долями не позднее 15 сентября и 15 ноября. Органы представительной власти субъектов РФ и муниципаль-

15-941

450

Глава 19. Местные налоги и сборы

ных образований имеют право устанавливать иные сроки уплаты земельного налога с учетом местных условий.

В случае если налогоплательщику не было предъявлено требование об уплате земельного налога или если налог был им уплачен на основе ошибочных расчетов, уплата налога или его перерасчет допускается не более чем за три предшествующих года.

Льготы имеют в основном социальный характер (от уплаты налога освобождены инвалиды I и II групп, Герои Советского Союза, Герои России, военнослужащие и т.д.) или учитывают общественную значимость отдельных категорий плательщиков (например, не платят налог высшие учебные заведения, учреждения культуры, здравоохранения, заповедники, ботанические сады и т.д.).

Органы представительной власти субъектов РФ и муниципальных образований имеют право устанавливать дополнительные льготы в пределах суммы налога, поступающей в соответствующий бюджет¹.

С 1999 г. средства от земельного налога зачисляются на счета, открытые в органах федерального казначейства, а затем распределяются между уровнями бюджетной системы в пропорциях, установленных законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Например, поступления от налога за земли городов и поселков в 2001 г. распределялись между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Федерации и бюджетами муниципальных образований в следующих долях: 30%, 20% и 50% соответственно², а в 2002 г. — 15%, 35% и 50% соответственно³. В дальнейшем доля федерального бюджета от поступлений земельного налога будет передана в бюджеты субъектов Российской Федерации⁴.

¹ Например, Дорожный орган Саратовской области с 1998 г. был освобожден от уплаты земельного налога за земли, занимаемые автомобильными дорогами общего пользования, находящимися в государственной собственности Саратовской области в части средств, зачисляемых в областной бюджет. См. Закон Саратовской области от 6 февраля 1998 г. № 9-ЗСО «Об автомобильных дорогах Саратовской области» // Саратовские вести по понедельникам. 1998. 16 февр.

² Статья 11 Федерального закона от 27 декабря 2000 г. «О федеральном бюджете на 2001 год» // СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. I). Ст. 2; 2001. № 33 (ч. I). ст. 3433; 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3434; Российская газета. 2001. 19 окт.

³ Статья 12 Федерального закона от 30 декабря 2001 г. «О федеральном бюджете на 2002 год» // СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. II). Ст. 5030.

⁴ Статья 18 Федерального закона от 24 июля 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 30 июля.

§ 2. Местные налоги и сборы, подлежащие введению на всей территории РФ 451

С момента введения земельного налога в 1991 г. предусматривалось, что он имеет целевой характер и средства от него могут быть использованы только на закрепленные ст. 24 Закона «О плате за землю» цели, связанные с повышением качества земледелия и землепользования на территории Российской Федерации. С 1999 г. действие данной статьи приостановлено в части целевого использования централизованного земельного налога, и это приостановление ежегодно пролонгируется.

В. Регистрационный сбор

Регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, взимается на основе Закона РФ от 7 декабря 1991 г.

Плательщиками его выступают физические лица, изъявившие желание заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица. При этом избранный вид деятельности не должен относиться к запрещенной законодательными актами РФ.

Объект обложения данным сбором — государственная регистрация упомянутых лиц в качестве предпринимателей без образования юридического лица.

Ставки сбора. Предельный размер ставки регистрационных сборов устанавливается органами местного самоуправления. Закон предусматривает его ограничение размером минимальной месячной заработной платы. Исходя из этого, конкретный размер сбора определяет для отдельных плательщиков местная администрация при рассмотрении заявления о регистрации. Полученные по сбору суммы зачисляются в соответствующий бюджет по месту регистрации. Сбор уплачивается через учреждения банка либо иные учреждения, принимающие платежи от населения по налогам и сборам. Свидетельство о регистрации физического лица в качестве предпринимателя не выдается без представления документа об уплате регистрационного сбора.

Уплаченный регистрационный сбор не возвращается. В случае утери предпринимателем свидетельства местная администрация выдает ему дубликат, если имеются уважительные причины. За дубликат взимается 20% суммы ранее уплаченного регистрационного сбора.

Льготы по регистрационному сбору в Законе не предусмотрены, их установление входит в компетенцию органов местного самоуправления.

15'

452

Глава 19. Местные налоги и сборы

§ 3. Местные налоги и сборы, вводимые по усмотрению органов местного самоуправления
Из всей системы местных налогов и сборов их наибольшая часть взимается на территории муниципального образования, только в случае принятия соответствующим органом местного самоуправления решения о введении каждого из конкретных платежей, предусмотренных в установленном законодательством перечне. Этот перечень не предполагает обязательного введения всех упомянутых в нем платежей. При этом на органы местного самоуправления возлагается разработка и принятие положений о вводимых налогах и сборах, исходя из Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и с учетом местных особенностей.

Учитывая сложность работы по правовому регулированию этих платежей и недостаточность по ней опыта у местных органов, Комиссия Совета Республики Верховного Совета РФ по бюджету, планам, налогам и ценам, Минфин России и Госналогслужба РФ рекомендовали примерные положения по отдельным видам местных налогов и сборов¹.

Местные органы не сразу и не в полной мере воспользовались своим правом вводить названные платежи. По состоянию на 1 июля 1992 г. (т.е. по истечении полугода после получения данного права) они были введены лишь в 20% общего количества административно-территориальных единиц². Впоследствии этот процесс активизировался, и нынешние органы местного самоуправления взимают практически все платежи, предусмотренные законом.

Закон РФ «Об основах налоговой системы» в общих чертах определяет круг плательщиков по каждому платежу и предельные размеры ставок, не затрагивая вопросов предоставления льгот, которые в случае необходимости могут быть разрешены органами местного самоуправления. В актах органов местного самоуправления должны быть также четко определены объекты обложения, порядок исчисления и сроки уплаты, порядок представления отчетности по налогам и сборам, органы, осуществляющие прием платежей, права, обязанности и ответственность плательщиков.

¹ См.: Финансы. 1992. № 7. С. 37—50; № 8. С. 20—30; Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1993. № 9. С. 82—99.

² См.: Экономика и жизнь. 1992. №36. С. 1.

§ 3. Местные налоги и сборы, вводимые по усмотрению органов самоуправ. 453

В числе платежей данной группы значатся следующие налоги. *Налог на рекламу* распространяется на организации и на физических лиц, зарегистрированных в качестве предпринимателей, рекламирующих свою продукцию. Рекламой считаются все виды объявлений, извещений и сообщений, передающие информацию с коммерческой целью при помощи средств массовой информации, справочников, листовок и т.п., имущества юридических и физических лиц, одежды. Ставки налога устанавливаются размере, не превышающем 5% стоимости услуг по рекламе.

Орган местного самоуправления по своему усмотрению может " установить льготы на отдельные виды рекламы (например, на рекламу благотворительных мероприятий и др.).

Налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров уплачивают организации и физические лица, занимающиеся перепродажей указанных товаров. Объектом налогообложения является сумма сделки (купли-продажи). Ставка налога, устанавливаемая решениями органов местного самоуправления, не должна превышать 10% сумм сделки. Налог уплачивается в срок совершения сделки. Нотариальные конторы, органы ГИБДД и другие учреждения выдают соответствующие документы на право собственности приобретаемых товаров лишь при наличии квитанции (платежного документа). Органы местного самоуправления могут освободить от налога, например, лиц, реализующих указанные товары не в коммерческих целях.

Налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне может вводиться органами местного самоуправления, на территории которых находится курортная местность.

Помимо налогов органами местного самоуправления могут устанавливаться *сборы*.

Сбор за право торговли. К его плательщикам относятся организации, а также физические лица, осуществляющие торговлю товарами и изделиями как через постоянные торговые точки (магазины, столовые, кафе и т.п.), так и в порядке свободной торговли с рук, выносных лотков, открытых прилавков и автомашин в местах, определенных исполнительными органами местного самоуправления¹.

¹ Уплата регистрационного сбора физическими лицами, постоянно занимающимися торговлей и зарегистрированными в соответствии с Законом РФ от 7 декабря 1991 г. «О регистрационном сборе с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и о порядке их регистрации», не является основанием для освобождения от сбора за право торговли.

454

Глава 19. Местные налоги и сборы

Организации и физические лица, осуществляющие торговлю на основе обязательного лицензирования и уплатившие лицензионный сбор, сбор за право торговли не уплачивают. В Законе не содержится норм относительно ставок этого сбора. Поэтому размеры их подлежат определению органом местного самоуправления, установившим сбор. При этом учитываются место расположения торговой точки, объем реализации, вид товара и т.п.

Сбор может уплачиваться путем выдачи временного патента или приобретения разовых талонов, продажа которых производится в специальных пунктах, расположенных в местах осуществления торговли. Разовые талоны являются документами строгой отчетности.

Лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями взимается с организаций и физических лиц, реализующих винно-водочные изделия и пиво населению. Физические лица, изъявившие желание заниматься торговлей этими изделиями, обязаны зарегистрироваться в качестве предпринимателей.

Закон определяет размеры ставок этого сбора, не предусматривая, как по другим платежам, прав органов местного самоуправления по их конкретизации. С организаций он взимается в размере 50 МРОТ, а с физических лиц в размере 25 МРОТ (действующего на момент получения лицензии) в год. Размер сбора может быть дифференцирован в зависимости от времени, на которое выдается лицензия.

При торговле юридическими и физическими лицами с временных торговых точек, обслуживающих вечера, гулянья и т.п. мероприятия, сбор уплачивается в размере 1/2 МРОТ за каждый день торговли.

Действие лицензии распространяется лишь на территорию, подведомственную органу, выдавшему ее.

Лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей взимается с организаций и физических лиц, являющихся организаторами упомянутых мероприятий. Закон определяет предельный размер ставки сбора — он не должен превышать 10% стоимости заявленных к аукциону товаров или суммы, на которую выпущены лотерейные билеты. Организаторы, уплатившие сбор, получают лицензию, без наличия которой проведение местных аукционов и лотерей запрещается.

Аукционы считаются местными, если они организованы по решению органов власти местного самоуправления в пределах подведомственной им территории и участниками их являются орга-

низации и физические лица, зарегистрированные и расположенные на этой территории. Местные (муниципальные) лотереи — это лотереи, которые проводятся на муниципальной территории, подведомственной одному органу местного самоуправления и лишь среди населения данной территории¹.

Сбор за парковку автотранспорта распространяется на организации и физических лиц, осуществляющих парковку автотранспорта в специально оборудованных или отведенных для этих целей местах. Согласно Закону РФ ставки сбора самостоятельно определяют органы местного самоуправления; они же устанавливают льготы для плательщиков.

Сбор уплачивается на месте парковки в момент постановки транспорта на стоянку. Взимание сбора возлагается на коммунальные или иные службы, по решению местной администрации. Органы этой службы производят уплату в бюджет сумм сбора за парковку в установленный срок.

Сбор за право использования местной символики уплачивают организации и физические лица — производители продукции, на которой использована местная символика: гербы, виды города и местностей, исторических памятников и т.п., которые должны быть конкретно указаны в Положении, утверждаемом органом местного самоуправления. Согласно Закону РФ предельный размер сбора 0,5% от стоимости реализуемой продукции. Вопрос о конкретном размере ставки сбора рассматривается специальной комиссией для каждого производителя продукции.

Сбор со сделок, совершаемых на биржах, взимается с участников сделки, осуществляющих в установленном порядке эти операции. Данный сбор не распространяется на операции с ценными бумагами, с которых законодательством взимается соответствующий налог².

Биржевой сделкой является зарегистрированный биржей договор (соглашение), заключенный участниками биржевой торговли в отношении биржевого товара в ходе торгов.

Плательщиками данного сбора являются организации и физические лица.

Предельный размер ставки, установленный Законом РФ, составляет 0,1% суммы сделки.

См.: Временное положение о лотереях в Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 19 сентября 1995 г. //СЗ РФ. 1995. № 39. Ст. 3754.

См.: Закон РФ «О налоге на операции с ценными бумагами» // СЗ РФ. 1995 № 43. Ст. 4011; 2001. № 23. Ст. 2287.

456

Глава 19. Местные налоги и сборы

Сбор за право проведения кино- и телесъемок уплачивают коммерческие кино- и телеорганизации, производящие съемки, которые требуют от органов местного самоуправления осуществления организационных мероприятий (выделение нарядов милиции, оцепление территории и т.п.). Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» не определяет размеров ставок сбора. Установление их относится к полномочиям органов местного самоуправления.

Сбор с владельцев собак распространяется на физических лиц — владельцев собак (кроме служебных), проживающих в городах. Согласно Закону ставка сбора может быть установлена соответствующими органами местного самоуправления в размере не выше 1/7 МРОТ в год (установленного на момент исчисления налога). Документ (квитанция) об оплате сбора предъявляется при регистрации собак, проводимой коммунальными органами.

Основанием для освобождения от уплаты сбора владельцем служебной собаки является документ, подтверждающий необходимость ее содержания и использования в служебных целях.

Сбор за выдачу ордера на квартиру уплачивают физические лица, получившие право на заселение отдельной квартиры. Закон РФ устанавливает предельный размер сбора, который не должен превышать 3/4 МРОТ (на день получения ордера). Устанавливая размер сбора, органы местного самоуправления должны учитывать общую площадь и качество жилья. Уплата производится до получения ордера.

Сбор за уборку территорий населенных пунктов уплачивается организациями и физическими лицами (владельцами строений). Ставки сбора устанавливаются органами местного самоуправления, исходя из нормативов и расценок убираемой площади (кв. м) на одного человека. Плательщик может по письменному заявлению и с согласия местной администрации взять на себя обязанность по уборке территории.

Сбор за участие в бегах на ипподромах уплачивают организации и физические лица, выставляющие своих лошадей на состязаниях коммерческого характера. Размеры ставок устанавливаются органами местного самоуправления, на территории которых находится ипподром. Администрация ипподрома принимает заявку на участие в бегах при наличии документа, подтверждающего уплату сбора.

Сбор за выигрыш на бегах уплачивают физические лица, выигравшие в игре на тотализаторе на ипподроме. Устанавливая

§ 3. Местные налоги и сборы, вводимые по усмотрению органов самоуправ 45

ставки сбора, органы местного самоуправления не должны превышать их предельного размера, предусмотренного в Законе РФ именно: 5% от суммы выигрыша.

» а.

Сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме, устанавливается в виде процентной надбавки к плате, взимаемой за участие в игре. Размер его не должен превышать 6% платы. Сумма сбора вносится участниками игры при покупке ими билетов на участие в игре.

Сбор за открытие игорного бизнеса¹ уплачивают организаны и физические лица — собственники средств и оборудования игорного бизнеса (игровых автоматов и другого оборудования с вещным или денежным выигрышем, карточных столов, рулеток и иных средств для игры). Установление размеров ставок по данному сбору и порядок его взимания относится к компетенции органов местного самоуправления.

Целевые сборы на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели взимаются с организаций, расположенных на территории округа на местного самоуправления, с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица и зарегистрированных на данной территории, также с физических лиц, проживающих на ней. Ставка сбора согласно Закону РФ, не должна превышать 3%: для организаций от годового фонда заработной платы, рассчитанного исходя из установленной законом МРОТ, а для физических лиц — 12 МРОТ.

Решая вопросы о льготах по данным сборам, органы местного самоуправления могут предоставлять их, например, многодетным и малообеспеченным семьям, инвалидам Великой Отечественной войны, пенсионерам, предприятиям, занимающимся производством товаров для детей, и другим плательщикам.

Сборы могут быть зачислены в местные бюджеты или во внебюджетные муниципальные фонды.

Курортный сбор. Порядок взимания этого сбора регулирует Законом от 12 декабря 1991 г. «О курортном сборе с физических лиц»³. Однако согласно Закону об основах налоговой системы

¹ Скорректирован Законом РФ от 16 июля 1992 г. «О внесении изменений и дополнений в налоговую систему России»

² ВВС. 1992. №34. Ст. 1976.

³ ВВС РФ. 1992. №8. Ст. 364.

458

Глава 19. Местные налоги и сборы

нов местного самоуправления, на территории которых находится курортная местность. Собранные суммы зачисляются в соответствующие местные бюджеты.

Плательщиками курортного сбора являются физические лица, временно пребывающие в курортной местности. Перечень курортных местностей определяется Правительством РФ.

Предельный размер ставки не может превышать 5% МРОТ.

От уплаты курортного сбора освобождаются дети в возрасте до 16 лет; инвалиды и сопровождающие их лица; лица, прибывшие по путевкам и курсовкам в санатории, дома отдыха и т.п.; лица, прибывшие в курортные местности в служебную командировку, на учебу и постоянное место жительства; лица, следующие по плановым туристским маршрутам туристско-экскурсионных организаций и совершающие путешествия по маршрутным книжкам; мужчины в возрасте от 60 лет, женщины в возрасте от 55 лет и дети, приезжающие к родителям указанного возраста.

Курортный сбор уплачивается по месту временного проживания плательщиков. Следует иметь в виду, что при введении субъектами Федерации *налога с продаж*, на их территории не должны взиматься большая часть рассмотренных выше местных сборов, кроме целевых сборов на содержание милиции, благоустройство территории, нужды образования и курортного сбора¹.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какие особенности свойственны местным налогам и сборам?
 2. На какой правовой основе действуют местные налоги и сборы?
 3. Какой порядок установления местных налогов и сборов предусмотрен законодательством? На какие группы подразделяются эти платежи в зависимости от данного порядка?
 4. За счет каких финансовых ресурсов предприятия и организации уплачивают местные налоги?
 5. Какие местные налоги и сборы подлежат введению на всей территории России?
 6. Какие местные налоги и сборы вводятся по усмотрению органов местного самоуправления?
 7. В каком порядке определяются ставки местных налогов и сборов?
- ¹ См. ст. 3 Федерального закона от 27 ноября 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4554.
- Контрольные вопросы и задания
459
8. К каким классификационным группам платежей относятся налоги на имущество физических лиц? Каким законодательством они регулируются?
 9. Дайте юридическую характеристику налогов на имущество физических лиц соответственно основным элементам налогообложения.
 10. Каково соотношение налога на недвижимость с налогами на имущество согласно НК РФ (часть первая)?
 11. К каким классификационным группам относится земельный налог?
*
12. Дайте юридическую характеристику земельного налога. Каким законодательством он регулируется? Какие положения о земельном налоге содержатся в НК РФ (части первой)?
 13. Какие группы плательщиков земельного налога выделяет законодательство?
 14. В каком порядке устанавливаются ставки земельного налога?
 15. В каком бюджет (какие бюджеты) зачисляются суммы по земельному налогу?
 16. Дайте юридическую характеристику каждому из местных налогов и сборов.
 17. Какие из местных налогов и сборов не должны взиматься в случае введения на территории субъекта РФ налога с продаж?
 18. Какие изменения будут введены в систему местных налогов и сборов Налоговым кодексом (первой частью) РФ?

Глава 20. СПЕЦИАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ РЕЖИМЫ

§ 1. Вводные положения

В Законе РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (ст. 3) содержатся нормы о возможности установления актами законодательства РФ специальных налоговых режимов (систем налогообложения). В соответствии с ним *вводится особый порядок исчисления и уплаты налогов*, в том числе замена совокупности каких-либо федеральных, региональных и местных налогов и сборов одним налогом.

При этом установление и введение в действие специальных налоговых режимов не относится к установлению и введению новых налогов и сборов.

НК РФ (ст. 18) также выделяется институт специальных налоговых режимов. Вместе с тем Кодекс подчеркивает применение его *в течение определенного времени*. Кроме того, в НК РФ дается перечень видов таких режимов. К ним отнесены: упрощенная система налогообложения субъектов малого предпринимательства, система налогообложения в свободных экономических зонах, система налогообложения в закрытых административно-территориальных образованиях, система налогообложения при выполнении договоров концессии и соглашений о разделении продукции.

Впоследствии был установлен для субъектов малого предпринимательства единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности¹. С введением глав второй части НК РФ начата конкретизация этих общих положений. В ней выделен раздел VIII «Специальные налоговые режимы» с помещенной в нем гл. 26 (1) «Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)»².

Затем Федеральным законом от 24 июля 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, а также о признании утратившими

¹ См. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов

деятельности» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3826; 1999. № 14. Ст. 1661; 2001. № 29. Ст. 2954; 2002. № 1. Ст. 4.

² СЗ РФ. 2001. № 53. Ст. 5023.

§ 2. Упрощенная система налогообложения

461

силу отдельных актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» в названный раздел Кодекса включены гл. 26 (2) «Упрощенная система налогообложения» и гл. 26 (3) «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход»¹.

Установление таких режимов исходит из задач эффективности действия системы налогов и сборов. В связи с этим требуется учет особенностей отдельных категорий налогоплательщиков, а также экономики или правового статуса территорий в сочетании с общегосударственными интересами и социально-экономической политикой.

§ 2. Упрощенная система налогообложения

Сложность налоговой системы, включающей несколько десятков платежей, вызывает затруднения у малых предприятий в расчетах по многочисленным налоговым платежам, ведении бухгалтерского учета и отчетности в связи с отсутствием на них соответствующих квалифицированных работников. С учетом этих обстоятельств был принят Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства»².

Однако с 1 января 2003 г. он признан утратившим силу в связи с принятием гл. 26 (2) НК РФ, посвященной названному специальному налоговому режиму³. Нормы этой главы уточнили ранее установленные порядок и круг налогоплательщиков, а также облегчили их налоговое бремя (например, при переходе на такой режим отменена уплата единого социального налога). В отличие от утратившего силу закона НК РФ не подчеркивает связь рассматриваемого режима с малым предпринимательством, хотя и устанавливает определенные ограничения, касающиеся экономической характеристики налогоплательщиков, для получения права перейти на этот режим.

Упрощенная система применяется наряду с общей системой налогообложения (общий режим налогообложения). Переход на нее и возврат на общую систему осуществляется налогоплательщиками добровольно. Она распространяется на организации и индивидуальных предпринимателей.

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3021.

² СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 15; 2002. № 1. Ст. 4.

³ См.: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3021.

462

Глава 20. Специальные налоговые режимы

Основная особенность упрощенной системы состоит в том, что при переходе на нее уплата нескольких наиболее существенных налогов заменяется *единым налогом*. Для *организаций* к заменяемым налогам относятся налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, налог с продаж, налог на имущество, единый социальный налог. Для *индивидуальных предпринимателей* это налог на доходы физических лиц (полученные от предпринимательской деятельности), налог на добавленную стоимость, налог с продаж, налог на имущество (используемое в предпринимательской деятельности), единый социальный налог. Иные налоги уплачиваются в общем порядке.

НК РФ устанавливает признаки (условия) налогоплательщиков, при наличии которых они имеют право перейти на упрощенную систему налогообложения. Итак, организация может воспользоваться этим правом, если по итогам девяти месяцев того года, в котором подается заявление о переходе, доход от реализации не превысил 11 млн руб. (без учета НДС и налога с продаж).

Кроме того, закреплены виды организаций, которые не вправе применять упрощенную систему налогообложения. К ним отнесены организации, имеющие филиалы и (или) представительства, банки, негосударственные пенсионные фонды, ломбарды и др. Это распространяется также на профессиональных участников рынка ценных бумаг, нотариусов, занимающихся частной практикой.

Часть условий, влекущих запрет на данное право, является общей для организаций и индивидуальных предпринимателей.

Так, не вправе перейти на упрощенную систему налогообложения организации и индивидуальные предприниматели: занимающихся игорным бизнесом; организации, средняя численность работников которых за налоговый (отчетный) период превышает 100 человек; стоимость

амортизируемого имущества которых, находящегося в их собственности, превышает 100 млн руб., и др. Кроме того, такой режим не может быть применен теми организациями и индивидуальными предпринимателями, которые уже переведены на другой специальный налоговый режим, а именно — на систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

Каждое из названных условий (признаков) в отдельности является достаточным основанием для воспрепятствования переходу на упрощенную систему налогообложения.

§ 3. Система налогооблож. в виде единого налога для отдельн. видов деятельности 463

Кодекс установил две формы *объектов налогообложения* по упрощенной системе: а) доходы; б) доходы, уменьшенные на величину расходов. Их выбор осуществляется самим налогоплательщиком. В Кодексе предусмотрен и порядок определения доходов и расходов, а также налоговой базы.

Налоговым периодом признан календарный год.

Размер *налоговых ставок* зависит от формы объекта налогообложения: если объектом налогообложения являются доходы, ставка устанавливается в размере 6%, а если доходы, уменьшенные на величину расходов, — 15%. Сумма налога по итогам налогового периода определяется самостоятельно.

Суммы налога зачисляются на счета органов федерального казначейства, которые распределяют их по бюджетам всех уровней и бюджетам государственных внебюджетных фондов в соответствии с бюджетным законодательством России. Такое распределение предусмотрено ст. 48 БК РФ (с дополнением, внесенным Федеральным законом от 24 июля 2002 г.). Согласно нормам этой статьи суммы от уплаты налога по упрощенной системе зачисляются:

- в федеральный бюджет — 30%;
- в бюджеты субъектов РФ — 15%;
- в местные бюджеты — 45%,

а также по установленным нормативам — в государственные внебюджетные фонды.

Налогоплательщики организации и индивидуальные предприниматели по истечении налогового (отчетного) периода представляют в налоговые органы декларации в установленные сроки в форме, утвержденной МНС России.

Рассмотренный порядок уплаты налогов не только делает его более доступным для налогоплательщика, но ведет и к некоторому снижению налогов, взимаемых с них. Такой порядок более удобен и для контроля за налогообложением.

§ 3. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности

Федеральным законом от 31 июля 1998 г.¹ установлена новая форма налогообложения доходов от предпринимательской деятельности в области оказания бытовых услуг, рознич-

¹ См. Федеральный закон «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3826; 1999. № 14. Ст. 1661; 2001. № 29. Ст. 2954; 2002. № 1. Ст. 4; № 30. Ст. 3021.

464

Глава 20. Специальные налоговые режимы

ной торговли, бухгалтерских, аудиторских, юридических и иных услуг, связанных в основном с обслуживанием населения, в виде единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности. Данный налог был включен в группу налогов субъектов РФ в соответствии с изменениями ст. 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

Впоследствии при формировании раздела VIII (I) НК РФ «Специальные налоговые режимы» он был из данной группы исключен и нашел свое место с уточненным наименованием в названном разделе в главе 26 (3) «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности»¹, что соответствует его содержанию.

Налоговый режим, предусмотренный указанной главой, вводится в действие с 1 января 2003 г. Он распространяется на организации и индивидуальных предпринимателей.

Новые нормы НК РФ при сохранении основной направленности ранее принятого законодательства по этому налогу уточнили порядок его исчисления и взимания, снизили уровень налогообложения. Они нацелены на сочетание федеральных, региональных и муниципальных интересов, учет интересов налогоплательщиков и особенностей их положения в экономической системе страны.

Рассматриваемая система налогообложения *устанавливается Налоговым кодексом РФ и вводится*

в действие законами субъектов РФ.

Кодекс определяет виды предпринимательской деятельности, в отношении которых по решению субъекта РФ может применяться система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (далее — единый налог).

К ним отнесены:

1) оказание бытовых услуг (ремонт обуви и изделий из меха, металлоизделий, одежды, часов и ювелирных изделий; ремонт и обслуживание бытовой техники, компьютеров и оргтехники; услуги прачечных, химчистка и фотоателье; услуги по чистке обуви; оказание парикмахерских и других видов бытовых услуг);

2) оказание ветеринарных услуг;

См.: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3021.

§ 3. Система налогооблож. в виде единого налога для отдельных видов деятельности 465

3) оказание услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке транспортных средств;

4) розничная торговля, осуществляемая через магазины с площадью торгового зала не более 70 кв. м, палатки, лотки и т.п., в том числе объекты, не имеющие стационарной торговой площади;

5) оказание услуг общественного питания, осуществляемых при использовании зала площадью не более 70 кв. м;

6) оказание автотранспортных услуг по перевозке пассажиров¹ и грузов, осуществляемых организациями и индивидуальными предпринимателями, использующими не более 20 автомобилей.

В компетенцию законодательных органов субъектов РФ входит определение порядка введения единого налога на соответствующей территории, видов предпринимательской деятельности (исходя из установленного в НК РФ перечня), в отношении которых вводится единый налог.

Кодекс предусматривает виды налогов, уплата которых заменяется единым налогом на вмененный доход. Для организаций к ним отнесены налог на прибыль, НДС, налог с продаж, налог на имущество предприятий (обусловленных данной предпринимательской деятельностью) и единый социальный налог. В отношении индивидуальных предпринимателей — это налог на доходы физических лиц, НДС, налог с продаж, налог на имущество (также обусловленные предпринимательской деятельностью данного лица) и единый социальный налог с сумм и доходов, выплачиваемых своим работникам.

При осуществлении нескольких видов предпринимательской деятельности учет показателей, необходимых для исчисления единого налога, ведется налогоплательщиком отдельно по каждому виду деятельности.

Под вмененным доходом при налогообложении в рассматриваемом режиме понимается потенциальный возможный доход налогоплательщика единого налога, насчитываемый с учетом совокупности факторов, непосредственно влияющих на получение указанного дохода и используемый для расчета величины единого налога по установленной ставке.

Вмененный доход является объектом налогообложения по данному налогу. Величина вмененного дохода, рассчитанная по методике, определенной в НК РФ, представляет собой налоговую базу. При этом учитывается установленная по видам деятельности базовая доходность (в рублях), величина физического показателя (количества работников, площадь торгового зала и др.), а

466

Глава 20. Специальные налоговые режимы

также применяются корректирующие коэффициенты. Некоторые из последних определяются законами субъектов РФ. Это касается особенностей ведения предпринимательской деятельности, устанавливаемых помимо тех, которые предусмотрены на федеральном уровне (например, ассортимент товаров, сезонность, время работы, величина доходов и др.).

Налоговым периодом по единому налогу признается квартал. Уплата налога производится поквартально.

Ставка налога определена Кодексом в размере 15% вмененного дохода.

Суммы налога с 1 января 2003 г. зачисляются на счета органов федерального казначейства и распределяются между федеральным, региональными и местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов. Нормативы их отчислений в эти

бюджеты и фонды установлены бюджетным законодательством Российской Федерации. Так, ст. 48 БК РФ (с дополнением по этому вопросу¹) предусматривает отчисления по следующим нормативам:

- в федеральный бюджет — 30% ;
- в бюджеты субъектов РФ — 15%;
- в местные бюджеты — 45%;
- в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования — 0,5%;
- в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования — 4,5%;
- в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации — 5%.

Для городов Москвы и Санкт-Петербурга по единому налогу (как и по упрощенной системе налогообложения) установлены другие нормативы отчислений.

Таким образом, распределение средств между бюджетами всех . *уровней* на основе норм НК РФ, в отличие от Закона 1998 г., определено на федеральном уровне. Субъекты РФ по этому вопросу компетенцией не наделены.

Суммы единого налога, уплачиваемые организациями до 1 января 2003 г., вносятся в бюджеты всех трех уровней и государственные внебюджетные фонды в следующих размерах:
в федеральный бюджет — 30% ;
в бюджеты субъектов РФ — 70%.

§ 4. Единый сельскохозяйственный налог
467

Сумма, уплачиваемая предпринимателями, предназначена на 100% для зачисления в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Распределение этой суммы между названными бюджетами определяется законодательными актами субъектов РФ.

§ 4. Единый сельскохозяйственный налог

Единый сельскохозяйственный налог относится к числу пря- ^»^ мых налогов, установленных Налоговым кодексом РФ и взимаемых при условии введения в действие законом субъекта РФ.

Наименование его объясняется тем, что налог уплачивается сельскохозяйственными производителями за владение, пользование и распоряжение сельскохозяйственными угодьями. Переход на уплату единого сельскохозяйственного налога предусматривает замену совокупности налогов и сборов, подлежащих уплате налогоплательщиками, на единый налог за исключением налога на добавленную стоимость, акцизов, налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, налога на имущество физических лиц (в части имущества, находящегося в собственности индивидуальных предпринимателей), налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, лицензионных сборов, государственной и таможенной пошлин, платы за загрязнение окружающей природной среды, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. К числу *плательщиков* единого сельскохозяйственного налога относятся организации, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели. Однако, для перехода на уплату единого сельскохозяйственного налога упомянутые лица должны отвечать следующим требованиям:

- во-первых, они должны являться сельскохозяйственными товаропроизводителями, т.е. производителями сельскохозяйственной продукции на сельскохозяйственных угодьях;
- во-вторых, доля выручки от реализации сельскохозяйственной продукции, в том числе от реализации продуктов ее переработки, в общей выручке должна составить не менее 70%¹.

СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3021.

¹ Не признаются сельскохозяйственными товаропроизводителями сельскохозяйственные организации индустриального типа: птицефабрики, тепличные комбинаты, зверосовхозы, животноводческие комплексы и другие, определенные перечнем, утвержденным законодательными (представительными) органами субъектов РФ. Подробнее см. ст. 346 НК РФ.

468

Глава 20. Специальные налоговые режимы

Объектом налогообложения выступают сельскохозяйственные угодья, находящиеся в собственности, владении или пользовании сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Несмотря на то, что единый сельскохозяйственный налог вводится в действие законом субъекта РФ, последний не может изменить объект налогообложения.

Определить объект налогообложения можно с помощью *налоговой базы*, которой признается сопоставимая по кадастровой стоимости площадь сельскохозяйственных угодий. Методика

определения сопоставимой по кадастровой стоимости площади сельскохозяйственных угодий устанавливается и утверждается Правительством РФ.

Налоговым периодом единого сельскохозяйственного налога выступает один квартал, т.е. сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, определяется по истечении трех месяцев.

Налоговая ставка единого сельскохозяйственного налога устанавливается законом субъекта РФ. Она может быть выражена в рублях и копейках с одного гектара сельскохозяйственных угодий. Размер налоговой ставки равен отношению одной четвертой суммы налогов и сборов, подлежащих уплате налогоплательщиками в соответствии с общим режимом налогообложения¹, к сопоставимой по кадастровой стоимости площади сельскохозяйственных угодий. Размер налоговой ставки единого налога может быть повышен или понижен законом субъекта РФ для отдельных категорий налогоплательщиков, но не более чем на 25%. Для налогоплательщиков, у которых сумма полученного дохода за налоговый период в расчете на сопоставимый по кадастровой стоимости гектар сельскохозяйственных угодий более чем в 10 раз превышает ее кадастровую стоимость, размер налоговой ставки увеличивается на 35%.

Порядок исчисления единого сельскохозяйственного налога представляет собой определение суммы налога, выраженной как произведение налоговой ставки и налоговой базы.

Порядок и сроки уплаты единого налога достаточно просты, но имеют свои особенности.

Налог уплачивается в бюджеты по месту нахождения сельскохозяйственных угодий не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. При этом суммы налога распределяются по различным бюджетам по нормативам, установленным НК РФ, если это касается феде-

§ 4. Единый сельскохозяйственный налог
469

рального бюджета и бюджетов субъектов РФ, а также по нормативам закона субъекта РФ, если это затрагивает распределение сумм налога, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. НК РФ разграничивает нормативы распределения сумм налога в зависимости от налогоплательщика. Для налогоплательщиков-организаций установлены следующие нормативы:

1. Федеральный бюджет — 30% общей суммы налога;
2. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования — 0,2%;
3. Территориальные фонды обязательного медицинского страхования — 3,4%;
4. Фонд социального страхования РФ — 6,4%;
5. Бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты — 60% общей суммы налога.

Сумма налога, уплачиваемая крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями, распределяется в следующем порядке:

1. Федеральный бюджет — 10% общей суммы налога;
2. Бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты — 80%;
3. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования — 0,2%;
4. Территориальные фонды обязательного медицинского страхования — 3,4%;
5. Фонд социального страхования РФ — 6,4% общей суммы налога.

Льготы в соответствии с НК РФ не установлены, но могут быть предусмотрены законами субъектов РФ (в частности, это касается налоговых ставок).

Плательщики единого сельскохозяйственного налога имеют такие же как и у плательщиков других налогов обязанности по представлению в налоговые органы бухгалтерской и иной отчетности, предусмотренной законодательством РФ. Кроме того плательщики единого налога представляют в налоговые органы по месту нахождения сельскохозяйственных угодий налоговую декларацию не позднее 10-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

¹ За исключением налогов и сборов, обязанность по уплате которых сохраняется при переходе на уплату единого сельскохозяйственного налога.

§ 5. Правовой режим налогообложения в особых экономических зонах

Специальные режимы налогообложения в особых экономических зонах действуют в настоящее время в Калининградской и Магаданской областях¹. Посредством создания специальных режимов налогообложения в особых экономических зонах достигается развитие

производительных сил, финансового и товарного рынков Калининградской и Магаданской областей.

Применяется специальный режим налогообложения только в отношении налогоплательщиков, зарегистрированных в качестве таковых на административной территории Калининградской и Магаданской областей с учетом некоторых особенностей². Для участия в специальном режиме налогообложения необходимо стать полноправным субъектом особой экономической зоны. Субъекты хозяйственной деятельности получают статус участников особой экономической зоны с момента получения регистрационных свидетельств установленной формы.

В случае выявления нарушения налогоплательщиком — участником особой экономической зоны законодательства РФ и установленного федеральным законом режима хозяйственной деятельности администрация особой экономической зоны вправе отменить регистрацию участника особой экономической зоны (аннулировать регистрационное свидетельство), после чего налогоплательщик не вправе пользоваться специальными условиями налогообложения. Специальный режим налогообложения в особой экономической зоне Магаданской области проявляется в освобождении плательщиков при осуществлении хозяйственной деятельности на территории особой экономической зоны и в пределах Магаданской области от

¹ См.: Федеральный закон от 31 мая 1999 г. «Об особой экономической зоне в Магаданской области» // СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2807; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; Федеральный закон от 22 января 1996 г. «Об особой экономической зоне в Калининградской области» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 224; 2002. № 12. Ст. 1093.

² Особая экономическая зона в Магаданской области определена административными границами города Магадан, а в Калининградской области — пределами всей территории этой области, за исключением территорий объектов, имеющих оборонное и стратегическое значение для Российской Федерации, — военных баз, воинских частей, объектов оборонной промышленности, а также объектов нефтегазовых отраслей добывающей промышленности на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ. См. ст. 3,5 Федерального закона «Об особой экономической зоне в Магаданской области», а также ст. 1,10 Федерального закона «Об особой экономической зоне в Калининградской области».

Контрольные вопросы и задания
471

уплаты налогов в части, поступающей в федеральный бюджет, за исключением отчислений в Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ. Подобный режим действует до 31 декабря 2005 г. В дальнейшем до 31 декабря 2014 г. участники особой экономической зоны освобождаются от уплаты налога на прибыль, при условии инвестирования прибыли в развитие производства и социальной сферы на территории Магаданской области. Льготы специального режима налогообложения применяются при условии ведения участниками особой экономической зоны отдельного учета операций финансово-хозяйственной деятельности, осуществляемых в пределах особой экономической зоны в Магаданской области.

Специальный налоговый режим в особой экономической зоне Калининградской области подробно регулируется законодательством Калининградской области¹.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте определение специального налогового режима. В каких правовых нормах он предусмотрен?
2. Назовите виды специальных налоговых режимов на основе российского законодательства.
3. Определите круг субъектов малого предпринимательства, на которых распространяется упрощенная система налогообложения? Каким законом регулируется эта система?
4. В чем состоит упрощенная система налогообложения?
5. Что является объектом налогообложения по упрощенной системе?
6. Какие ставки определены по единому налогу, уплачиваемому по упрощенной системе? Как они распределены по бюджетам разных уровней?
7. Какой порядок применяется при упрощенной системе налогообложения в отношении индивидуальных предпринимателей? Приведите конкретные примеры из практики какого-либо субъекта РФ
8. К каким классификационным группам относится единый налог на вмененный доход? Объясните наименование данного налога
9. Кто относится к плательщикам единого налога на вмененный доход?
10. На какие сферы предпринимательской деятельности распространяется единый налог?
11. Что является объектом налогообложения по единому налогу на вмененный доход? Какова его ставка? В какой бюджет (бюджеты) зачисляется он?

¹ См. ст. 10 Федерального закона «Об особой экономической зоне в Калининградской области».

«

Глава 20. Специальные налоговые режимы

12. Проанализируйте Федеральный закон о едином налоге на вмененный доход какого-либо конкретного субъекта РФ.

13. Что представляет собой единый сельскохозяйственный налог?

14. В каком порядке устанавливается и вводится в действие единый сельскохозяйственный налог?

15. Какие налоги и сборы не заменяются уплатой единого сельскохозяйственного налога?

16. Кто является плательщиком единого сельскохозяйственного налога?

17. Что является объектом налогообложения, налоговой базой и налоговым периодом по единому сельскохозяйственному налогу? Как определяется его ставка?

18. В какой (какие) бюджеты зачисляется единый сельскохозяйственный налог? По каким нормативам?

19. Какие особенности порядка налогообложения свойственны особым экономическим зонам? Назовите особые экономические зоны.

20. Какими нормативными актами устанавливается режим налогообложения в особых экономических зонах?

Г л а в а 21. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

§ 1. Общие положения

Период функционирования в России государственных социальных внебюджетных фондов насчитывает чуть более 10 лет. В течение такого же времени осуществляется правовое регулирование аккумулируемых в них обязательных платежей. Этот порядок включает регламентирование на основе норм права механизма их введения, установления, применения и прекращения. В целях лучшего освоения действующего законодательства, устанавливающего особенности функционирования обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды, а также регламентирующего их правовую природу, функции, принципы взимания, необходимо обратиться к истории их правового регулирования в РФ. При этом нельзя забывать, что государственные социальные внебюджетные фонды формировались и формируются за счет различных источников, в том числе добровольных взносов, а также бюджетных ассигнований. Хотя, конечно, стабильным и основным источником финансовых ресурсов внебюджетных фондов были и остаются обязательные платежи, зачисляемые в них на постоянной и регулярной основе. Возможность установления таких платежей обусловлена публичными целями формирования самих государственных социальных внебюджетных фондов, а также содержанием разработанных и реализуемых с их помощью общегосударственных социальных программ. Концепция этих программ базируется на положениях Конституции РФ, устанавливающих каждому гражданину гарантии прав на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, рождения и воспитания детей, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на защиту от безработицы (ст. 37, 39, 41).

Таким образом, именно общегосударственная значимость названных внебюджетных фондов позволяет законодателю отнести платежи в них к числу обязательных и запретить изъятие денеж-

474 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

ных средств государственных социальных внебюджетных фондов¹, в том числе в целях погашения дефицита бюджета.

Денежные средства государственных социальных внебюджетных фондов, как и иное имущество, находящееся в их оперативном управлении, являются федеральной собственностью, однако при этом указанные средства не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов, изъятию не подлежат и имеют строго целевое назначение, предопределенное задачами фондов и реализуемыми с их помощью социальными программами.

Начиная с момента создания в России государственных социальных внебюджетных фондов, можно выделить несколько основных этапов правового регулирования обязательных платежей, взимаемых в фонды. Эти этапы обусловлены изменениями направлений финансовой и налоговой политики российского государства, а также реализацией последним комплекса практических мер по осуществлению экономической и налоговой реформ.

Первый этап: с момента учреждения в России государственных социальных внебюджетных фондов (начало 90-х гг.) до вступления в силу части первой Налогового кодекса РФ (1 января 1999 г.).

Этот этап является самым продолжительным. Начиная с 1991 г. со всех работодателей стали взиматься обязательные платежи, именуемые законодателем «страховые взносы» либо «страховые

платежи», в три государственных социальных внебюджетных фонда: Пенсионный фонд РФ, Государственный фонд занятости и Фонд социального страхования РФ. В Пенсионный фонд РФ страховые взносы уплачивали также и работники. С 1993 г., когда были образованы фонды обязательного медицинского страхования, отчисления от работодателей стали в обязательном порядке взиматься и в эти фонды.

Одним из характерных признаков социальных внебюджетных фондов является особый метод финансирования на основе обязательности уплаты страховых взносов работодателями (страхователями), а в определенных случаях — гражданами (застрахованными) либо органами управления (за отдельные категории застрахованных граждан). Это связано с тем, что все действующи-

¹ См., например, п. 2 Положения о фонде социального страхования Российской Федерации // СААП. 1994. № 8. Ст. 599; СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6417; 2002. № 30. Ст. 3044, а также ст. 16 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831; 2002. № 30. Ст. 3033.

§ 1. Общие положения

475

щие в этот период в России государственные социальные внебюджетные фонды формируются страховым методом, предусматривающим обязанность всех страхователей — работодателей (организаций), работающих и самозанятых граждан (нотариусов, занимающихся частной практикой, частных детективов, адвокатов), а в определенных случаях и органов управления, вносить обязательные страховые платежи (взносы) в фонды.

Таким образом, именно страховой метод образования финансовых ресурсов государственных социальных внебюджетных фондов, в свою очередь, и предопределил название платежей в эти фонды как «страховые взносы».

Уплата страховых взносов производилась по страховым тарифам — ставкам платежей по социальному страхованию с единицы страховой суммы за определенный период. А сам размер страховых тарифов по представлению Правительства РФ утверждался Федеральным Собранием РФ в ежегодно принимаемом федеральном законе о тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ и в фонды обязательного медицинского страхования.

На этом этапе страховые взносы в указанные внебюджетные фонды устанавливаются как ставки (тарифы) платежей в размерах, покрывающих затраты на выполнение государственных социальных программ и обеспечивающих рентабельную деятельность самих фондов.

Важно заметить, что правовая природа страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды в законодательстве, действовавшем в то время, четко не определена.

Данное положение констатировано Конституционным Судом РФ в постановлении от 24 декабря 1998 г., который определил страховые взносы в Пенсионный фонд РФ как «особые обязательные платежи, являющиеся формой отчуждения денежных средств страхователей и застрахованных для обеспечения частных и публичных интересов по государственному пенсионному страхованию»¹.

В целях упорядочения и унификации порядка формирования финансовых ресурсов названных внебюджетных фондов, учитывая их особую роль, обусловленную, прежде всего публичным характером деятельности фондов, задолго до принятия первой части НК РФ была выдвинута идея об объединении всех этих «страховых взносов» и «страховых платежей» в одном налоге. В проекте СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1242.

476 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

первой части НК РФ было даже предложено его название — «социальный налог». Однако данная идея при принятии окончательного варианта части первой НК РФ реализована не была, несмотря на поддержку как ученых-финансоведов, так и практических работников финансово-кредитных органов.

Второй этап — с момента введения в действие части первой Налогового кодекса РФ (с 1 января 1999 г.) до введения в действие части второй НК РФ (1 января 2001 г.)

В окончательном варианте первой части Налогового кодекса РФ вместо «социального налога» (как это предусматривалось в проекте НК) в перечень федеральных налогов и сборов (ст. 13) были включены «взносы в государственные социальные внебюджетные фонды», предусматривающие сохранение взимания обязательных платежей в каждый из этих внебюджетных фондов — в отдельности. Перечень источников правового регулирования порядка взимания указанных взносов оставался крайне широким и объемным, начиная от утвержденных Правительством РФ положений о конкретных фондах, ежегодно принимаемых федеральных законов о тарифах страховых взносов в эти фонды, и заканчивая инструкциями о порядке начисления, уплаты страховых взносов, расходования и учета средств конкретных

фондов. Однако важно заметить одно обстоятельство: ст. 13 принятой в то время первой части НК РФ должна была быть введена в действие лишь со дня введения части второй этого Кодекса. И потому у законодателя все же сохранялась возможность вернуться к идее объединения отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды в едином обязательном платеже позднее, после ее всесторонней дополнительной проработки, тем более, что данные предложения поддерживались как учеными, так и представителями финансово-кредитных органов.

Третий этап — с момента введения части второй НК РФ (1 января 2001 г.) до ее изменений с 1 января 2002 г., внесенных Федеральным законом от 31 декабря 2001 г. «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах».

Во второй части Кодекса законодатель все же вернулся к идее объединения взносов в государственные социальные внебюджетные фонды. Они были заменены на включенный в систему федеральных налогов «единый социальный налог (взнос)». Однако на этом этапе сама система налогов и сборов продолжает регулироваться по-прежнему Законом РФ «Об основах налоговой системы

§ 1. Общие положения
477

в Российской Федерации» (ст. 19—21), а не частью первой НК РФ (ст. 13—15), как это предполагалось ранее. Это обстоятельство было связано с изменениями, внесенными законодателем в порядок введения в действие ст. 13—15 части первой НК РФ. Так, в соответствии с Федеральным законом от 24 марта 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О введении в действие части второй Налогового кодекса РФ и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» было установлено, что ст. 12 — 15 и 18 НК РФ вводятся в действие со дня признания утратившим силу Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹.

При этом само наименование налога — «единый социальный», с дополнительным термином «взнос» (указанном в скобках), в свою очередь, свидетельствовало о двойственной природе данного обязательного платежа, поскольку, с одной стороны — это налоговый платеж федерального уровня, а с другой — он сохраняет природу страхового взноса. Регулированию единого социального налога (взноса) в части второй Кодекса была посвящена отдельная самостоятельная гл. 24. Он зачислялся в три внебюджетных фонда: Пенсионный фонд РФ, Фонд государственного социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования (федеральный и региональные). В Государственный фонд занятости РФ он уже не зачислялся в связи с принятием решения о его ликвидации. При этом ликвидация фонда занятости вовсе не означала, что государство отказывалось от оказания содействия в трудоустройстве граждан, выплате пособий и в осуществлении других мероприятий, финансируемых ранее за счет этого внебюджетного фонда. Просто указанные выплаты осуществлялись с этого времени за счет бюджетных средств².

Четвертый этап — с 1 января 2002 г. по настоящее время.

С 1 января 2002 г. на основании Федерального закона от 31 декабря 2001 г. «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс РФ и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах»³ были внесены существен-

¹ СЗРФ. 2001. №51. Ст. 4830.

² См., например, приложение 19 к Федеральному закону «О Федеральном бюджете на 2002 год» // СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 11 Ог 1019-№30. Ст. 3033.

³ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 4. Следует иметь в виду, что Федеральным законом от 29 мая 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую НК РФ и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения, касающиеся размера ставок единого социального налога.

478 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

ные изменения в гл. 24 НК РФ. В частности, именно с этого времени указанный платеж стал именоваться «единый социальный налог» без указания слова «взнос» (далее: ЕСН). Кроме того, при сохранении своего целевого характера, он стал зачисляться лишь в два внебюджетных фонда — Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования. Доля же единого социального налога, подлежащая ранее зачислению в Пенсионный фонд РФ, стала перечисляться в федеральный бюджет. Указанные изменения были обусловлены перспективами преобразования Пенсионного фонда РФ из

государственного внебюджетного фонда в государственное учреждение.

Таким образом, на этом этапе правового регулирования законодателем предпринимается первая попытка устранения двойственной природы единого социального налога (одновременно налога и страхового взноса). При этом для пополнения денежных ресурсов рассматриваемых внебюджетных фондов на этом этапе вводятся специальные обязательные страховые взносы — страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, зачисляемые в Пенсионный фонд РФ, и страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, зачисляемые в Фонд социального страхования РФ. Указанные взносы уплачиваются на основе тарифов, установленных в законодательных актах. Природа указанных обязательных платежей регулируется нормативно-правовыми актами, относящимися как к финансовому, так и другим отраслям права.

Понятие страхового взноса дано в ст. 11 Закона РФ «Об основах организации страхового дела в Российской Федерации», которая именуется «Страховой взнос и страховой тариф». *Страховой взнос*, как указано в Законе, является платой за страхование, которую страхователь обязан внести страховщику в соответствии с договором страхования или законом. Следует отметить, что в ГК РФ в главе «Страхование» имеется ст. 954 «Страховая премия и страховые взносы». При этом законодатель под страховой премией понимает также «плату за страхование, которую страхователь (выгодоприобретатель) обязан уплатить страховщику в порядке и сроки, которые установлены договором». Понятие «страхового взноса» в ст. 954 ГК РФ, несмотря на ее наименование, не закрепляется. Однако, исходя из ее смысла, можно сделать вывод, что страховые взносы — это часть страховой премии (платы за страхование), которую страхователь (выгодоприобретатель) обязан уплатить страховщику, если договор страхования

§ 1. Общие положения

479

предусматривает внесение страховой премии в рассрочку. Таким образом, если плата за страхование вносится единовременно, то она именуется «страховой премией», а если по частям (частями) — то соответственно «страховыми взносами».

При уплате страховых взносов (страховой премии) применяются страховые тарифы (ставки платежа), которые определяют премию, взимаемую с единицы страховой суммы. Конкретные размеры (величины) этих тарифов, как правило, определяются самими страховщиками исходя из объекта страхования, а также характера страхового риска. Однако закон предусматривает некоторые исключения, касающиеся порядка установления страхового тарифа. Так, согласно п. 2 ст. 954 ГК РФ в предусмотренных законом случаях размер страховой премии определяется в соответствии со страховыми тарифами, *установленными* или *регулируемыми* органами страхового надзора (т.е. Министерством финансов РФ).

Таким образом, *страховые взносы в своей совокупности и будут составлять страховую премию*, которая фактически является вознаграждением, уплачиваемым страхователем страховщику за то, что последний (т.е. страховщик) принимает на себя риск возможных убытков и имущественных потерь первого (т.е. страхователя) и берет на себя обязательства по их возмещению.

Анализ законодательства позволяет выделить четыре основных признака страховой премии (а следовательно, и страхового взноса — как ее части). Итак, страховая премия:

- а) это определенная денежная сумма;
- б) представляет собой вознаграждение за то, что страховщик принимает на себя риск убытков и обязанность их возместить;
- в) предусмотрена договором страхования;
- г) порядок и сроки ее уплаты устанавливаются соглашением сторон.

Однако из этих правил есть исключения, установленные законом.

Эти исключения как раз касаются тех видов страхования, которые имеют наибольшую социальную значимость и являются, как правило, обязательными видами страхования. Так, согласно ст. 11 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» предусмотрено, что по обязательным видам страхования страховым взносом является плата за страхование, которую страхователь обязан внести страховщику в соответствии с *законом* (а не договором). Тарифы по обязательным видам страхования также регламентируются не

договором, а законом.

480 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

Указанное правило не противоречит и нормам ГК РФ, где в ч. 2 ст. 954 закреплено, что органы страхового надзора, как указывалось ранее, не только регулируют, но и устанавливают размеры страховых тарифов (хотя, конечно, они не вправе по этому поводу принимать правовые акты в форме законов). Размер страхового взноса (и страховой выплаты), как вытекает из смысла ст. 10 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», определяется исходя из страховой суммы, которая по обязательным видам страхования устанавливается законом (не договором).

Важно уточнить, что указанные исключения (относительно установления тарифов не договором, а законом), могут распространяться и на добровольные виды страхования, имеющие наибольшую значимость для государства. Они применяются к *социально значимым* видам добровольного страхования, чтобы повысить заинтересованность страховых компаний в улучшении всех иных (помимо тарифов) условий страхования, развить конкуренцию между ними и обеспечить высокий уровень страховых услуг, в которых наиболее заинтересовано государство в целом.

Понятие страхового взноса можно рассматривать в нескольких аспектах, в том числе в материальном и правовом.

В *материальном аспекте* страховой взнос — это сумма, периодически вносимая страхователями (организациями и физическими лицами) в государственный социальный внебюджетный фонд для материального обеспечения граждан в связи с достижением определенного возраста, при наступлении болезни, инвалидности, в случае безработицы, на охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

В *правовом аспекте* страховой взнос в государственные социальные внебюджетные фонды — это вид обязательных платежей, взимаемых с организаций и физических лиц по ставкам (тарифам), в порядке и сроки, закрепленные в нормативных правовых актах, в целях финансового обеспечения гарантированных государством прав граждан на пенсию, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь, а также обеспечения деятельности самих внебюджетных фондов.

Таким образом, в установленную действующим финансовым законодательством систему финансовых источников государственных социальных внебюджетных фондов в настоящее время входят не только обязательные *налоговые* платежи, но также и *иные обязательные платежи, имеющие статус обязательных*

§ 1. Общие положения

481

страховых взносов, порядок и особенности применения которых устанавливаются в законах, регулирующих конкретные виды обязательного страхования. Отметим, что в соответствии с действующим законодательством (финансовым, пенсионным, налоговым) страховые взносы по обязательным видам *социального* страхования в РФ не являются по своей природе *собственно (т.е. в чистом виде)* страховыми платежами. Безусловно, являясь *обязательными* платежами, страховые взносы во внебюджетные фонды имеют ряд характерных для этих платежей признаков. При этом одна часть признаков этих платежей совпадает с признаками налогов, другая — с признаками сборов:

во-первых, страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды, как и общеобязательные налоги и сборы, устанавливаются представительными органами власти федерального уровня и носят публичный характер, поэтому и отношения по уплате этих взносов, так же как и налогов, возникают независимо от воли их участников (субъектов) — в силу закона;

во-вторых, плательщики страховых взносов в эти фонды подлежат обязательной регистрации, как и плательщики налогов и сборов;

в-третьих, страховые платежи (взносы) являются регулярными платежами и носят постоянный характер. Они уплачиваются в определенном порядке и конкретные сроки, установленные в нормативных правовых актах;

в-четвертых, за просрочку уплаты страховых взносов предусмотрено не только взыскание в бесспорном порядке недоимок, но и взимание пени, а за сокрытие или занижение сумм

выплат, на которые начисляются страховые взносы, — применение в судебном порядке финансовых санкций;

в-пятых, контроль за полнотой и своевременностью начисления уплаты страхователями страховых взносов осуществляется не только со стороны самих внебюджетных фондов, но и со стороны налоговых органов, а также Минфина РФ и органов Федерального казначейства;

в-шестых, страховые взносы, взимаемые в государственные социальные внебюджетные фонды, несмотря на то, что не включаются в федеральный бюджет, имеют общегосударственное значение, ибо централизованные в этих фондах денежные средства, аккумулированные в виде обязательных страховых платежей (взносов), расходуются, прежде всего, для финансирования в общегосударственных целях конкретных социальных потребностей граждан: на социальное обеспечение по возрасту, на охрану здо-

16-941

482 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

ровья и медицинскую помощь, на защиту от безработицы и т.п. Однако использование финансовых ресурсов указанных внебюджетных фондов в публичных, общегосударственных целях не препятствует одновременной «персонификации» получаемых из этих фондов выплат. Следовательно, страховые взносы по своему социально-правовому содержанию относятся к *целевым платежам*, что с одной стороны сближает их со сборами, а с другой стороны, законодатель установил публичные цели взимания этих платежей, что является существенным признаком налогов;

в-седьмых, законодатель при установлении страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды, как одного из видов обязательных платежей, закрепляет в нормах права такие элементы обложения, как: *субъект* страховых взносов (т.е. определяет плательщика-страховщика); *объект* (т.е. выплаты, на которые начисляются страховые взносы); *ставка* (т.е. тариф — размер страхового платежа с определенного вида доходов или выплат); *льготы*, (т.е. выплаты, на которые страховые взносы не начисляются); *сроки и порядок* уплаты; *ответственность* плательщиков и банков за правильность начисления, своевременность уплаты и перечисления страховых взносов в фонды и *порядок защиты*, прав плательщиков этих взносов;

в-восьмых, в правоотношениях по уплате страховых взносов в указанные фонды на стадии их исполнения, как и при уплате налогов, участвуют банковские кредитные организации. Банки обязаны обеспечить перечисление страховых платежей в соответствующие внебюджетные фонды. За несвоевременное зачисление или перечисление по вине кредитных организаций страховых взносов на счета органов Фонда банки несут финансовую ответственность в виде начисления пени за каждый день просрочки;

в-девятых, правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды базируется на основных принципах правового регулирования налогообложения. При этом одна часть этих принципов действует как правовые идеи, т.е. без закрепления в нормах права, другая же — закреплена в налоговом и бюджетном законодательстве.

На основе анализа финансово-правовой литературы и действующего финансового законодательства можно выделить следующие принципы установления, введения, взимания и расходования страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды: принцип *всеобщности и обязательности* уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды, га-

§ 1. Общие положения

483

рантированный установлением мер финансово-правовой ответственности как к плательщикам-страховщикам (за неуплату и несвоевременное внесение), так и к банковским и иным кредитным организациям (за несвоевременное зачисление или перечисление сумм страховых взносов, а также сумм пени, штрафов и иных финансовых санкций на счета органов фонда);

принцип *законности и публичности*, связанный с введением и установлением страховых взносов на основании закона. Это, в свою очередь, обусловлено общегосударственными целями образования самих социальных внебюджетных фондов. Ведь за счет средств этих фондов осуществляется финансирование в общегосударственных целях конкретных

социальных потребностей граждан;
принцип *единства и федерального характера*, означающий, что страховые взносы в указанные внебюджетные фонды взимаются на всей территории России по единым правилам, установленным федеральными законодательными актами, денежные средства фондов являются федеральной собственностью;

принцип *справедливости и равенства тарифов* страховых взносов для различных категорий плательщиков, означающий соразмерность (нечрезмерность) ограничений прав и свобод граждан социально значимым интересам и целям их введения. Другими словами, введение таких обязательных платежей не должно лишать лиц (как физических, так и юридических) возможности реализовывать права, закрепленные Конституцией РФ: на собственность и достойное существование. Несоразмерными такие платежи признаются, согласно оценке Конституционного Суда РФ, если они фактически «парализуют реализацию конституционных прав и свобод»¹;

принцип *возвратности страховых взносов*, что предполагает, в основном, общественную возмездность. Однако с учетом последних изменений пенсионного законодательства и перехода к индивидуальному (персонифицированному) учету в целях назначения пенсий на основе страхового стажа застрахованных лиц и размера их страховых взносов, можно говорить и об индивидуальной возмездности и возвратности страховых платежей (взносов) их плательщикам;

¹ См. постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов г. Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и г. Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

16-

484 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

принцип *непридания обратной силы, закону*, ухудшающему положение одних категорий плательщиков страховых взносов в сравнении с иными категориями;

принцип *целевого использования* страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды в соответствии с задачами формирования конкретных фондов. Этот принцип обусловливает запрет на изъятие средств одного государственного социального внебюджетного фонда для передачи в другой аналогичный внебюджетный фонд, за исключением случаев, прямо установленных в законодательном порядке. Так, в соответствии с этим принципом устанавливается запрет на изъятие средств внебюджетных фондов в бюджет.

Кроме того, контроль за их своевременной и полной уплатой, в соответствии с законодательством, возложен не на страховщиков (государственные социальные внебюджетные фонды), а на налоговые органы по месту нахождения страховщика. Так, например, в ст. 2 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» прямо установлено, что правоотношения, связанные с обязательным пенсионным страхованием в РФ за счет средств бюджета Пенсионного фонда РФ, в том числе за счет средств, направляемых в бюджет Пенсионного фонда РФ из федерального бюджета «регулируются законодательством Российской Федерации». Под законодательством в данном случае понимается финансовое, гражданское и пенсионное законодательство. Иначе регулируются правоотношения, связанные с уплатой обязательных платежей на обязательное пенсионное страхование, в том числе в части осуществления контроля за их уплатой. Как специально оговорено в Законе, эти правоотношения «регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом»¹.

§ 2. Единый социальный налог как источник формирования государственных социальных внебюджетных фондов

Единый социальный налог (ЕСН) в качестве источника формирования государственных социальных внебюджетных фондов стал использоваться с момента введения в действие части второй Нало-

СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; 2002. № 22. Ст. 2026; № 30. Ст. 3021.

§ 2. ЕСН как источник формирования социальных внебюджетных фондов 485

гового кодекса РФ, т.е. с 1 января 2001 г.¹ Заметим, что до этого момента указанный налог не был известен ни ранее действовавшему российскому законодательству, ни законодательству бывшего Союза ССР. Его появление напрямую связано с реализацией комплекса мер по проведению в России экономической и налоговой реформы. Указанный налог является федеральным налогом, поэтому применяется на всей территории России. Как было указано, данный налог с 1 января 2002

г. стал вместо трех внебюджетных фондов зачисляться в определенных законом долях в Федеральный бюджет и два внебюджетных фонда (Государственный фонд социального страхования РФ, фонды обязательного медицинского страхования в РФ). При этом единый социальный налог не изменяет формирования и использования средств внебюджетных фондов. Они продолжают формироваться страховым методом. Зачисление указанного налога (его доли) с 1 января 2002 г. в Федеральный бюджет вместо Пенсионного фонда РФ не снижает степень гарантированности прав граждан на пенсионное обеспечение, поскольку государство субсидиарно отвечает по долгам Пенсионного фонда. Кроме того, страховые взносы в Пенсионный фонд РФ также находятся под контролем налоговых органов. Фонды же сохраняют за собой функции учета средств от страховых взносов, а также функции оперативного расходования средств на цели государственного пенсионного, социального и медицинского страхования. Введение ЕСН было направлено на упрощение механизма его собирания, унификацию базы налогообложения, сокращение количества проверяющих органов, единообразие финансовых санкций и повышение защищенности налогоплательщиков².

В соответствии со ст. 234 НК РФ, единый социальный налог является целевым. Основное его предназначение — это мобилизация средств для реализации прав граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь³.

¹ Приказом Министерства РФ по налогам и сборам от 5 июля 2002 г. № БГ-3-05/344 утверждены Методические рекомендации по порядку исчисления и уплаты единого социального налога // Экономика и жизнь. 2002. № 32 (август). - См., например, мнение Департамента налоговой политики Министерства финансов РФ в статье Л.А. Котовой, «Единый социальный налог (взнос)» // Финансы. 2001. № 2. С. 25.

³ Приказом Минфина России от 15 января 2001 г. № 3н в ред. от 1 октября 2001 г. утверждены Правила зачисления взносов, уплачиваемых в составе единого социального налога (взноса), на счета органов федерального казначейства Министерства финансов РФ и перечисления этих средств в бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов // Финансовая газета. 2001. № 4; Российская газета. 2001. 11 дек.

486 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

Рассмотрим основные элементы ЕСН.

Налогоплательщики подразделяются на две группы, причем первая группа состоит из трех видов плательщиков ЕСН, а вторая — только из двух.

К первой группе, которая обобщенно называется законодателем «лица, производящие выплаты физическим лицам» (ранее они обозначались коротко как «работодатели»), относятся:

а) организации;

б) индивидуальные предприниматели¹;

в) физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями.

Вторая группа налогоплательщиков в действующей редакции статьи (от 29 мая 2002 г.) не имеет обобщенного наименования (ранее она именовалась «не работодатели»). Эта группа включает две самостоятельные категории налогоплательщиков: индивидуальных предпринимателей и адвокатов. Для каждой из групп налогоплательщиков установлены свои особенности уплаты и исчисления ЕСН. То, что и в первую, и во вторую группу включены индивидуальные предприниматели, вовсе не свидетельствует об их якобы двойном обложении данным налогом. В данном случае речь идет о разных основаниях налогообложения (ч. 2. ст. 235): в первом случае они уплачивают налог за работающих у них *других* лиц (по трудовым, гражданско-правовым договорам и др.), а во втором — индивидуальные предприниматели уплачивают ЕСН со своих личных доходов, получаемых от осуществляемой ими самими предпринимательской деятельности, т.е. *за себя*. Причем если во втором случае предприниматель может иметь льготы (например, если является инвалидом), то в первом случае, производя выплаты другим физическим лицам, организациям или индивидуальным предпринимателям, он таких льгот не имеет.

В ранее действующей редакции Закона и в первой, и во второй группах в качестве самостоятельных плательщиков выделялись: родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования. Несмотря на то, что сейчас этого не сделано, это не означает, что они исключаются из числа налогоплательщиков, просто они являются ими либо в качестве индивидуальных предпринимателей, либо в качестве организаций.

¹ Следует иметь в виду, что в соответствии с Федеральным законом от 29 мая 2002 г. главы крестьянских (фермерских) хозяйств приравниваются к индивидуальным предпринимателям // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3021.

§ 2. ЕСН как источник формирования социальных внебюджетных фондов 487

Особое положение среди налогоплательщиков - физических лиц занимают адвокаты. К адвокатам в соответствии с действующим законодательством относятся лица, получившие статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность в порядке, установленном Федеральным законом от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Однако при этом следует иметь в виду, что коллегии адвокатов и иные адвокатские образования, действующие на момент введения; Закона от 31 мая 2002 г. в действие, несут обязанности по исполнению ФУНКЦИИ

налогового агента, предусмотренные ст. 244 НК РФ (ст. 9.1 Федерального закона от 5 августа 2000 г. в редакции Федерального закона от 29 мая 2002 г.)

Объект налогообложения, т.е. то, с чего взимается указанный налог, меняется в зависимости от налогоплательщиков.

Так, для организаций и индивидуальных предпринимателей объектом налогообложения ЕСН будут являться выплаты и иные вознаграждения, начисляемые налогоплательщиками в пользу физических лиц:

по трудовым договорам;

по гражданско-правовым договорам о выполнении работ, оказании услуг (за исключением вознаграждений, выплачиваемых индивидуальным предпринимателям, ибо последние уплачивают его со своего дохода, т.е. за «себя» самостоятельно);

по авторским договорам.

Для физических лиц, не признаваемых индивидуальными предпринимателями, объект - это выплаты и иные вознаграждения, выплачиваемые ими физическим лицам по:

трудовым договорам;

гражданско-правовым договорам о выполнении работ, оказании услуг.

Для индивидуальных предпринимателей и адвокатов объектом обложения признаются доходы от предпринимательской деятельности;

доходы от иной профессиональной деятельности за вычетом расходов, связанных с их извлечением (т.е. речь идет не о валовом, а о чистом доходе).

При этом выплаты и вознаграждения вне зависимости от формы, в которой они производятся (денежной, натуральной) не будут являться объектом налогообложения, если в текущем отчетном (налоговом) периоде: у налогоплательщиков-организаций такие выплаты не отнесены к расходам, уменьшающим налоговую базу по налогу на прибыль организаций; у налогоплательщи-

488 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

ков — индивидуальных предпринимателей или физических лиц указанные выплаты не уменьшают налоговую базу по налогу на доходы физических лиц.

Налоговая база определяется в зависимости от вида налогоплательщиков.

Так, для *организаций и индивидуальных предпринимателей* — это сумма выплат и вознаграждений в пользу физических лиц, начисленная за налоговый период. Она определяется отдельно по каждому физическому лицу с начала налогового периода по истечении каждого месяца нарастающим итогом. Формы выплат, учитываемые для определения налоговой базы, могут быть различными. Законом закрепляется открытый перечень таких выплат.

Налоговая база для *физических лиц, не признаваемых индивидуальными предпринимателями*, — это сумма доходов, полученных ими за налоговый период как в денежной, так и в натуральной форме от предпринимательской либо иной профессиональной деятельности, за вычетом расходов, связанных с их извлечением. Состав расходов, принимаемых к вычету, определяется в порядке, аналогичном порядку определения состава затрат при уплате налога на прибыль (гл. 25 НК РФ).

При применении указанного налога следует иметь в виду, что ст. 238 НК РФ установлен достаточно обширный перечень сумм, *не подлежащих налогообложению*. К ним, например, отнесены различные государственные пособия, все виды установленных компенсационных выплат, связанных с возмещением вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, увольнением работников и т.п. При выплатах из бюджета не подлежат обложению суммы, не превышающие 2 тыс. руб., представляющие собой материальную помощь, оказываемую работодателями своим работникам, в том числе бывшим.

Вознаграждения, выплачиваемые физическим лицам по гражданско-правовым, авторским и лицензионным договорам (в части, поступающей в Фонд социального страхования РФ), в налоговую базу не включаются.

Налоговые льготы по ЕСН подразделяются: *по субъектному составу* (по составу субъектов, освобождаемых от уплаты ЕСН) и *по характеру выплат* (по перечню выплат, которые не облагаются ЕСН).

К первой группе, в основном, относятся организации, деятельность которых связана с оказанием услуг или выплатами в пользу инвалидов.

§ 2. ЕСН как источник формирования социальных внебюджетных фондов 489

Кроме того, в соответствии с законом о Федеральном бюджете в 2001—2002 гг. были

освобождены от уплаты ЕСН Минобороны РФ, МВД РФ, ФСБ РФ, а также федеральные суды и органы прокуратуры с денежного содержания судей, прокуроров и следователей и др. (с части ЕСН, уплачиваемого в федеральный бюджет)¹.

Налоговый и отчетный периоды, устанавливаются ст. 240 НК РФ. Налоговым периодом признается календарный год, отчетными периодами — первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года (для сравнения: в 2001 г. отчетный период равнялся одному месяцу).

Ставки ЕСН являются *регрессивными*, т.е. при увеличении налоговой базы размер ставок снижается. Ставки дифференцируются также в зависимости от категории плательщиков. Так, для лиц, производящих выплаты физическим лицам (за исключением сельскохозяйственных производителей и лиц, указанных во второй группе), применяются следующие ставки²:

до 100 тыс. руб. — 35,6% (в том числе в Федеральный бюджет — 28%; Фонд социального страхования — 4% , Фонды обязательного медицинского страхования — 3,6% (в том числе в федеральный — 0,2%, в территориальные — 3,4%);

от 101 тыс. до 300 тыс. руб. — 35 600 руб. + 20% с суммы свыше 100 тыс. руб.;

от 301 тыс. до 600 тыс. руб. — 75 600 руб. + 10% с суммы свыше 300 тыс. руб.;

свыше 600 тыс. руб. — 105 600 руб. + 2% с суммы свыше 600 тыс. руб.

Для налогоплательщиков — сельскохозяйственных товаропроизводителей и родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, применяются несколько пониженные ставки:

до 100 тыс. руб. — 26,1%;

от 101 тыс. до 300 тыс. руб. — 26 100 руб. + 20% с суммы свыше 100 тыс. руб.;

от 301 тыс. до 600 тыс. руб. — 66 100 руб. + 10% с суммы свыше 300 тыс. руб.;

свыше 600 тыс. руб. — 96 100 руб. + 2% с суммы, свыше 600 тыс. руб.

¹ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4826; 2002. № 11. Ст. 1019. - Подробнее см. ст. 241 Налогового кодекса РФ.

490 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

Для налогоплательщиков — индивидуальных предпринимателей при уплате единого социального налога со своих доходов (за себя) применяются следующие ставки¹:

до 100 тыс. руб. — 13,2%;

от 101 тыс. до 300 тыс. руб. — 13 200 руб. + 7,4% с суммы свыше 100 тыс. руб.;

от 300 тыс. до 600 тыс. руб. — 28 000 руб. + 3,65% с суммы свыше 300 тыс.;

свыше 600 тыс. руб. — 38 950 руб. + 2% с суммы свыше 600 тыс. руб.

Отдельные ставки применяются при взимании ЕСН с адвокатов:

до 100 тыс. руб. — 10,6%;

от 101 тыс. до 300 тыс. руб. — 10 600 руб. + 7,3% с суммы свыше 100 тыс.;

от 301 тыс. до 600 тыс. руб. — 25 200 руб. + 3,6% с суммы свыше 300 тыс.;

свыше 600 тыс. руб. — 35 700 руб. + 2% с суммы свыше 600 тыс.

Порядок исчисления, порядок и сроки уплаты налога налогоплательщиками-работодателями закреплен в ст. 243 НК РФ, где установлено, что сумма налога исчисляется и уплачивается налогоплательщиками отдельно в федеральный бюджет и каждый фонд и определяется как соответствующая процентная доля налоговой базы.

При уплате ЕСН налогоплательщики имеют ряд налоговых вычетов, например, на сумму самостоятельно произведенных налогоплательщиками расходов на цели государственного социального страхования. Доля же налога, подлежащая уплате в федеральный бюджет, уменьшается на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (налоговый вычет) в пределах таких сумм, исчисленных исходя из тарифов страховых взносов, предусмотренных Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»². Однако сумма налогового вычета не может превышать сумму налога. В целях применения указанных вычетов и возможности осуществления контроля за их правильным исчислением на налого-

Размер ставок указан в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 29 мая 2002 г. // СЗ РФ. 2002. N> 22. Ст 2026- № 30 Ст. 3021.

² СЗРФ. 2001. №51. Ст. 4832.

§ 2. ЕСН как источник формирования социальных внебюджетных фондов 491

плательщиков ЕСН возложен ряд дополнительных обязанностей, в том числе, например, обязанность вести учет сумм начисленных выплат и иных вознаграждений, сумм налога, относящегося к ним, а также сумм налоговых вычетов по каждому физическому лицу¹ и др.

ЕСН уплачивается налогоплательщиками отдельными платежными поручениями в федеральный бюджет и отдельно в отношении каждого внебюджетного фонда.

Налоговая декларация должна быть подана налогоплательщиком в налоговые органы не позднее 30 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Введение ЕСН обусловило также появление и новых *обязанностей налоговых органов и организаций-работодателей*, выступающих в качестве *страхователей* по обязательному пенсионному страхованию.

Это, в частности, касается обязанности налоговых органов представлять в органы Пенсионного фонда РФ копии платежных поручений налогоплательщиков об уплате налога, а также иные сведения, необходимые для осуществления последним обязательного пенсионного страхования, включая сведения, составляющие налоговую тайну. Аналогичная обязанность возложена на налогоплательщиков, являющихся страхователями по обязательному пенсионному страхованию (в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации») в отношении застрахованных лиц². В свою очередь, органы Пенсионного фонда РФ представляют в налоговые органы информацию о доходах физических лиц из индивидуальных лицевых счетов, открытых для ведения индивидуального (персонифицированного) учета.

Для налогоплательщиков, не являющихся работодателями

к (индивидуальные предприниматели, адвокаты, уплачивающие •ЕСН со своих доходов), установлен особый порядок исчисления и уплаты налога. Так, исчисление и уплата единого социального на-

¹ Приказом МНС РФ от 21 февраля 2002 г. № БГ-3-05/91 утверждены форма индивидуальной карточки учета сумм начисленных выплат и иных вознаграждений, сумм начисленного единого социального налога, а также сумм налогового вычета и порядок ее заполнения // Экономика и жизнь. 2002. № 10.

² По вопросу, касающемуся порядка ведения индивидуального (персонифицированного) учета сведений о застрахованных лицах для целей государственного пенсионного страхования, см.: постановление Правительства РФ от 15 марта 1997 г. № 318 // СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1538.

492 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

лога адвокатами осуществляется коллегиями адвокатов (их учреждениями).

Кроме того, к обязанностям налогоплательщиков, не являющихся работодателями, в случае значительного (более чем на 50%) увеличения их дохода в налоговом периоде относится *обязанность* представить новую декларацию с указанием сумм предполагаемого дохода на текущий налоговый период. При этом важно заметить, что в случае значительного уменьшения дохода налогоплательщики *вправе, но не обязаны* представлять новую декларацию. И в том и в другом случае налоговый орган обязан производить перерасчет.

К отдельным обязанностям указанных налогоплательщиков относятся обязанности уплачивать авансовые платежи на основании налоговых уведомлений¹, а также производить расчет налога по итогам налогового периода (за исключением адвокатов) самостоятельно. Сумма ЕСН исчисляется налогоплательщиком отдельно в отношении каждого фонда и определяется как соответствующая процентная доля налоговой базы.

В соответствии со ст. 245 НК РФ (в ред. Федерального закона от 31 декабря 2001 г.) установлены особенности исчисления и уплаты налога отдельными категориями налогоплательщиков.

Так, индивидуальные предприниматели и адвокаты при уплате ЕСН со своих доходов (за себя) не исчисляют и не уплачивают налог в части суммы налога, зачисляемой в Фонд социального страхования РФ. В связи с этим на них не распространяется обязанность по предоставлению отчетности по средствам Фонда социального страхования РФ, т.е. по ст. 243 (п. 2, 5) НК РФ².

Кроме того, законодателем установлен достаточно широкий перечень лиц, которые освобождаются от уплаты ЕСН. К ним относятся, например, Минобороны РФ, МВД РФ, ФСБ РФ, Федеральная служба налоговой полиции РФ, Минюст РФ, ГТК РФ, военные суды и др.

¹ Приказом МНС России от 11 марта 2002 г. № БГ-3-05/119 утверждена форма налогового уведомления на уплату единого социального налога и страховых взносов в Пенсионный фонд России для индивидуальных предпринимателей // Финансовая газета. 2002. № 15.

² Подробнее см. п. 30.7 Методических рекомендаций по порядку исчисления и уплаты единого социального налога, утвержденных приказом МНС России от 5 июля 2002 г. // Экономика и жизнь. 2002. № 32.

§ 3. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование

Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование являются самостоятельным источником доходов Пенсионного фонда РФ. Их значение как постоянного и стабильного источника финансовых ресурсов данного государственного социального внебюджетного фонда особо возросло начиная с 1 января 2002 г., когда в данный фонд перестала напрямую перечисляться определенная часть (доля) единого социального налога.

Впервые эти сборы на территории России стали взиматься на основе Федерального закона от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»¹ и применяются со дня официального его опубликования, т.е. с 20 декабря 2001 г. В этом же Законе впервые было закреплено правовое понятие и существенные признаки страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Эти взносы, в соответствии со ст. 3 Закона, представляют собой *индивидуально возмездные обязательные платежи, которые уплачиваются в бюджет Пенсионного фонда РФ и персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенной на его индивидуальном лицевом счете.*

По своей правовой природе, указанный платеж не является страховым платежом в чистом виде. Кроме того, он одновременно обладает признаками как налогов, так и сборов.

На основе анализа законодательства можно выделить следующие отличительные черты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование:

во-первых, обязательный характер платежей (плательщики, сроки, размер и порядок уплаты установлен федеральным законом);

во-вторых, индивидуальная возмездность (возврат определенного эквивалента конкретному плательщику);

в-третьих, целевой характер назначения (используется на выплату пенсий по обязательному пенсионному страхованию);

в-четвертых, эквивалентность внесенным платежам (учтенных на индивидуальном лицевом счете конкретного плательщика).

¹ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; 2002. № 22. Ст. 2026; № 30. Ст. 3021. Подробнее о понятии и условиях данного вида страхования см. гл. 22 учебника.

494 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

Эти взносы, наряду со средствами федерального бюджета, добровольными взносами физических лиц и организаций, сумм пеней, финансовых санкций, а также иных источников являются самостоятельным финансовым источником бюджета Пенсионного фонда РФ. Причем в перечне финансовых ресурсов, служащих источником формирования бюджета Пенсионного фонда РФ, закрепленном в ст. 17 вышеуказанного Закона, страховые взносы указаны в числе первых. Объектом обложения страховыми взносами, так же как и базой для начисления страховых взносов, являются объект налогообложения и налоговая база по ЕСН, установленные гл. 24 НК РФ.

Правоотношения, связанные с уплатой обязательных платежей (страховых взносов на обязательное пенсионное страхование), в том числе связанные с контролем за их уплатой, регулируются не пенсионным, а налоговым законодательством, за исключением случаев, прямо предусмотренных Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (ст. 2).

Важно уточнить, что именно *за счет уплаты страховых взносов* осуществляются мероприятия по *обязательному страховому обеспечению* по обязательному пенсионному страхованию, заключающиеся в исполнении страховщиком своих обязательств перед застрахованным лицом при наступлении страхового случая посредством *выплаты трудовой пенсии, социального пособия на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти* (ст. 3).

Понятие и содержание *обязательного страхового обеспечения* установлено в ст. 9 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». *Обязательным страховым обеспечением* являются:

страховая и накопительная части трудовой пенсии по старости;

страховая и накопительная части трудовой пенсии по инвалидности;

страховая часть трудовой пенсии по случаю потери кормильца;

социальное пособие на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти.

Само же понятие «трудовой пенсии» дано в Федеральном законе от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹.

СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920; 2002. № 30. Ст. 3033.

§ 3. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование 495

Данный Закон закрепляет виды трудовых пенсий, устанавливаемых в РФ, и их структуру. Так, трудовые пенсии могут быть следующих видов (ст. 5):

трудовая пенсия по старости;

трудовая пенсия по инвалидности;

трудовая пенсия по случаю потери кормильца.

Трудовая пенсия по старости и трудовая пенсия по инвалидности могут состоять из следующих частей: базовой части; страховой части; накопительной части.

Трудовая пенсия по случаю потери кормильца состоит только из: базовой части; страховой части. Законом установлено, что гражданам, не имеющим по каким-либо причинам права на трудовую пенсию, устанавливается социальная пенсия на условиях, которые определены Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Финансирование трудовой пенсии (в каждой из ее частей) осуществляются (так же, как и порядок учета средств на индивидуальном лицевом счете) на основе Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Источниками правового регулирования правоотношений по установлению и выплате обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию являются Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О погребении и похоронном деле» в ред. от 30 мая 2001 г. и 25 июля 2002 г.¹

Законом установлены различные источники финансирования базовой, страховой и накопительной частей трудовых пенсий. Так, выплата *базовой части* трудовой пенсии финансируется за счет сумм единого социального налога, зачисляемых в федеральный бюджет, а выплаты *страховой и накопительной* частей трудовой пенсии — за счет средств бюджета Пенсионного фонда РФ. При этом финансирование выплаты *накопительной части* трудовой пенсии осуществляется за счет сумм пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица.

Правовые основы отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений, предназначенных для

СЗРФ. 1996. №3. Ст. 146; 2001. № 23. Ст. 2282; 2002. № 30. Ст. 3033.

1

496 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

финансирования накопительной части трудовой пенсии установлены Федеральным законом от 24 июля 2002 г. «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации». Этим же Законом определены особенности правового положения, права, обязанности и ответственность субъектов и участников отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений, а также основы государственного регулирования контроля и надзора в указанной сфере¹.

В правоотношениях по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование участвуют федеральные органы государственной власти, страхователи, страховщик и застрахованные лица, которые одновременно являются субъектами обязательного пенсионного страхования (ст. 4 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»). *Страховщиком*, т.е. лицом, осуществляющим обязательное пенсионное страхование, является Пенсионный фонд РФ как государственное учреждение, который в совокупности с его территориальными органами составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в России, в которой нижестоящие органы подотчетны вышестоящим (ст. 5 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»). Учитывая, что Закон допускает в случаях, прямо предусмотренных специальным федеральным законом, возможность участия в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию, наряду с Пенсионным фондом РФ, *негосударственных пенсионных фондов*, важно иметь в виду, что в случае принятия такого закона им и будет

установлен порядок уплаты обязательных страховых взносов в указанные негосударственные фонды.

Перечень лиц, являющихся *страхователями*, т.е. уплачивающих указанные страховые взносы, практически полностью совпадает с составом налогоплательщиков ЕСН. К ним относятся:

лица, производящие выплаты физическим лицам, в том числе: организации; индивидуальные предприниматели; физические лица; адвокаты.

Если страхователь одновременно относится к нескольким категориям страхователей, уплата взносов производится им по каждому основанию.

СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3028.

§ 3. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование

497

Страхователи, входящие во вторую вышеуказанную группу, уплачивают суммы страховых взносов в бюджет Пенсионного фонда РФ в виде фиксированного платежа, который в расчете на месяц устанавливается исходя из стоимости страхового года, ежегодно утверждаемой Правительством РФ.

Максимальный размер фиксированного платежа не может превышать 3 600 руб. (п. 2 ст. 28 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. в ред. от 25 июля 2002 г.). *Минимальный* размер платежа является обязательным для уплаты и устанавливается НК РФ. Минимальный размер фиксированного платежа на финансирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии устанавливается в размере 150 руб. в месяц и является обязательным для уплаты. При этом 100 руб. направляется на финансирование страховой части трудовой пенсии, 50 руб. — на финансирование накопительной части трудовой пенсии.

Физические лица, уплачивающие страховые взносы в виде фиксированного платежа на финансирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии, вправе добровольно вступить в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию и осуществлять уплату страховых взносов в бюджет Пенсионного фонда РФ в части, превышающей суммы установленного фиксированного платежа¹. Порядок уплаты фиксированных платежей в размере, превышающем минимальный, устанавливает Правительство РФ.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что Пенсионный фонд РФ как *страховщик* обладает рядом исключительных прав, *касающихся порядка аккумуляции, распределения и использования средств*, полученных в виде обязательных платежей, а также ряда прав, касающихся осуществления контрольных полномочий в этой сфере. Так, например, он обладает правом получать у налоговых органов информацию, необходимую для осуществления обязательного пенсионного страхования (о страхователях и застрахованных лицах, включая налоговую декларацию и иные сведения, составляющие налоговую тайну), осуществлять возврат страховых взносов страхователям в случае, если возможно установить, за каких застрахованных лиц указанные платежи уплачены.

Однако помимо «особых» прав, Пенсионный фонд РФ как страховщик имеет и ряд аналогичных «особых» обязанностей. Так, например, он обязан: подготавливать обоснование размера

СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3021.

498 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

тарифов страховых взносов; назначать (пересчитывать) и своевременно выплачивать обязательное страховое обеспечение (трудовые пенсии) на основе данных индивидуального (персонифицированного) учета, обеспечивать целевое использование средств обязательного пенсионного страхования, а также осуществлять контроль за их использованием и т.п.

Среди важнейших *прав* и обязанностей *страхователей*, установленных законом в *сфере правоотношений, связанных с уплатой страховых взносов* на обязательное пенсионное страхование, можно выделить следующие:

во-первых, своевременно и в полном объеме уплачивать страховые взносы в бюджет Пенсионного фонда РФ;

во-вторых, вести учет, связанный с начислением и перечислением страховых взносов в указанный бюджет;

в-третьих, представлять в территориальные органы Фонда документы, необходимые для

ведения индивидуального (персонифицированного) учета, а также для назначения и выплаты обязательного страхового обеспечения.

К основным правам и обязанностям застрахованных лиц, касающихся правоотношений по уплате обязательных страховых взносов, относятся:

право получать от работодателя информацию о начислении страховых взносов и контролировать их перечисление в бюджет Пенсионного фонда РФ;

право своевременно и полностью получать обязательное страховое обеспечение за счет средств указанного бюджета;

право защищать свои права, в том числе в судебном порядке.

Застрахованные лица обязаны предъявлять в Пенсионный фонд РФ (страховщику) в целях назначения и выплаты обязательного страхового обеспечения документы, содержащие достоверные сведения, и сообщать о всех изменениях, влияющих на его выплату.

В случае невыполнения указанных обязанностей и выплаты в связи с этим излишних сумм из бюджета Пенсионного фонда РФ застрахованные лица несут ответственность в размере причиненного ими ущерба.

Уплата страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществляется на основании тарифов. Понятие «тарифа страхового взноса» дано в ст. 22 Федерального закона «О государственном пенсионном страховании». Указанный *тариф* представляет собой *размер страхового взноса на единицу измерения базы для начисления страховых взносов*.

§ 3. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование
499

Тарифы страховых взносов устанавливаются дифференцированно по группам плательщиков. В первую (*основную*) группу входят работодатели страхователей (т.е. застрахованных лиц), не включенные во вторую группу. Вторая (*особая*) группа плательщиков — это работодатели — организации, занятые в производстве сельскохозяйственной продукции, родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования, и крестьянские (фермерские) хозяйства.

База начисления страховых взносов на каждого отдельного работника устанавливается дифференцированно: 1) для мужчин (1952 г.р. и старше; с 1953 по 1966 г.р.); 2) для женщин (1956 г.р. и старше, с 1957 по 1966 г.р.); 3) для лиц 1967 г.р. и моложе — вне зависимости от пола.

В зависимости от возраста изменяется процентное соотношение распределения поступивших в виде взносов средств — на финансирование страховой и финансирование накопительной части пенсии. Для лиц самого молодого возраста из вышеуказанной классификации (3) — установлено практически равное распределение средств. Для самых старших лиц из вышеуказанных групп (1) все страховые взносы поступают на финансирование страховой части пенсии, и лишь у второй группы (средний возраст) (2) — определенный процент (2%) идет на финансирование накопительной части пенсии. Страховые взносы взимаются с базы: до 100 тыс. руб. — 14%; от 100 тыс. 1 руб. до 300 тыс. руб. — 14 тыс. + 7,9% с суммы более 100 тыс. руб.; от 300 тыс. 1 руб. — до 600 тыс. — 29 800 руб. + 3,95% с суммы больше 300 тыс. С суммы свыше 600 тыс. руб. страховые взносы составляют твердую денежную сумму — 41 тыс. 650 руб.

Для второй (*особой*) группы плательщиков применяются более низкие ставки по сравнению с первой (*основной*) группой. Так, при размере облагаемой базы до 100 тыс. руб. — страховые взносы взимаются по ставке 10,3% (а не 14%). При этом Законом установлены исключения. В некоторых случаях тарифы, установленные для второй группы применяются и к страхователям первой группы¹.

¹ Это, например, относится к случаю, установленному п. 2 ст. 241 НК РФ (т.е., если на момент уплаты авансовых платежей накопленная с начала года величина облагаемой базы в среднем на одно физическое лицо, деленная на количество месяцев, истекших в текущем расчетном периоде, составляет сумму менее 2500 руб. и т.п.).

500 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

Важно отметить, что в Федеральном законе «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» установлены так называемые переходные положения, предусматривающие особые ставки страховых взносов и порядок их применения в 2002—2005 гг. в отношении лиц 1967 г. рождения и моложе¹.

Законодательством установлены понятия *расчетного и отчетного периодов* при уплате

обязательных страховых взносов в Пенсионный фонд РФ. Под расчетным периодом понимается календарный год. Расчетный период, в свою очередь, состоит из отчетных периодов (1 квартал, 6 месяцев, 9 месяцев календарного года).

Порядок исчисления, порядок и сроки уплаты страховых взносов страхователями закреплены в статье 24 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». Сумма страховых взносов исчисляется и уплачивается страхователями отдельно в отношении каждой части страхового взноса и определяется как соответствующая процентная доля базы для начисления страховых взносов, устанавливаемых по аналогии со взыванием единого социального налога. При этом ежемесячно страхователи производят исчисление суммы авансовых платежей в сроки и в порядке установленных Законом.

Об уплате страховых взносов страхователи представляют декларацию в налоговый орган не позднее 30 марта года, следующего за истекшим расчетным периодом.

В отличие от контроля за использованием средств Пенсионного фонда РФ, который возложен на Счетную палату РФ, контроль за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществляется налоговыми органами. Однако взывание недоимки по страховым взносам и пеней осуществляется не налоговыми органами, а органами Пенсионного фонда РФ и только в судебном порядке.

§ 4. Страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

Страховые взносы на *обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний* являются одним из самостоятельных, целевых и постоянных обя-

¹ Подробнее о ставках для указанной категории лиц см. ст. 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

§ 4. Взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве 501

зательных платежей, зачисляемых в Фонд социального страхования РФ. Их введение в России впервые было предусмотрено Федеральным законом от 24 июля 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», который в настоящее время действует в редакции от 30 декабря 2001 г. с изменениями от 11 февраля 2002 г.¹ Следует обратить внимание на то, что указанный Закон вступил в силу лишь через полтора года — с 6 января 2000 г. Это обусловлено особым порядком введения его в действие, который был установлен в ст. 27 этого же Закона и предусматривал, что он вступает в силу одновременно с вступлением в силу положений федерального закона, устанавливающего страховые тарифы, необходимые для формирования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Впервые Федеральный закон «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2000 год» был принят 2 января 2000 г.² Затем Закон «О страховых тарифах...» стал приниматься ежегодно. Так, на 2002 г. принят Федеральный закон от 29 декабря 2001 г.³ с одноименным названием, которым на 2002 г. продлено действие тарифов, установленных в 2001 г.

В настоящее время, в соответствии с законодательством РФ, при формировании средств на осуществление, обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний могут быть использованы: 1) обязательные страховые взносы страхователей; 2) взываемые штрафы и пени; 3) капитализированные платежи, поступившие в случае ликвидации страхователей; 4) иные законные поступления. Все указанные средства, в том числе и обязательные страховые взносы, отражаются в доходной и расходной частях бюджета Фонда социального страхования РФ, который утверждается федеральным законом, отдельными строками. Указанные средства, как установлено ст. 20 Федерального закона от 24 июля 1998 г., являются федеральной собственностью и изъятию не подлежат.

Для того чтобы показать роль названных платежей как источников финансовых ресурсов Фонда социального страхования РФ

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2, 3; № 7. Ст. 628.

² СЗ РФ. 2000. №2. Ст. 131.

³ СЗ РФ. 2001. №53 (ч. 1). Ст. 5020.

502 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

и наглядно продемонстрировать их удельный вес в доходной части его бюджета, обратимся к конкретным бюджетным показателям. Так, в соответствии с Федеральным законом от 11 февраля 2002 г. «О бюджете Фонда социального страхования РФ на 2002 год»¹ (ст. 2) установлено, что доходы бюджета Фонда на 2002 г. формируются за счет следующих источников:

Остаток средств на начало года Сумма единого социального налога Страховые взносы на обязательное социальное страхование, страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

(млн руб.) 18 875,0 83 819,6

19 697,4

Приведенный пример показывает, что после сумм единого социального налога в системе финансовых ресурсов Фонда социального страхования указанные страховые взносы занимают не просто ведущую, а единственную позицию, что безусловно повышает их значимость как источника финансовых ресурсов для реализации поставленных перед Фондом задач.

Правовое понятие страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний получило закрепление в ст. 3 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Указанный *страховой взнос* представляет собой обязательный платеж по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, рассчитанный исходя из страхового тарифа, скидки (надбавки) к страховому тарифу, который страхователь обязан внести страховщику.

Под *страховым тарифом* в данном случае понимается ставка страхового взноса с начисленной оплаты труда по всем основаниям (дохода) застрахованных. Страховой тариф зависит от *класса профессионального риска*, который законодатель определяет как уровень производственного травматизма, профессиональной заболеваемости и расходов на обеспечение по страхованию, сложившийся в отраслях (подотраслях) экономики.

Страхователем по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных забо-

¹ СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 628.

§ 4. Взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве 503

леваний, т.е. лицом, обязанным вносить страховые взносы страховщику, является юридическое лицо любой организационно-правовой формы (в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на территории России и нанимающая граждан РФ) либо физическое лицо, нанимающее лиц, подлежащих указанному виду обязательного социального страхования. Фонд социального страхования РФ (как *страховщик*) при наступлении страхового случая берет на себя обязательство ие* полнить обеспечение по страхованию (страховое возмещение вреда) в виде денежных сумм, выплачиваемых либо компенсируемых страховщиком застрахованному или иным лицам, установленным законом.

Важно заметить, что обязательность уплаты страховых взносов является в данном случае не только *гарантией* и *финансовым источником* страхового обеспечения, но еще и *основным правовым принципом* обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Указанный принцип, в числе пяти основных, получил закрепление в ст. 4 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». В законе он именуется как «обязательность уплаты страхователями страховых взносов». Другим важнейшим корреспондирующим принципом социального страхования является «дифференцированность страховых тарифов в зависимости от класса профессионального риска».

Указанные взносы уплачиваются *страхователями*, к которым по Закону относятся:

1. Юридические лица независимо от организационно-правовой формы, в том числе иностранные организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность на территории РФ;
2. Физические лица, нанимающие работников по трудовому договору (контракту);
3. Юридические и физические лица, обязанные их уплачивать на основании гражданско-правовых договоров, заключенных с физическими лицами.

Страховые взносы начисляются на начисленную по всем основаниям оплату труда (доходы) работников (в том числе внештатных и т.п.), а в соответствующих случаях — на сумму вознаграждения по гражданско-правовому договору.

Страховые взносы не начисляются на выплаты, по аналогии с ЕСН, за исключением выплат по

гражданско-правовому договору если такой договор содержит условие об уплате страховых взносов.

504 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

Взносы перечисляются страхователями-работодателями ежемесячно в срок выплаты заработной платы за истекший месяц, а по гражданско-правовым договорам — в срок, установленный страховщиком.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», именуемой «страховые взносы», установлено, что они *уплачиваются* страхователем *исходя из страхового тарифа с учетом скидки или надбавки, устанавливаемых страховщиком*.

Размер указанной скидки (надбавки) устанавливается страхователю с учетом состояния охраны труда, расходов на обеспечение по страхованию и не может превышать 40% в страхового тарифа, *установленного* для соответствующей отрасли (подотрасли) экономики.

Страховые взносы уплачиваются вне зависимости от других взносов на социальное страхование и включаются в себестоимость произведенной продукции либо включаются в смету расходов на содержание страхователя. Это правило не распространяется на надбавки к страховым тарифам и штрафам (они уплачиваются из суммы прибыли).

Страховые тарифы дифференцируются по группам отраслей (подотраслей) экономики в зависимости от класса профессионального риска, регламентированного специальным федеральным законом. Так, Федеральным законом «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2001 год» от 2 января 2000 г. с изм. от 29 декабря 2001 г. на 2001—2002 гг. закреплено, что страхователям (включая страхователей, перешедших на уплату единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности) страховые тарифы устанавливаются в процентах к начисленной оплате труда по всем основаниям (доходу) застрахованных либо — к сумме вознаграждения по гражданско-правовому договору (в установленных законом случаях) *по группам отраслей (подотраслей) экономики в соответствии с классами профессионального риска в следующих размерах:*

I класс профессионального риска — 0,2;

II класс — 0,3;

III класс — 0,4 и т.д.

Всего установлено 22 класса профессионального риска. Страховой тариф по последнему (XXII) классу профессионального риска составляет 8,5%.

§ 4. Взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве 505

Отнесение отраслей экономики к определенному классу профессионального риска зависит от уровня производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, сложившемуся в конкретных отраслях экономики, и регулируется постановлением Правительства РФ от 31 августа 1999 г. «Об утверждении правил отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска» (в ред. постановлений Правительства РФ от 27 мая 2000 г., 21 декабря 2000 г. и от 26 декабря 2001 г.¹).

В соответствии с вышеуказанными Правилами все отрасли (подотрасли) экономики дифференцируются по группам в зависимости от класса профессионального риска на 22 класса, каждый из которых включает целый перечень отраслей экономики. Наименования отраслей (подотраслей) экономики, используемые в указанной классификации, соответствуют общесоюзному классификатору «Отрасли народного хозяйства» (ОКОНХ).

Класс профессионального риска для конкретной отрасли определяется в зависимости от величины суммарных затрат в этой отрасли на возмещение в истекшем календарном году вреда, причиненного застрахованным в результате несчастных случаев на производстве.

Законом установлена зависимость между классом профессионального риска, самой классификацией отраслей, и размером страхового тарифа. Так, в соответствии с Приложением к Правилам (в ред. от 26 декабря 2001 г.) к *01 классу* профессионального риска (т.е. самому низкому) отнесены: атомные электростанции, ремонт меховых изделий, федеральные суды и др.; к *02 классу* — коксохимическая промышленность, производство лифтов табачно-махорочная промышленность и т.д. А к *последнему (22) классу* — угольная и сурьмяно-ртутная промышленность и др. В случае изменения класса профессионального риска отрасли экономики (т.е. если она, например, становится более рискованной) изменяются также класс профессионального риска и размер страхового тарифа страхователя.

Необходимо заметить, что для некоторых категорий страхователей применяются пониженные ставки (60% от размера) страховых тарифов. Так, в 2001—2002 гг. к таким страхователям, например, были отнесены организации любых организационно-правовых форм в части выплат работникам, являющимся инвалидами I, II и III групп, и др.

СЗ РФ. 1999. № 36. Ст. 4408; 2001. № 53 (ч. 2). Ст. 5194.

506 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

Рассматриваемые страховые взносы, так же как и другие финансовые источники Фонда социального страхования РФ, используются строго по целевому назначению — на выплату соответствующих видов обеспечения по страхованию.

Учитывая важную роль принципа обязательности уплаты рассматриваемых страховых взносов, к основным правам и обязанностям страхователя отнесена обязанность вести учет начисления и перечисления страховых взносов и производимых им страховых выплат, обеспечивать сохранность документов, являющихся основанием для обеспечения по страхованию, представлять отчетность по установленной страховщиком форме.

В связи с тем, что размер тарифов страховых взносов не является постоянным, к основным правам *страховщика* относится право устанавливать страхователям в порядке, определяемом Правительством РФ, надбавки и скидки к страховому тарифу.

Страхователь несет ответственность за неисполнение возложенных на него законом обязанностей за своевременную и полную уплату страховых взносов. Так, при задержке уплаты страхового взноса страхователь уплачивает страховщику пеню в размере 0,5% суммы страхового взноса за каждый день просрочки после окончания периода, за который должен быть уплачен страховой взнос.

При сокрытии или занижении страхователем размера начисленной оплаты труда по всем основаниям (дохода) застрахованных взысканию подлежит вся сумма страхового взноса от сокрытого или заниженного размера начисленной оплаты труда с начислением пени. За уклонение от регистрации страхователь также несет ответственность. При этом задолженность по страховым взносам, начисленная пеня взыскиваются страховщиком со страхователя — юридического лица в бесспорном порядке, со страхователя — физического лица на основании решения суда.

Страхователь несет ответственность за достоверность представляемых сведений, необходимых для получения застрахованным обеспечения по страхованию. В 2001—2002 гг. Фонду социального страхования РФ предоставлено право безакцептного списания денежных средств со счетов его исполнительных органов сверх норматива оборотных денежных средств на начало каждого месяца. В этой работе он вправе использовать государственные ценные бумаги, а также векселя кредитных и иных организаций.

Государственный контроль за финансово-хозяйственной деятельностью страховщика и осуществлением обязательного соци-

III

Контрольные вопросы

507

ального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний осуществляется Счетной палатой РФ, а в части использования ассигнований из федерального бюджета — также федеральным органом исполнительной власти в области финансов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. За счет каких платежей формируются государственные социальные, внебюджетные фонды?
2. Какие основные принципы взимания страховых взносов закреплены законодательно?
3. Проанализируйте Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда РФ» на текущий год и определите: каков основной источник доходов названного внебюджетного фонда и почему?
4. Сопоставьте законы «О бюджете Фонда социального страхования РФ» за два предыдущих года и обоснуйте положение о том, что «единый социальный налог и страховые взносы — основные источники дохода государственных социальных внебюджетных фондов».
5. Какие основные принципы взимания страховых взносов в Фонд социального страхования закреплены законодательно? Предложите 1—2 принципа, которые должны быть дополнительно закреплены законодателем либо уточните формулировку и содержание уже закрепленных принципов.
6. Сравните правовую природу страховых взносов в Фонд социального страхования РФ с природой страховых взносов по договору добровольного страхования жизни в случае наступления

нетрудоспособности. Кто в последнем случае будет стороной по договору (страховщиком)?

7. Охарактеризуйте основные элементы обложения обязательных страховых взносов по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Кто является их плательщиком? Уплачивают ли указанные взносы организации, уплачивающие единый социальный налог; единый налог на вмененный доход?

8. Определите основные элементы налогообложения единым социальным налогом. Каковы субъекты правоотношений, возникающих при исчислении и взимании единого социального налога?

9. Перечислите источники правового регулирования правоотношений по уплате обязательных платежей на обязательное пенсионное страхование. Дайте правовую характеристику страховым взносам, зачисляемым в бюджет Пенсионного фонда РФ.

10. Сопоставьте ответственность плательщиков за неуплату единого социального налога и обязательных страховых платежей в государственные социальные внебюджетные фонды. Каким законодательством регулируется ответственность плательщиков страховых взносов?

11. Какую ответственность несут банки и другие кредитные организации за несвоевременное перечисление единого социального налога;

508 Глава 21. Правовое регулирование обязательных платежей в фонды

обязательных страховых взносов в различные государственные внебюджетные фонды? Выявите сходство и различия на основе анализа действующего законодательства.

12. В каком порядке перечисляют единый социальный налог нотариусы, занимающиеся частной практикой, и адвокаты, состоящие в коллегии адвокатов? Определите на основе действующего законодательства отличия уплаты единого социального налога названной категории плательщиков в конкретные государственные внебюджетные фонды.

13. В чем выражается публичный характер обязательных страховых взносов в различные государственные внебюджетные фонды?

14. Какие органы уполномочены представлять организациям (страховщикам) отсрочки (рассрочки) по уплате обязательных страховых взносов в Пенсионный фонд РФ; Фонд социального страхования РФ?

15. Назовите органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) за своевременной уплатой страховых взносов в различные государственные социальные внебюджетные фонды. Каковы здесь полномочия налоговых органов?

16. На основе анализа действующего законодательства уточните размер тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Каким правовым актом они установлены?

17. Каковы страховые тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний? Кто вправе устанавливать скидки и надбавки к указанным тарифам?

18. В чем состоит зависимость между классом профессионального риска отрасли (подотрасли) экономики, классификацией отраслей, установленной Правительством РФ и размером страхового тарифа при осуществлении обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний?

19. Обоснуйте связь финансово-правовых отношений с правоотношениями по обязательному страхованию (собственно страхованию и социальному страхованию) на основе анализа принципов и порядка взимания налоговых и обязательных страховых платежей в государственные бюджетные фонды и государственные социальные внебюджетные фонды.

Раздел IV

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА (ДОЛГА)

И ОРГАНИЗАЦИИ СТРАХОВОГО ДЕЛА

Глава 22. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА (ДОЛГА)

§ 1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита в Российской Федерации.

Государственный и муниципальный долг

Наукой финансового права государственный кредит и государственный долг всегда рассматривались как взаимозависимые явления. Ведь образование государственного и, в частности, внутреннего долга является своеобразным экономико-правовым следствием госкредитных отношений, а точнее — следствием функционирования государственного кредита и одним из юридических выражений последнего. Таким образом, государственный кредит и государственный долг соотносятся как причина и следствие.

Государственный (муниципальный) кредит применяется, наряду с другими способами, для привлечения дополнительных денежных средств в распоряжение государства (муниципального образования) и решения стоящих перед ним проблем, и в первую очередь, проблем бюджетного дефицита. В свою очередь, само понятие «государственного (муниципального) кредита»

соотносится с понятием «кредита» как «часть и целое» и отражает наиболее существенные свойства и признаки последнего.

Слово «кредит» произошло от латинского *creditum* — ссуда, Долг, *credere* — верить. В толковом словаре В.И. Даля понятие «кредит» раскрывается как «доверие, вера вдолг, забор, дача и прием денег или товаров на счет, на срок»¹. В современном русском языке термин «кредит» сохранил свое основное содержание

Даль Вл. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1979. Т. II. С. 189.

510 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

и определяется как «ссуда, предоставление ценностей (денег, товаров) в долг; коммерческое доверие»¹. Таким образом, в общепринятом смысле, кредит — это предоставление денег или товаров в долг на определенный срок на условиях возмездности и возвратности.

Вознаграждение за пользование кредитом устанавливается, как правило, в форме процента.

Кредит имеет несколько видов (форм)². Кредитные отношения получили широкое распространение в современной российской экономике. Одним из основных видов кредита, изучаемых в курсе финансового права, является государственный (муниципальный) кредит.

Государственный (муниципальный) кредит как самостоятельный финансово-правовой институт состоит из относительно обособленных однородных финансовых отношений, регулируемых определенной системой правовых норм.

Государственный (муниципальный) кредит является одним из основных (наряду с налогами) инструментов для решения проблем достижения баланса доходов и расходов бюджета.

Отдельные вопросы, касающиеся, например, конкретного порядка заключения договоров государственного займа, регулируются также гражданско-правовыми нормами (ст. 817 ГК РФ). Однако это не влияет на обоснованность вывода о том, что сам государственный (муниципальный) кредит является самостоятельным финансово-правовым институтом. Это подтверждается:

во-первых, главной целью функционирования института государственного кредита, которой является решение проблем погашения бюджетного дефицита и регулирование денежно-кредитных отношений. Таким образом, в отличие от гражданских правоотношений, в данном случае отношения в сфере государственного кредита, как и любые финансовые правоотношения, направлены, прежде всего, на решение государственных и муниципальных задач и функций, т.е. публичные цели;

во-вторых, тем, что основным методом регулирования прасој отношений в сфере госкредита, которым является императивный метод, т.е. метод государственно-властных велений, а не метод диспозитивности (равенства сторон), применяемый для регулирования гражданско-правовых отношений;

¹ *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1998. С. 304.

² Выделяют банковский, коммерческий, валютный, экспортный и др. кредит. Подробнее о формах кредита см.: *Финансово-экономический словарь* / Под ред. акад. Назарова М.Г. М., 1995, С. 107—110.

§ 1. Понятие и значение гос. и муниципального кредита в РФ 511

в-третьих, обязательным субъектом указанных правоотношений является государство либо уполномоченный им орган.

Независимо от уровня кредит (государственный и муниципальный) можно рассматривать в двух значениях (аспектах): во-первых, в экономическом и, во-вторых, в правовом.

Кредит (государственный и муниципальный) как экономическая категория является базисным понятием по отношению к кредиту в правовом аспекте и *представляет собой систему не-нежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством и муниципальными образованиями на добровольных началах для временного использования свободных денежных средств юридических и физических лиц.* И если сущность самой категории кредита рассматривается как передача платежных средств кредитором заемщику для использования их последним на началах возвратности и в собственных интересах, то экономическая сущность государственного и муниципального кредита заключается в том, что временно свободные денежные средства юридических и физических лиц аккумулируются и на условиях возвратности и возмездности используются государством (муниципальным образованием) как ссудный капитал. Государство направляет его на общегосударственные потребности (как правило, на покрытие дефицита бюджета) либо перераспределяет на льготных условиях между отраслями экономики, предприятиями и другими хозяйствующими

субъектами, имеющими большое социальное и экономическое значение для государства и его граждан.

Таким образом, *государственный (муниципальный) кредит* представляет с экономической точки зрения одну из форм движения ссудного капитала и заключается во вторичном распределении стоимости валового внутреннего продукта и части национального продукта. Ведь владелец денежных средств (ссудного капитала) передает, а точнее продает, заемщику не сам капитал, а лишь право на его временное использование¹. Поэтому именно возвратность — определяющая черта и особое свойство, присущее кредитным отношениям (вне зависимости от уровня их возникновения).

Подробнее о кредите как форме движения ссудного капитала см., например: ¹ИИ, ²О, ³Н, ⁴С, ⁵Д, ⁶Де, ⁷Не, ⁸Ж, ⁹НОе ¹⁰Рашение. Кредит. / Под ред. Л.А. Дробозиной. М., С ми оп-Г п ¹¹След; ¹²УР¹³о экономик и; / Под ред. проф. В.А. Райзберга. М., 1997. ь. ^88-294; Деньги, кредит, банки/ Под ред. О.И. Лаврушина. М., 1998. С. 168 и 512 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

Особенность финансово-экономических отношений, которые возникают в процессе государственного и муниципального кредита, заключается в их субъектном составе.

Как совокупность финансово-экономических отношений, государственный кредит традиционно рассматривался в экономической науке, а также науке финансового права как отношения между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, при которых государство выступает в роли заемщика временно свободных денежных средств указанных субъектов. Аналогично интерпретировались и отношения в сфере муниципального кредита, где заемщиком соответственно выступает муниципальное образование, а кредиторами — граждане и организации. При этом как экономической теорией, так и теорией финансового права не исключалась возможность участия государства в сфере международных кредитных взаимоотношений не только в качестве заемщика, но и в качестве кредитора в отношениях. В первом случае речь идет о так называемом активном, а во втором — пассивном кредите¹.

Однако в Бюджетном кодексе РФ (гл. 15) термин «государственный кредит» впервые применяется исключительно к отношениям, в которых государство выступает в качестве кредитора (причем только иностранных государств). В тех же случаях, когда государство выступает в качестве заемщика временно свободных денежных средств юридических и физических лиц и иностранных государств, субъектов международного права и т.п., в Кодексе говорится об отношениях «по государственному заимствованию», «долговых обязательствах» и т.п. Такой подход законодателя к изменению теории государственного кредита ничем не аргументирован, хотя и «ломает» давно установленную и признанную мировой экономической и финансово-правовой науками парадигму по данному вопросу. Поэтому более точным с позиций как экономической теории, так и науки финансового права, является определение сущности кредита как отношений, в которых государство заимствует временно свободные денежные средства у иных лиц на условиях добровольности, срочности, возмездности и возвратности для использования-их на общественно значимые цели.

Хотя в любом случае — выступает государство в этих отношениях исключительно как заемщик или дает гарантии и поручи-

¹ Такая классификация госдолга встречается в экономической литературе-См., например: Головачев Д.Л. Государственный долг. Теория и мировая практика. М., 1998. С. 11.

§ 1. Понятие и значение гос. и муниципального кредита в РФ 513

тельства третьим лицам, сущность отношений в сфере государственного кредита сводится к тому, что это отношения по заимствованию временно свободных денежных средств, обязательства по которым берет исполнить на себя, к конечному итоге, именно государство, выполняя роль суверена и казны.

Таким образом, обязательным субъектом правоотношений по государственному и муниципальному кредиту соответственно является государство или муниципальное образование. Государственный и муниципальный кредит можно рассматривать, как отмечалось, и в правовом аспекте.

С правовой точки зрения *государственный (муниципальный) кредит* — это урегулированные правовыми нормами отношения по аккумуляции государством и муниципальными образованиями временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на принципах добровольности, срочности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

Традиционная роль государственного кредита всегда заключалась в обеспечении своевременного финансирования расходов государства при наличии дефицита государственного бюджета. С

развитием рыночной экономики в целях регулярного финансирования общесоциальных потребностей общества государство использует кредит и для регулирования денежного обращения.

Муниципальный кредит используется также и в целях финансирования местных инвестиционных программ¹.

Государственный (муниципальный) кредит является составной частью такого звена финансовой системы Российской Федерации, как кредит (другую его часть составляет банковский кредит).

Принципы срочности, возвратности и возмездности, лежащие в основе отношений по государственному (муниципальному) кредиту, характерны для любых кредитных отношений.

Однако между государственным (муниципальным) и банковским кредитом имеются существенные различия как с экономической, так и с правовой стороны.

Не случайно еще в 1832 г. русский финансист М.Ф. Орлов в своей работе «Теория государственного кредита» отмечал, что

¹ См. ст. 16 Федерального закона от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ 1997. № 39. Ст. 4464; 1999. № 28. Ст. 3492; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030. 17-941

514 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

«кредит публичный, или государственный, и кредит частный» (банковский) «кроме имени и цели имеют мало подобия»¹.

Отличительные черты двух названных форм кредита, в свою очередь, служат дополнительным обоснованием теоретического вывода о самостоятельности финансово-правового института государственного (муниципального) кредита.

Основная особенность государственного (муниципального) кредита заключается в непроизводительном использовании капитала. Ведь средства, привлекаемые при таком кредите, обычно не участвуют в кругообороте производительного капитала², в производстве материальных ценностей, а идут на покрытие бюджетного дефицита. Средствами для погашения процентов за пользование государственным и муниципальным кредитом служат либо налоги, либо новые займы. Не случайно К. Маркс называл государственный кредит антиципированными (взятыми наперед) налогами³.

Характерной чертой банковского кредита является производительное использование ссудного фонда. Это позволяет не только погашать кредит, но и выплачивать вознаграждение за пользование ссудой за счет увеличения в процессе производства прибавочной стоимости. С правовой точки зрения в отношениях банковского кредита участвуют две стороны: банк — в роли кредитора (заимодавца), юридические и физические лица — в роли заемщиков. При государственном (муниципальном) кредите заемщиком, как правило, всегда является государство⁴ либо муниципальное образование.

И если отношения банковского кредита имеют своим следствием заключение между сторонами договора банковской ссуды, относящегося к объекту гражданско-правовых отношений, то ре-

¹ См.: У истоков финансового права. М., 1998. С. 300.

² Ссудный капитал, используемый при государственном кредите, К. Маркс называл иллюзорным, фиктивным капиталом (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25. Ч. 2. С. 7).

³ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 766.

⁴ Отметим, что еще до принятия Бюджетного кодекса РФ государство в отношениях по госкредиту выступает в роли не только заемщика, но и кредитора. Так, например, государством предоставлялись казначейские ссуды предприятиям и организациям, деятельность которых имела важное значение для всего общества в целом, либо в целях стабилизации экономики страны (см., например: Указ Президента РФ «О порядке предоставления финансовой поддержки предприятиям за счет средств федерального бюджета» от 8 июля 1994 г.) Однако в настоящей главе мы будем рассматривать отношения по госкредиту в общепринятом смысле, т.е. когда государство выступает в качестве заемщика (и аналогично — отношения по муниципальному кредиту).

§ 1. Понятие и значение гос. и муниципального кредита в РФ

зультатом госкредитных операций выступает внутренний и внешний государственный долг, являющийся объектом финансовых правоотношений. Аналогично при муниципальном кредите формируется муниципальный внутренний долг (правом внешних заимствований муниципальные образования не обладают).

Представители финансово-правовой науки дореволюционной России (М.Ф. Орлов, М.И. Слуцкий, Л.В. Ходский, А. Тарасов, В. Яроцкий, А. Исаев, Е. Ламанский и др.) выделяли и другие, актуальные и сейчас различия между государственным и банковским кредитом. Эти

различия заключаются в следующем:

1. В отношениях по государственному кредиту всегда имеется верховенство государства, несмотря на то, что государство является заемщиком (должником), а не кредитором. При банковском кредите, наоборот, кредитор (банк) обладает всей полнотой прав по применению мер принуждения, предоставляемых ему законом в случае неисправности должника.
2. Учитывая особую роль государства, оно заключает долгосрочные займы без обеспечения их каким-либо залогом, тогда как при заключении договоров долгосрочных банковских ссуд необходимо предоставление залога.
3. При банковском кредите договор банковской ссуды заключается, как и любой гражданско-правовой договор, на условиях равенства сторон. Применение принципа диспозитивности в регулировании отношений по банковскому кредиту абсолютно несовместимо с элементом принуждения при заключении кредитной сделки. При государственном кредите принуждение «имеет иногда место при заключении займа»¹.

Таковыми, например, были государственные займы, выпущенные в годы Великой Отечественной войны и размещаемые среди населения по подписке. Русский ученый финансист Л.В. Ходский писал по поводу принудительных займов: «...Благодаря своему верховенству и той власти, какую государство имеет в отношении подданных, оно может иногда вносить элемент принуждения даже при заключении своих займов. Правда, — подчеркивал автор, — принудительные займы совершенно не согласуются с установившимися теперь воззрениями на правомерность государства»². Эти отличительные признаки характерны и для муниципального кредита.

С. 69.

Слуцкий М.И. Популярная лекция по финансовому праву. СПб., 1902.

• *Ходский Л.В.* Основы государственного хозяйства (пособие по финансовому праву). СПб., 1894.

^7•

516 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

Чем обусловлена необходимость использования государственного кредита? Основная причина — это нехватка доходов бюджета для покрытия государственных и муниципальных расходов¹.

В любом обществе существуют объективные и субъективные противоречия между размером бюджетных доходов и растущими, порой непредвиденными расходами на регулирование экономики страны, на выполнение социальных программ и функций по обороне страны.

Известные американские экономисты К. Р. Макконелл и Л. С. Брю следующим образом формулируют три основные причины длительного использования в различных странах государственного (муниципального) долга: «Расходы в военное время, циклические спады и сокращения налогов в последнее время»².

Естественно, что для реализации операций по государственному (муниципальному) кредиту необходимо наличие временно свободных средств юридических лиц и граждан.

Использование этих средств в качестве кредитных ресурсов позволяет государству не прибегать к эмиссионной деятельности, а следовательно, роль государственного (муниципального) кредита заключается не только в том, что он используется как дополнительный источник пополнения доходов бюджета, но может служить одним из факторов улучшения денежного обращения, развития безналичных форм расчетов, укрепления внутренней валюты. Поэтому роль как государственного, так и муниципального кредита достаточно многогранна.

Финансово-экономическими предпосылками реализации отношений по государственному (муниципальному) кредиту служат особенности образования доходов, а также наличие разрывов во времени их получения и использования юридическими лицами и гражданами. У граждан свободные денежные средства могут образовываться по ряду причин, в частности из-за неравномерности получения заработной платы и других видов доходов, гонораров, дивидендов по ценным бумагам, социальных выплат, сумм в возмещение ущерба, наследства и т. п.

§ 1. Понятие и значение гос. и муниципального кредита в РФ

517

¹ *М.И. Слуцкий* отмечал: «Если обобщенно определить причину государственного кредита, то это будут чрезвычайные потребности общества» (См.: *Слуцкий М.И.* Указ. соч. С. 68).

² См.: *Макконелл К.Р., Брю С.Л.* Экономика: принципы, проблемы и политика: В 2-х т. Т. 1. М., 1993. С. 368.

У юридических лиц, помимо вышеназванных причин, временно свободные денежные средства образуются из-за сезонного характера производства, длительного производственного цикла, неравномерности крупных капитальных вложений. Резервные и страховые фонды юридических лиц также могут быть источником временно свободных денежных средств. Функционирование государственного (муниципального) кредита предполагает наличие не только временно свободных денежных средств юридических и физических лиц и объективных экономических предпосылок их образования, но и правового закрепления возможности использования названных средств государством и муниципальными образованиями в качестве кредитных ресурсов.

Государственный и муниципальный кредит напрямую связаны с такими финансово-правовыми категориями, как государственный и муниципальный долг. Так, в результате реализации финансово-правовых отношений по госкредиту формируется *внутренний (а на уровне Федерации — внешний) государственный долг, с материальной точки зрения представляющий собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам*. Такой долг называется *капитальным* государственным долгом. Выделяют еще *текущий* государственный долг, представляющий собой сумму расходов государства по всем долговым обязательствам, срок погашения которых уже наступил.

Муниципальный внутренний долг соответственно *представляет собой общую сумму задолженности муниципального образования по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам*.

Правовое понятие государственного долга РФ, представляющего собой долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в валюте РФ, перед юридическими и физическими лицами, если иное не установлено законодательными актами РФ, первоначально было закреплено в ст. 1 Закона РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации»¹. В связи с введением в действие БК РФ вышеуказанный Закон утратил свою силу с 1 января 2000 г.²

В БК РФ государственному и муниципальному долгу посвящена отдельная глава. Кодекс впервые закрепляет не только

¹ ВВС. 1993. № 1. Ст. 4.

² СЗ РФ. 1999. №28. Ст. 3492.

518 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

общее понятие государственного долга, но и обособленно выделяет понятия государственного долга РФ и государственного долга субъекта РФ.

Государственный долг РФ (далее — госдолг РФ) определяется в БК РФ как долговые обязательства РФ перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права.

Государственный долг субъекта РФ (далее — госдолг субъекта РФ) определяется как совокупность долговых обязательств субъекта РФ. При этом закрепляется, что госдолг РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну, а госдолг субъекта РФ — соответственно всем имуществом субъекта РФ, составляющим казну субъекта РФ.

Муниципальный долг как совокупность долговых обязательств муниципального образования полностью и без условий, как закреплено в ст. 100 БК РФ, обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

Рост государственного внутреннего долга РФ с начала 90-х гг. был особенно стремительным, что связано с кризисом в экономической и финансовой сферах, обусловленным перестроечным периодом в развитии страны. Так, в 1993 г. сумма государственного долга составила 838 млрд руб. При верхнем пределе (т.е. максимально возможном размере долга, установленном в законе) в 10 трлн руб. в 1994 г. на эти же цели из федерального бюджета было направлено более 48 млрд руб., при верхнем пределе в 88,4 трлн руб. в 1997 г. верхний предел внутреннего долга был установлен в сумме 560 трлн руб. (в неденоминированных рублях). На 1 января 2002 г. эта сумма уже равнялась 610,7 млрд руб. На 1 января 2003 г. верхний предел государственного внутреннего долга РФ увеличен до 652,1 млрд руб.¹ Рост госдолга, как правило, влечет повышение ставок действующих налогов или даже введение новых

налоговых платежей, ведь основной источник погашения госдолговых обязательств и расходов по его обслуживанию, как правило, один — бюджет, в котором эти средства закрепляются как расходы и выделяются отдельной строкой.

Т¹

¹ Данные взяты из законов о федеральном бюджете на соответствующий год—См.: СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1213; 1997. № 9. Ст. 1012; 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2001. №51. Ст. 4826. .

§ 1. Понятие и значение гос. и муниципального кредита в РФ

519

Не случайно поэтому в экономической и финансово-правовой науке никогда не было однозначного отношения к проблеме государственного (муниципального) кредита. Так, А. Смит, Д. Рикардо и многие их последователи первоначально резко отрицательно относились к развитию государственного кредита. В государственных долгах они видели лишь крайнее средство, которым можно пользоваться при отсутствии других возможностей, например «для спасения существования или чести всего государства». По мнению Д. Рикардо «для страны выгоднее покрывать всякие чрезвычайные расходы, не исключая и расходов на ведение войн, за счет прямого увеличения налогов, чем прибегать к кредиту. Он считал, что население само должно нести бремя погашению своих долгов, а не перекладывать их в виде налогов на последующие поколения. Однако уже в XVIII в. представители немецкой финансовой науки (Штейн, Дитцель, Небениус и др.) проводят мысль о том, что если государство крайне редко пользуется кредитом, то это свидетельствует о том, что оно «слишком много берет у современников, или же не стоит на высоте своих задач, т.е. недостаточно заботится об интересах населения».

Представители дореволюционной российской финансово-правовой науки придерживались мнения о необходимости достаточно осторожного использования государственного кредита. Так, Л.В. Ходский считал, что «несмотря на разнообразные высказывания о целесообразности использования государственного кредита в тех или других случаях, все же руководящим началом финансовой политики всегда должно служить стремление к возможно быстрому погашению государственных долгов, а не к увеличению их сумм»¹.

При всех разногласиях во взглядах следует отметить живой интерес представителей финансовой науки, причем как зарубежной, так и отечественной, к проблемам теории государственного кредита. В дореволюционной России проблемами экономико-правовых теорий государственного и муниципального кредита занимались ученые М. Алексеенко, А. Исаев, Залшупин, Л. Ходский, М. Слуцкий, М. Орлов и др.² При этом М.Ф. Орлов в своем специ-

¹ Ходский Л.В. Указ. соч. С. 425.

² См., например: Алексеенко М. Государственный кредит. 1872; Исаев А. Государственный кредит. 1886; Боголепов М. Государственный долг (к теории государственного кредита). СПб., 1910; Слуцкий М. Государственный кредит // Популярная лекция по финансовому праву. 1902. С. 68—84; Ходский Л. Государственный кредит // Основы государственного хозяйства. 1894. С. 422—534.

520 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

альном исследовании «О государственном кредите» в 1832 г. дает определение предназначению науки финансов, которое как раз и заключается, по его мнению, в том, чтобы «поставить в совершенное равновесие оба сии средства т.е. налоги и кредит таким образом, чтоб налоги не вредили кредиту, а кредит облегчал налоги»¹.

Представители современной отечественной науки финансового права также отмечают как положительные, так и негативные стороны роста долговых обязательств государства и муниципальных образований. Положительная роль государственного (муниципального) кредита, по общему мнению, заключается в безмиссионном пополнении доходов бюджета, которое необходимо для удовлетворения общегосударственных потребностей, особенно если они связаны с чрезвычайными государственными и муниципальными расходами, а также для совершенствования организации денежного обращения, улучшения состояния расчетов в хозяйственном обороте в условиях дестабилизации экономики страны. Негативная роль состоит в том, что использование кредита ведет к росту непроизводительных расходов государства и муниципальных образований, так как денежные средства, используемые в качестве

кредитных, подлежат обязательному возврату юридическим и физическим лицам (кредиторам), причем с уплатой процентов за пользование кредитом. Уплата же процентов по кредиту, как отмечалось выше, может приводить к росту налогов.

Убедительными представляются доводы американских ученых К.Р. Макконнелла и С.Л. Брю по проблеме финансово-правовых полномочий правительств различных государств по выполнению своих долговых обязательств по государственному внутреннему долгу. Они называют три основные группы финансово-правовых полномочий («возможностей») правительств, использование которых делает практически невозможным невыполнение обязательств по государственному долгу и приведение правительства к банкротству. Во-первых, это использование правительством полномочий по рефинансированию долга. У правительства, по их мнению, нет никаких причин сокращать государственный долг либо полностью его ликвидировать, ибо у него есть возможность рефинансировать свой долг, т.е. продать новые облигации и использовать выручку для выплаты держателям погашенных облигаций.

Орлов М.Ф. Указ. соч. С. 304.

§ 1. Понятие и значение гос. и муниципального кредита в РФ 521

Во-вторых, это использование налоговых методов. У правительства, отмечают американские ученые, в отличие от терпящих финансовое бедствие частных хозяйств и корпораций, всегда есть возможность получить доходы за счет сбора налогов. Если это приемлемо для избирателей, то увеличение налогов является тем способом, который у правительства есть для получения достаточных доходов для выплат процентов и общей суммы долга.

В-третьих, это полномочия по эмиссии денег.

Раскрывая это положение, К.Р. Макконнелл и С.Л. Брю отмечают, что банкротство правительства невозможно уже потому, что оно имеет право печатать деньги, которыми можно заплатить и основную сумму долга, и проценты по нему. Выпуск дополнительных денег конечно может иметь инфляционный эффект. «Но рассматриваемый здесь вопрос, — отмечают авторы, — состоит в том, что правительство имеет возможность и право создавать новые деньги, просто включив печатный станок»¹. Учитывая наличие аналогичных полномочий в области госкредитных отношений у законодательных и исполнительных органов власти РФ, вышеизложенные положения современной американской теории государственного кредита представляют значительный научный и практический интерес. Правовые основы государственного кредита в РФ закреплены в различных нормативных актах, основным среди которых до принятия БК РФ долгое время был Закон РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации». Этот закон впервые был принят 13 ноября 1992 г. До этого ни в РСФСР, ни в бывшем Союзе ССР специального нормативного акта, закрепляющего основные положения государственного кредита РФ (далее — госкредита РФ), не было.

Кредитные отношения такого рода складываются, как мы выяснили, также на уровне субъектов РФ и местного самоуправления и регулируются правовыми актами соответствующего уровня на основе законодательства РФ.

Среди основных источников правового регулирования муниципального кредита помимо БК РФ, особо следует выделить федеральные законы «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. в ред. от 9 июля 1999 г. с изм.², «О рынке ценных бумаг» от

¹ *Макконнелл К.Р., Брю С.Л.* Указ. соч. С. 369—371.

² СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464; 1999. № 23. Ст. 3492; 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2; №53(ч. 1). Ст. 5030.

522 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

22 апреля 1996 г. в ред. от 7 августа 2001 г.¹, «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г.² Порядок заключения договора государственного займа получил правовое закрепление в части второй ГК РФ, введенной в действие с 1 марта 1996 г. Важное значение среди правовых источников принадлежит Федеральному закону «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» от 5 марта 1999 г. в ред. от 30 декабря 2001 г.³

Вопросы государственного кредита (долга) конкретных субъектов РФ и муниципального кредита регулируются также конституциями, уставами и законами субъектов Федерации⁴, и уставами конкретных муниципальных образований.

Общие положения, касающиеся правового регулирования выпуска в обращение региональных и муниципальных займов содержатся в Конституции РФ (ст. 12, 71, 72, 75, 132) и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 28 августа 1995 г. в ред. от 21 марта 2002 г.⁵

Особое место в системе правовых источников, как указывалось, занимает Бюджетный кодекс РФ, где комплексно урегулированы правоотношения по осуществлению государственных и муниципальных заимствований, а также правоотношения в области государственного и муниципального долга.

§ 2. Формы государственного и муниципального долга

Долговые обязательства РФ могут быть выражены в следующих пяти формах, закрепленных в ст. 98 БК РФ:

в форме кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени России (как заемщика) с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;

§ 2. Формы государственного и муниципального долга

523

¹ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3424.

² СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3814.

³ СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1163; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 5030.

⁴ См., например: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 24 февраля 1999 г.; (ред. от 14 декабря 2001 г.) «О государственном долге Кабардино-Балкарской Республики» // «Кабардино-Балкарская правда». 1999. 26 апр.; 2001. 19 дек.; Закон Республики Татарстан от 22 мая 1997 г. «О государственном долге Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 1997. 28 июня.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 2000. № 32. Ст. 3330; Российская газета. 2002. 26 марта.

в форме государственных займов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг, выпускаемых от имени РФ;

в форме договоров и соглашений о получении РФ бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

в форме договоров о предоставлении РФ государственных гарантий;

и, наконец, в форме соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени России, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет. В аналогичных формах могут быть выражены долговые обязательства субъекта РФ, а также муниципального образования.

Исключение составляет для муниципальных образований последняя из вышеуказанных форм (международные договоры и соглашения).

Важно заметить, что указанный перечень форм государственного и муниципального долга, закрепленный в ст. 99—100 БК РФ, является исчерпывающим, и ни один субъект госкредитных отношений, в том числе РФ, не вправе обязываться по иным формам долговых обязательств. Это обстоятельство обуславливает, в свою очередь, и состав объема федерального, регионального и муниципального долга

Так, в объем государственного внутреннего долга РФ включаются:

основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ;

объем основного долга по кредитам, полученным РФ;

объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным РФ от бюджетов других уровней;

объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным РФ.

Законодатель выделяет также и понятие объема государственного внешнего долга РФ, куда включаются: 1) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным РФ; 2) объем основного долга по полученным РФ кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций.

В объем государственного долга субъектов РФ включаются:

основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъектов РФ;

объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ;

524 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным субъектом РФ от бюджетов других уровней;

объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ.

В объем муниципального долга включаются:

основная номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам;

объем основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием;

объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным муниципальным образованием от бюджетов других уровней;

объем обязательств по муниципальным гарантиям, предоставленным муниципальным образованием.

Все средства, поступающие в виде различных форм долговых обязательств, в соответствии с требованиями БК РФ (ст. 113) должны быть в обязательном порядке отражены в соответствующих бюджетах. При этом поступления в бюджет средств от заимствований и других долговых обязательств отражаются в бюджете как *источники финансирования дефицита бюджета*, а все расходы на обслуживание долговых обязательств, включая дисконт (разницу между ценой размещения и ценой погашения (выкупа) по государственным или муниципальным ценным бумагам, отражаются в бюджете как *расходы на обслуживание государственного или муниципального долга*. Погашение основной суммы долга РФ, долга субъекта РФ, муниципального долга, возникшего из государственных или муниципальных заимствований, учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем уменьшения объема источников финансирования дефицита соответствующего бюджета.

В БК РФ особо закреплены полномочия региональных органов власти и органов местного самоуправления в сфере субфедерального долга. Так, в ст. 99 указывается, что представительные и исполнительные органы власти субъекта РФ используют все полномочия по формированию доходов бюджета субъекта РФ для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга. В ст. 100 БК РФ аналогичное положение закреплено в отношении обязанности органов местного самоуправления.

Охарактеризуем более подробно каждую из вышеуказанных форм долговых обязательств.

= р

§ 2. Формы государственного и муниципального Долга
525

Так, использование такой формы как *ния и договоры* обусловлено, как правило, бюджетных средств. Указанная форма (государственного (муниципального) долга является (наряду с займами) наиболее традиционной, как для России, так и для иных стран, что в России право на возможность покрытия Дефицита за счет использования кредитных ресурсов было заложено еще задолго до вступления в силу БК РФ, первоначально ст. 13 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и в Законе РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» (ст. 2).

оссий-

Однако следует иметь в виду, что в соответствии с действующим законодательством не всякий банк вправе заключать кредитные договоры о предоставлении кредитов на погашение бюджетного дефицита. Так, Банк России, в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», не вправе выдавать кредиты на финансирование дефицитов местных бюджетов, а также бюджетов государственных фондов. Отметим, что такое правило всегда существовало. Оно стало действовать лишь после 26 апреля 1998 г. даты принятия новой редакции указанного Закона. До этого времени Правительству РФ предоставлялись, как правило, кредиты Банком России. При этом в качестве кредитных ресурсов использовались как собственные средства, так и отчисления от физических банков и кредитных учреждений от сумм привлеченных ими средств физических и юридических лиц по операциям, лежащим в передаче ЦБ РФ для хранения, а также временные вклады населения в учреждениях Сбербанка РФ, определяемых ежегодными соглашениями.

В настоящее время эта форма государственных (муниципальных) долговых обязательств реализуется

посредством кое ^{пальн} договоров, участниками которых являются: с одной ^{Итных} ее субъекты, муниципальные образования — в

^{Редостав-ных и}

¹ Следует иметь в виду, что ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О ИТ банке Российской Федерации (Банк России)» установлено правило ^{Тральном}

рому Банк России не вправе предоставлять кредиты Правительств ^{00^*} ^{01*0} ^{котои} финансирования дефицита федерального бюджета и покупки ^{Госудао} ^{Д-ля} ^{Фин} ных бумаг при их первичном размещении в случае, когда это Предлс ^{J^BeHUb_h} цен-ральным законом о федеральном бюджете. Р^сно феде-

526 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

ка, а с другой стороны — банки (как правило, коммерческие) — в качестве-кредиторов.

Государственные (муниципальные) займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, являются второй основной формой государственного (федерального и регионального), а также муниципального долга. Они, как отмечалось выше, представляют собой одну из наиболее распространенных форм долговых обязательств, применяемых как в нашей стране, так и в зарубежных странах.

Порядок выпуска государственных займов РФ, как установлено в ст. 75 Конституции РФ, определяется на основе федерального закона. *Долговые обязательства в данном случае — это любые ценные бумаги, удостоверяющие отношения займа, в которых должником выступает государство, органы государственной власти или управления и удостоверяющие право заимодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение (ст. 817 ГК РФ).*

В случае эмиссии ценных бумаг органами государственной власти и управления субъектов РФ, краев и областей, городов и регионов регистрация ценных бумаг проводится Минфином России¹.

В БК РФ впервые получило правовое закрепление целевое использование средств, привлеченных в виде государственных (внутренних и внешних), а также муниципальных заимствований. Так, внутренние заимствования используются для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов, а также для финансирования расходов этих бюджетов, но только в пределах расходов на погашение государственных и муниципальных долговых обязательств, а государственные внешние заимствования РФ — для покрытия дефицита федерального бюджета, а также для погашения государственных долговых обязательств РФ.

От имени РФ право осуществления государственных внутренних и внешних заимствований и выдачи государственных гаран-

См. п. 5 Инструкции «О правилах выпуска и регистрации ценных бумаг на территории Российской Федерации» от 3 марта 1992 г. (с изменениями и дополнениями) // Журнал «Закон». 1992. № 12; Российские вести. 1993. 2 дек.; БНА. 1997. № 10. С. 63.

§ 2. Формы государственного и муниципального долга
527

тий другим заемщикам для привлечения кредитов (займов) принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному им ответственному федеральному органу исполнительной власти. От имени субъекта РФ право на осуществление государственных внутренних заимствований принадлежит единственному уполномоченному органу исполнительной власти субъекта РФ, а от имени муниципального образования право осуществления муниципальных внутренних заимствований и выдачи муниципальных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов (зай-¹ мов) — уполномоченному органу местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Впервые БК РФ закрепляется также и перечень субъектов, которые могут выступать в качестве кредиторов в договоре государственного и муниципального займа, т.е. тех лиц, от которых привлекаются займы. В отношениях по государственным заимствованиям РФ (ст. 89) кредиторами могут выступать: физические лица, юридические лица и кроме того иностранные государства, а также международные финансовые организации. БК закреплено, что РФ в отношениях по государственным заимствованиям может выступать *как заемщик или гарант* погашения займов другими заемщиками. Хотя это не совсем точно с позиций договорного права, поскольку договор займа и гарантии — это два самостоятельных договора¹. РФ в

последнем случае (т.е. в долговых обязательствах) выступает не как гарант, ибо сторонами договора займа являются заемщик и заимодавец (кредитор), а не гарант (поручитель). Поэтому в случае неплатежеспособности стороны по договору займа, обеспеченного гарантией Федерации, последняя, реализуя взятые на себя обязательства третьих лиц (т.е. уплачивая долги других заемщиков) выступает уже не гарантом, а должником (заемщиком). Гарантии же в данном случае есть лишь указание на способ обеспечения исполнения данного вида обязательств РФ (гл. 23 ГК РФ). Между тем, согласно БК РФ в отношениях по государственным заимствованиям РФ, ее субъекты, муниципальные образования выступают как в качестве заемщика, так и гаранта.

Таким образом в соответствии с бюджетным законодательством сама Федерация может обязываться как по внутренним, так и по внешним долгам (государственные заимствования РФ могут быть внутренними и внешними).

¹ Подтверждением указанного вывода является также ст. 378 ГК РФ, предусматривающая правило о том, что гарантия независима от основного обязательства.

528 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

Важно заметить, что БК РФ наряду с термином «займ», оперирует также и понятием «заям» и «займствование». Эти понятия не идентичны.

Государственный или муниципальный заям (займствование) — это *передача в собственность* России, ее субъекта или муниципального образования денежных средств, которые они обязуются возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа (ст. 6 БК РФ). Государственные же займствования РФ — это *займы и кредиты*, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками (ст. 89 БК РФ).

Законодатель определяет *государственные внешние займствования* РФ как займы и кредиты, 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 (кредитов) другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте.

Соответственно *государственные внутренние займствования* РФ — это 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.

В соответствии с БК РФ, субъекты РФ и муниципальные образования имеют равный объем компетенции при осуществлении государственных (муниципальных) займствований. Поэтому регулирование государственных займствований субъектов РФ, которые в юридической литературе именуется также субфедеральными или региональными займствованиями, а также муниципальных займствований в настоящее время осуществляется на основе одной общей статьи БК РФ — ст. 90. Это связано с тем, что Федеральным законом от 5 августа 2000 г. была принята новая редакция БК РФ, в соответствии с которой субъекты РФ утратили, по сравнению с ранее действующей редакцией, право на заключение самостоятельных договоров займа с иностранными государствами и международными финансовыми организациями, в которых субъект РФ мог выступать в роли заемщика (гаранта) погашения займов други-

§ 2. Формы государственного и муниципального долга

529

ми заемщиками. В настоящее время закреплено, что государственные займствования субъектов РФ и муниципальные займствования — это займы и кредиты, привлекаемые от *физических и юридических лиц*, по которым возникают долговые обязательства соответственно субъекта РФ или муниципального образования как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в валюте обязательств. Принцип добровольности размещения государственных займов закреплен в Конституции РФ (п. 4 ст. 75).

Выпуск государственных и муниципальных займов осуществляется посредством эмиссии ценных бумаг соответствующего уровня.

Основные положения о порядке принятия решения об эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг получили правовое закрепление в ст. 114 БК РФ. Порядок

выпуска, обращения и погашения государственных ценных бумаг РФ, ее субъектов, а также муниципальных ценных бумаг регулируется Федеральным законом от 29 июля 1998 г. «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг». Первоначально решение об эмиссии государственных (муниципальных) ценных бумаг принимается соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Оно принимается с учетом предельных объемов дефицита бюджета, а также государственного (муниципального) долга, установленных БК РФ. Однако основой такого решения должны быть закон (решение) о бюджете на текущий год, а также Программа внутренних заимствований. Решение же об эмиссии государственных ценных бумаг РФ принимается также и в соответствии с *Программой государственных внешних заимствований РФ*. Понятие и содержание указанной Программы закреплено в ст. 108 БК РФ. Она представляет собой перечень внешних заимствований РФ на очередной финансовый год с разделением на *несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования*.

Целевые кредиты — это форма финансирования проектов, включенных в указанную Программу, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возмездной и возвратной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов.

Целевые иностранные кредиты включают *связанные кредиты* правительств иностранных государств, банков и фирм, представляющие собой форму привлечения средств на возвратной

и

530 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

возмездной основах для закупок товаров (работ, услуг) за счет средств указанных субъектов, в основном в стране кредитора. Помимо связанных кредитов, целевые иностранные кредиты включают еще и *нефинансовые кредиты международных финансовых организаций*, представляющие собой форму привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров (работ, услуг) за счет средств указанных субъектов в основном в стране кредитора. Помимо связанных кредитов, целевые иностранные кредиты включают еще и *нефинансовые кредиты международных финансовых организаций*, представляющие собой форму привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии средств международных финансовых организаций.

Понятие и состав *Программы государственных внутренних заимствований РФ*, субъектов РФ, муниципальных образований закреплен ст. 110 БК РФ. Указанная Программа представляет собой перечень внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований на очередной финансовый год по видам заимствований, общий объем заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета и погашение государственных, муниципальных долговых обязательств. Важно заметить, что в случае выпуска государственных и муниципальных долговых с *обеспечением исполнения обязательств в виде обособленного имущества* Программа государственных внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований должна содержать также количественные данные об эмиссии указанных обязательств, выраженные в валюте РФ, а также перечень имущества, которое может служить обеспечением исполнения этих обязательств в течение срока заимствования. Она представляется в виде приложения к проекту закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год. В нее в обязательном порядке включаются соглашения о займах, заключенные в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу. Так, Программа государственных внутренних заимствований РФ на 2002 г. (приложение 23 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2002 год»)¹ включает в себя следующие виды внутренних заимствований:

§ 2. Формы государственного и муниципального долга

531

(привлечение/погашение)

Государственные ценные бумаги

привлечение средств

погашение основной суммы задолженности

Иные долговые обязательства

привлечение средств

погашение основной суммы задолженности
в том числе:
предварительная компенсация сбережений
обязательств
погашение векселей Министерства финансов РФ
прочее погашение

Кроме того:

Предоставление государственных гарантий РФ

в том числе:

При страховании гражданской ответственности российских авиаперевозчиков до 1 апреля 2002 г.

ФГУП «Космическая связь»

Агентство по ипотечному жилищному кредитованию

Прочие

(тыс. руб.)

121674530,5 212155983,1 90481452,6 23405731,1

23 405 731,1

15600000,0 2 000 000,0 4841159,2 964571,9

36 600 000,0

30 000 000,0 600 000,0 2 000 000,0 4 000 000,0

СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3016.

По вопросу, касающемуся предоставления государственной гарантии РФ при страховании гражданской ответственности российских авиаперевозчиков, см.: постановление Правительства РФ от 13 марта 2001 г. № 151 // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1055.

Программа Государственных внешних заимствований РФ на 2002 г. включает такие категории кредитов (займов), как несвязанные (финансовые) заимствования на сумму 219 млн долл.

США. со сроком погашения 5—17 лет; целевые иностранные заимствования, включающие кредиты (займы) международных финансовых организаций, кредиты (займы) правительств иностранных государств; а также банков и фирм на сумму 653,3 млн долл. США. Всего на общую сумму — 2843,3 млн долл. США.

Законом установлено, что государственные и муниципальные долговые обязательства, составляющие внутренний долг, должны быть выражены в валюте РФ. Иностранная валюта, условные денежные единицы и драгоценные металлы могут указываться лишь в качестве соответствующей оговорки, на основании которой определяется величина платежа по конкретным государственным и муниципальным ценным бумагам. Оплачиваться они также должны в российской валюте.

532 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (дѣлга)

В целях оформления государственных внутренних займов выпускаются *ценные бумаги* различных видов: облигации, казначейские обязательства, бескупонные облигации и другие, относящиеся к эмиссионным ценным бумагам в соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг», удостоверяющих право их владельца на получение от органа, их выпустивших, денежных средств или иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями указанной эмиссии.

В БК РФ впервые закреплено важное правило относительно соблюдения материальных (финансовых) прав кредиторов государства (муниципальных образований) в случае выпуска государственных (муниципальных) ценных бумаг, гарантией исполнения обязательств по которым является обособленное имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности. В этом случае исполнение обязательств может осуществляться путем передачи в собственность их владельцев указанного имущества. Заметим, что это специально оговоренное законом правило касается только случаев выпуска ценных бумаг и не распространяется на случаи предоставления государственных или муниципальных гарантий.

Эмитентом, т.е. органом, осуществляющим выпуск ценных бумаг РФ, выступает федеральный орган исполнительной власти, являющийся юридическим лицом, к функциям которого решением Правительства РФ отнесено составление и (или) исполнение федерального бюджета. Соответствующие органы субъекта РФ и местного самоуправления являются эмитентами региональных и муниципальных ценных бумаг.

Генеральные условия эмиссии и обращения государственных или муниципальных ценных бумаг утверждаются соответственно: Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления в форме нормативных правовых актов соответствующего уровня (ст. 8 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»).

Условия эмиссии региональных и муниципальных ценных бумаг подлежат регистрации в Министерстве финансов РФ.

Наиболее распространенным видом ценных бумаг по государственным займам являются облигации внутреннего государственного займа.

Облигация (от лат. obligatio — обязательство) представляет собой ценную бумагу, удостоверяющую внесение ее держателем

§ 2. Формы государственного и муниципального долга
533

денежных средств и подтверждающую обязательство возместить ему номинальную стоимость этой ценной бумаги в предусмотренный в ней срок с уплатой фиксированного процента (если иное не предусмотрено условиями выпуска).

Правовое понятие облигации закреплено в ст. 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг». Облигация определяется как «эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее держателя на получение от эмитента облигации в предусмотренный ею срок ее номинальной стоимости и зафиксированного в ней процента от этой стоимости или иного имущественного эквивалента. При этом Законом оговаривается, что облигация может предусматривать иные имущественные права ее держателя, если это не противоречит законодательству РФ.

Подробно понятие облигации дано также в ст. 816 ГК РФ.

Облигации бывают различных видов: *на предъявителя* и *именные*.

Облигации внутренних займов выпускаются, как правило, на предъявителя. По виду выплат дохода они подразделяются на *процентные* и *беспроцентные*. Доход может выплачиваться и в форме выигрышей, разыгрываемых в специальных тиражах.

В зависимости от субъектов, среди которых размещаются облигации, они бывают: *свободно обращающимися или с ограниченным кругом обращения* (например, только среди юридических лиц). Облигации распространяются среди юридических и физических лиц на добровольной основе. Между тем из истории многих государств известно и принудительное (по подписке) размещение облигаций внутреннего государственного займа; поэтому облигации могут классифицироваться и *по принципу размещения*.

В зависимости от эмитента различают: *облигации, выпускаемые Правительством или Министерством финансов РФ, органами государственной власти субъектов РФ, и облигации, выпускаемые органами местного самоуправления*.

Все названные виды облигаций допускаются к публичному размещению¹.

Муниципальные займы в России после перехода к рыночным отношениям впервые были зарегистрированы в 1992 г. Их эмитентами были муниципальные органы власти г.

Новосибирска,

¹ См. п. 4 Указа Президента РФ «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации» от 4 ноября 1994 г. в ред. от 18 января 2002 г. // СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2972; 2002. М> 3. Ст. 193. 534 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

Пушкинского и Сергиево-Посадского районов Московской области, а также муниципальные органы власти Хабаровского края и Нижегородской области. Муниципальные (местные) займы были достаточно популярными в дореволюционной (1917 г.) России. Впервые они были выпущены еще в 1871 г. в целях финансирования строительства местных дорог, зданий и сооружений¹.

Цели современных муниципальных займов аналогичны государственным: основное их предназначение — частичное погашение бюджетного дефицита. И кроме того, специфическое их предназначение — это развитие самих муниципальных образований.

Одной из самых распространенных форм муниципального долга в России являются облигации жилищных и телефонных займов. Муниципальные облигации, как правило, выпускаются на срок более одного года. Если же они имитируются на срок менее одного года, то принято уже говорить не об облигациях, а о краткосрочных долговых обязательствах (КДО). В отличие от облигаций их целью являются не инвестиции на развитие муниципальных структур и реализацию их долговременных социальных программ, а финансирование текущих муниципальных расходов.

Цены (курс) облигаций и других государственных и муниципальных долговых обязательств определяются в процентах к их нарицательной стоимости (номиналу).

Юридические лица приобретают облигации всех видов за счет средств, остающихся в их

распоряжении после внесения в бюджет и внебюджетные фонды налоговых и неналоговых платежей, а физические лица — за счет личных средств.

Средства, полученные от реализации облигаций внутреннего займа, направляются в бюджет и внебюджетные фонды либо на специальные цели, определенные при их выпуске. Облигации внутренних государственных займов распространяются, как правило, через учреждения Сбербанка РФ, а местных займов также через фондовые биржи

Генеральным агентом по обслуживанию выпусков облигаций федеральных займов, как правило, является Банк России. Он же либо, по его усмотрению, иная уполномоченная организация выполняет функции депозитария, в том числе функции по хранению глобального сертификата выпуска облигаций федеральных

§ 2. Формы государственного и муниципального долга

535

¹ См. подробнее: *Ходский Л.В.* Основы государственного хозяйства (пособие по финансовому праву). СПб., 1884. С. 425.

займов, осуществляет учет прав различных организаций на эти облигации. Функции субдепозитария по этим облигациям могут выполнять уполномоченные организации. Они осуществляют учет прав на облигации федеральных займов по счетам «Депозит» депонентов (инвесторов).

Государственные и муниципальные ценные бумаги могут выпускаться в документальной форме с обязательным централизованным хранением. Имя владельца такой бумаги не является обязательным реквизитом глобального сертификата. В нем указывается лишь депозитарий. При этом по именованным ценным бумагам РФ реестр владельцев таких бумаг не ведется. Эмиссия может осуществляться отдельными выпусками. В рамках конкретного выпуска государственных и муниципальных ценных бумаг могут устанавливаться серии, разряды, номера ценных бумаг. Сам выпуск может подразделяться на транши, (франц. *tranche* — кусок, ломоть), т.е. определенные части, размещаемые в рамках объема данного выпуска в любую дату в течение периода обращения ценных бумаг данного выпуска.

Внутренние государственные займы оформляются также посредством выпуска государственных казначейских обязательств. *Казначейские обязательства — это 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.*

Их выпуск осуществляется «в целях оптимизации исполнения федерального бюджета и снижения темпов инфляции»¹. Министерством финансов РФ 21 октября 1994 г. утверждено Положение о порядке размещения, обращения и погашения казначейских обязательств (действует в ред. от 9 марта 1995 г.)². Эмитентом казначейских обязательств является Минфин России. Выпускаются и обращаются они в бездокументарной форме в виде записи на счетах в уполномоченном банке. Срок их погашения, процентная ставка и номинальная стоимость устанавливаются при выпуске каждой серии.

Владельцами казначейских обязательств могут быть юридические и физические лица. Их обращение допускается в: ограни-

¹ См. постановление Правительства РФ «О выпуске казначейских обязательств» от 9 августа 1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1911. ² Российские вести. 1995. 19 янв.; 11 мая.

536 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

ченной и неограниченной форме. К числу ограничений, устанавливаемых Минфином России, могут относиться: строго целевое использование казначейских обязательств (только на погашение кредиторской задолженности); ограничения на право передачи казначейских обязательств (только юридическим лицам); определение минимального числа операций по казначейским обязательствам; ограничения по срокам учета и обмена на налоговые освобождения.

Муниципальные займы также могут иметь форму казначейских обязательств (КО).

Третьей формой государственного долга являются договоры и соглашения о получении соответствующим заемщиком (РФ, субъектом РФ, муниципальным образованием) бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетная ссуда — это средства бюджета (а следовательно

денежные средства), которые предоставляются другому бюджету на возвратной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года. При этом бюджетная ссуда может предоставляться как безвозмездно, так и возмездно.

Бюджетный кредит — это форма финансирования бюджетных расходов, при которой предусматривается предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах. В соответствии со ст. 76 БК РФ он может предоставляться юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, однако только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита. Юридическим лицам, которые имеют просроченную задолженность по ранее предоставленным бюджетным средствам на возвратной основе, бюджетный кредит не выдается. Указанный кредит предоставляется на условиях как возвратности, так и возмездности.

Способами обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита могут быть только банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде акций, иных ценных бумаг, паев, в размере не менее 100% предоставляемого кредита.

Обязательным условием предоставления бюджетного кредита в соответствии с требованиями БК РФ является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюд-

§ 2. Формы государственного и муниципального долг
537

жетного кредита финансовым органом (уполномоченным им органом). Эта проверка может производиться и в любое время действия кредита. Цели, на которые предоставляются бюджетные кредиты, условия, порядок и лимиты, а также ограничения по субъектам их использования указываются при утверждении ежегодного закона о бюджете.

К отчету об исполнении бюджета прилагается отчет о предоставлении и погашении бюджетных кредитов. Нарушение уста^ новленного порядка предоставления бюджетных кредитов является основанием для привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших выдачу бюджетных кредитов. Важно заметить, что возврат предоставленных юридическим лицам бюджетных средств, а также плата за пользование ими приравниваются к платежам в бюджет.

Порядок предоставления бюджетных кредитов государственным и муниципальным унитарным предприятиям урегулирован ст. 77 БК РФ. Особенностью их предоставления является то, что бюджетные кредиты (процентные и беспроцентные) предоставляются указанным субъектам лишь в пределах лимитов, установленных соответствующими бюджетами.

Их получатели обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование в установленные сроки.

Таким образом, *бюджетный кредит* следует отличать от *бюджетной ссуды*. Несмотря на то, что она, как и бюджетный кредит, предоставляется за счет средств бюджета, на возвратной основе и может быть возмездной (что, следует отметить, не совсем типично для понятия ссуды), однако предоставляется она только бюджетам на срок не более шести месяцев в пределах финансового года и может быть безвозмездной.

При этом все кредиты, полученные Россией от кредитных организаций в валюте РФ, и государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени РФ, и бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, *относятся к внутренним источникам* финансирования дефицита федерального бюджета. *К внешним источникам* относятся: государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени РФ; кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте, привлеченные РФ.

В соответствии со ст. 95 БК РФ источником финансирования дефицита бюджета субъекта РФ могут быть только внутренние.

538 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

К ним могут относиться: государственные займы регионального уровня; соответствующие бюджетные ссуды и бюджетные кредиты; а также кредиты, полученные от кредитных

организаций. Соответствующие источники финансирования дефицита установлены и для местного бюджета. Муниципальные образования, как и субъекты РФ, могут использовать в указанных целях только внутренние источники.

Порядок и цели предоставления бюджетных Ссуд субъектам РФ регламентированы ст. 137 БК РФ. Субъекты РФ имеют право на привлечение целевых бюджетных ссуд на финансирование кассовых разрывов (обусловленных сезонным характером затрат либо поступлений доходов) на срок до 6 месяцев на возмездных и безвозмездных условиях.

Порядок предоставления бюджетных ссуд из федерального бюджета определяется Правительством РФ в соответствии с БК РФ и федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Важно заметить, что местному бюджету, наряду с оказанием финансовой помощи из регионального бюджета в различных формах, могут быть также предоставлены бюджетные ссуды из бюджета субъекта РФ на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местного бюджета. Порядок и условия их предоставления определяются органом исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с БК РФ и законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Самостоятельной формой государственного и муниципального долга являются также договоры о предоставлении Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями государственных и соответственно муниципальных гарантий.

Государственной или муниципальной гарантией (ст. 115 БК РФ) признается способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого соответственно РФ, ее субъект или муниципальное образование — гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично. Гарантии предоставляются, как правило, на конкурсной основе.

Законодатель устанавливает обязательность письменной формы указанной гарантии и закрепляет, что несоблюдение такой формы государственной (муниципальной) гарантии влечет ее недействительность (ничтожность).

§ 2. Формы государственного и муниципального долга

539

В целях укрепления финансовой дисциплины, создания обоснованного механизма предоставления гарантий или поручительств Указом Президента РФ «О предоставлении гарантий и поручительств по займам и кредитам» от 23 июля 1997 г. установлено, что гарантии или поручительства Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти по займам и кредитам не предоставляются организациям, имеющим задолженность по платежам в федеральный бюджет либо государственные внебюджетные фонды¹.

Гарантия должна содержать помимо сведений о гаранте, включающих его наименование (РФ, субъект РФ, муниципальное образование), также наименование органа, выдавшего гарантию от имени указанного гаранта, и объем обязательств по гарантии. Срок гарантии определяется сроком исполнения обязательств, по которым она предоставлена.

Гарант по государственной или муниципальной гарантии несет субсидиарную ответственность дополнительно к ответственности должника по гарантированному им обязательству. Однако предусмотренное гарантией обязательство гаранта перед третьим лицом ограничивается уплатой суммы, соответствующей объему обязательств по гарантии. В случае, когда гарант исполняет обязательство получателя гарантии, он приобретает право требования от последнего возмещения сумм, уплаченных третьему лицу по государственной (муниципальной) гарантии, в полном объеме в порядке, предусмотренном ГК РФ.

•

Несколько иные правила установлены относительно гарантии по обязательствам, составляющим государственный внешний долг РФ. Такие гарантии, в отличие от составляющих внутренний долг, могут предусматривать не субсидиарную, а солидарную ответственность гаранта.

Важно заметить, что в соответствии с нормами БК РФ исполнение государственных и муниципальных гарантий подлежит отражению в составе расходов бюджетов *как предоставление кредитов*.

В Кодексе получили самостоятельное закрепление нормы, регламентирующие особенности предоставления государственных гарантий РФ (ст. 116), а также гарантий субъектов РФ и муниципальных гарантий (ст. 117). Единым здесь является то, что *общая сумма гарантий* (соответственно Федерации, субъектов, муници-

СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3606.

540 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

пальных образований) должна обязательно включаться в состав государственного и муниципального долга как *самостоятельный вид долгового обязательства*.

Государственные гарантии от имени РФ предоставляются Правительством РФ. При этом Минфин России (либо иной уполномоченный орган) представляет Правительство РФ на всех переговорах и заключает соглашения от имени Правительства РФ о предоставлении государственных гарантий РФ.

Субфедеральные и муниципальные гарантии предоставляются, в отличие от гарантий РФ, не только субъектам РФ, муниципальным образованиям, но и юридическим лицам для обеспечения исполнения их обязательств перед третьими лицами. В договоре о предоставлении гарантии должно быть указано обязательство, которое ею обеспечивается.

Государственные гарантии субфедерального уровня предоставляются соответствующим органом исполнительной власти, а муниципальные — уполномоченным органом местного самоуправления.

Последней (пятой) формой государственных федеральных долговых обязательств, указанной в БК РФ, являются соглашения и договоры, в том числе международные, заключенные от имени России, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет. И если под пролонгацией долговых обязательств понимают продление срока их действия на тех же условиях, то понятие реструктуризации долга получило правовое закрепление в БК РФ.

Реструктуризация долга — это основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия их обслуживания и погашения. Сама реструктуризация может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга (ст. 105 БК РФ).

Долговые обязательства в данном случае — это любые ценные бумаги, удостоверяющие отношения займа, в которых должником выступает государство, органы государственной власти или управления и удостоверяющие право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение (ст. 817 ГК РФ).

§ 2. Формы государственного и муниципального долга

541

В случае эмиссии ценных бумаг органами государственной власти и управления субъектов РФ, краев и областей, городов и регионов регистрация ценных бумаг проводится Минфином России¹.

По субфедеральным и муниципальным обязательствам, гарантированным Правительством РФ, материальная ответственность по погашению долга в случае неплатежеспособности эмитентов* возлагается на РФ. В случае отсутствия гарантий Правительства^ РФ ответственности по указанным долговым обязательствам Федерация не несет.

Формы и условия выпуска региональных и муниципальных долговых обязательств устанавливаются самостоятельно соответствующими органами власти.

Говоря о других формах государственных обязательств, гарантированных Правительством РФ, следует назвать, например, *казначейские векселя*, которые появились на территории России в 1994 г.² В соответствии с Федеральным законом от 11 марта 1997 г. «О переводном и простом векселе»³ были установлены определенные ограничения на выпуск в обращение долговых обязательств в форме векселя. Так, ст. 2 названного Закона установлено, что РФ, субъекты РФ и муниципальные образования имеют право обязываться по векселю только в случаях, специально предусмотренных *федеральным* законом. Следует отметить, что указанное положение Закона было предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Совет Федерации обратился с запросом в Конституционный Суд, полагая, что, введя эту

норму, федеральный законодатель вторгся в компетенцию субъектов РФ и муниципальных образований, ограничив ее необходимостью издания федерального закона. Однако Конституционный Суд РФ отказал в принятии данного запроса, указав в своем определении от 4 декабря 1997 г., что РФ, субъекты РФ и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой при-

¹ См. п. 5 Инструкции «О правилах выпуска и регистрации ценных бумаг на территории Российской Федерации» от 3 марта 1992 г. (с изменениями и дополнениями) // Журнал «Закон». 1992. № 12; Российские вести. 1993. 2 дек.; БНА. 1997. №10. С. 63

См.: Основные условия выпуска и обслуживания казначейских векселей 1994 г. Утв. постановлением Правительства РФ от 14 апреля 1994 г. // САПП. 1994. №17. Ст. 1406.

³ СЗ РФ. 1997. №11. Ст. 1238.

542 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

роды не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права — граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы. При этом, по смыслу п. 2 ст. 124 ГК РФ, к властвующим субъектам, участвующим в гражданских отношениях, применяются нормы о юридических лицах, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Поэто-; му, закрепив в части второй ст. 2 Федерального закона «О переводном и простом векселе» необходимость принятия специального федерального закона, регулирующего вексельный оборот с участием государства, государственных и муниципальных образований, федеральный законодатель действовал в рамках предоставленной ему Конституцией РФ компетенции¹.

Важно отметить, что в РФ и в настоящее время нет закона, который предусматривал бы право субъектов РФ либо муниципальных образований обязываться по простому (переводному) *векселю*, *сущность которого заключается в содержащемся в нем ничем не обусловленном обязательстве векселедателя или иного лица — плательщика выплатить до наступления предусмотренного векселем срока получения взаймы денежные суммы* (ст. 815 ГК РФ).

Для привлечения денежных средств государство использовало также выпуск *золотых сертификатов* (первоначально номиналом по 10 кг, а затем по 1 кг золота на каждый сертификат). При погашении сертификатов их владельцы получали право на соответствующее весовое количество золота².

Долговые обязательства государства могут различаться не только по форме, но и по продолжительности. Различают: краткосрочные (до 1 года), среднесрочные (от одного года до пяти лет), и долгосрочные (от 5 до 30 лет) обязательства. Сроки погашения долга определяются конкретными условиями внутреннего государственного займа. В любом случае срок погашения государственных долговых обязательств не может превышать 30 лет, а муниципальных — 10 лет.

¹ См. также постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с обращением векселей» от 4 декабря 2000 г. // Российская газета. 2001. 13 янв.

² См.: Основные условия продажи золота путем выпуска Минфином РФ золотых сертификатов 1993 г. // Экономика и жизнь. 1993. № 40; постановление Правительства РФ «О генеральных условиях эмиссии и обращения государственных облигаций, погашаемых золотом» от 27 июля 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3897; Условия эмиссии и обращения государственных облигаций, погашаемых золотом, от 28 октября 1998 г. // Российская газета. 1999. 12 янв.

§ 2. Формы государственного и муниципального долга

543

Государственные краткосрочные обязательства (ГКО) оформляются путем выпуска облигаций на срок три и шесть месяцев. Их продажа осуществляется с дисконтом, т.е. со скидкой а погашаются они всегда по номинальной стоимости. ГКО можн ' продать раньше срока их погашения на вторичном рынке ценных бумаг. ГКО, как и любые ценные бумаги государства, могут быть использованы как средство залога при кредитовании.

В результате всех государственных кредитных операций Реформируется *государственный внутренний долг РФ*, в состав которого включаются все задолженности прошлых лет и вновь во никающие задолженности.

При аналогичных операциях на уровне муниципальных образований формируется муниципальный долг, представляющий собой совокупность долговых обязательств муниципального обва-зования.

Долговые обязательства бывшего Союза ССР включаются в государственный внутренний долг РФ только в части, принятой на себя РФ.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 10 мая 1995 г «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации»¹ государство приняло на себя обязательства по восстановлению и обеспечению сохранности ценности денежных сбережений граждан РФ, в том числе помещенных гражданами РФ на вклады в Сбербанк РФ до 20 июня 1991 г., а также размещенные в государственные ценные бумаги (СССР и РСФСР) в период до 1 января 1992 г. Все названные сбережения граждан определены в Законе от 10 мая 1995 г. как «гарантированные сбережения граждан» и признаются государственным внутренним долгом РФ, гарантированным государственной собственностью. Процедура перевода государственных ценных бумаг СССР и сертификатов Сбербанка СССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 12 июля 1999 г. «О порядке перевода государственных ценных бумаг СССР и сертификатов Сберегательного банка СССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации»², а также постановлением Правительства РФ, которым утверждено положение о переводе государственных ценных бумаг СССР и сертификатов Сбербанка СССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации

¹ СЗ РФ. 1995. №20. Ст. 1765.

² СЗ РФ. 1999. №29. Ст. 3683.

544 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

Федерации» от 29 января 2000 г.¹ Важное значение для применения вышеуказанных нормативных актов имеет принятый 6 июля 1996 г. Федеральный закон «О порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства»². Порядок возникновения и исполнения долговых обязательств РФ, ее субъектов и муниципальных образований устанавливается на основе Закона РФ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг». Важно заметить, что этим же Законом (ст. 15) подробно, наряду с БК РФ, регулируется порядок выдачи гарантий по обязательствам третьих лиц, а также закрепляется *письменная* форма государственной (муниципальной) гарантии.

БК РФ закрепляет в ст. 120 создание в РФ единой системы учета и регистрации государственных заимствований России. На Минфин РФ возложена обязанность по ведению государственной долговой книги РФ (книги внутреннего и внешнего долга РФ), куда вносится информация об объеме долговых обязательств РФ, ее субъектов и муниципальных образований. При этом субъекты РФ (муниципальные образования) ведут свою Государственную долговую книгу субъекта РФ (муниципальную долговую книгу).

§ 3. Финансовые правоотношения в области государственного (муниципального) кредита
Отношения, возникающие в области государственного (муниципального) кредита, носят сложный, многоплановый характер и регулируются нормами не только финансового, но и других отраслей права, в том числе конституционного, гражданского, административного и др.

Финансовые отношения в сфере государственного и муниципального кредита складываются по поводу формирования, функционирования и погашения государственного и муниципального внутреннего долга. На федеральном уровне указанные отношения формируются и по поводу внешнего долга, причем они регулируются также и нормами международного права. Все указанные отношения возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. *Объектом* данных право-

§ 3. Финансовые правоотношения в области гос. кредита

545

¹ СЗ РФ. 2000. №6. Ст. 764.

² СЗ РФ. 1996. №28. Ст. 3349.

отношений являются финансовые ресурсы государства и финансовые ресурсы муниципальных образований.

Еще С.Ю. Витте определял финансы как «... всю совокупность государственного имущества и вообще состояние всего государственного хозяйства. В смысле всей совокупности материальных средств, имеющих в распоряжении государства, — его доходов, расходов и *долгов*»¹.

Отличительные черты финансовых правоотношений, возникающих в сфере государственного кредита:

обязательное участие государства (в том числе в лице уполномоченных органов) в качестве субъекта отношений по госкредиту (займу);

денежные средства, взятые займы в отношениях по государственному кредиту, поступают в распоряжение органов государственной власти и используются на публичные^ социально значимые цели, т.е. госкредит (займ) не имеет, как правило, конкретного целевого характера; привлеченные денежные средства представляют дополнительные (специальные) финансовые ресурсы для погашения бюджетного дефицита, т.е. поступают в бюджетный фонд; источником погашения государственных займов служат средства государственного бюджета или новые займы;

посредством госкредитных отношений государство осуществляет функции по бюджетному и денежно-кредитному регулированию, относящиеся к его исключительным полномочиям по реализации государственного суверенитета;

госкредиты и займы гарантируются всем имуществом государства, так как средством обеспечения государственных долговых обязательств служит все имущество, находящееся в собственности государства и составляющее государственную казну;

государственный заем (кредит) по сути не может быть не исполнен, поскольку заемщик (государство) обладает исключительным правом эмиссии денег.

Указанные признаки характерны и для муниципального кредита (за исключением только как правило целевого характера муниципальных займов).

Все приведенные сущностные черты государственного кредита позволяют не только отличить его от банковского кредита, но и

¹ *Витте С.Ю.* Конспект лекций о народном государственном хозяйстве. СПб., 1912. С. 416.

18-941

546 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

отличить возникающие в этой сфере финансовые правоотношения от гражданских правоотношений.

К сфере государственного кредита относятся отношения между Правительством РФ и банковскими кредитными организациями, а в некоторых случаях и Банком России по поводу предоставления кредитов; отношения между государством и субъектами РФ и Правительством РФ, в том числе в случаях, предусмотренных законом о федеральном бюджете, по поводу предоставления последним гарантий по долговым обязательствам субъектов Федерации и ряд других, складывающиеся в связи с образованием, распределением и использованием финансовых ресурсов государства и носящие имущественный (денежный) характер. Это как раз и является их отличительной особенностью как разновидности финансовых правоотношений.

В области муниципального кредита соответствующие правоотношения складываются по поводу финансовых ресурсов муниципального образования.

В правоотношениях по госкредиту, как и в других финансовых отношениях, одной из сторон всегда выступает *государство* или *уполномоченный* им орган (как заемщик, кредитор, гарант).

Второй стороной отношений могут быть любые *субъекты финансовых правоотношений*.

Конкретный участник правоотношений по государственному кредиту зависит от вида юридических фактов, лежащих в основе их возникновения. Так, субъектами правоотношений по государственному внутреннему долгу РФ являются: с одной стороны — государство в лице Правительства РФ как получателя средств, на которое возлагается обязанность возврата долга и уплаты процентов по нему; с другой — юридические и физические лица (кредиторы).

Участниками правоотношений по государственному внешнему долгу являются иностранные государства, международные организации и иные субъекты международного права.

В правоотношении по государственному внутреннему кредиту на уровне субъекта РФ участвует уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ, а при муниципальном кредите — уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом последнего. Участниками правоотношений в сфере внешнего долга субъекты РФ выступают лишь в случаях заключения соглашений и договоров, в том числе международных о пролонгации и реструктуризации ранее заключенных субъектом РФ долговых обязательств.

§ 3. Финансовые правоотношения в области гос. кредита

547

Участие представительных и исполнительных органов власти различного уровня, а также

финансовых и кредитных органов в госкредитных правоотношениях закреплено законодательно. Например, Конституцией РФ (ст. 75) и БК РФ (гл. 14, 15) устанавливается распределение компетенции между представительными и исполнительными органами в сфере государственного кредита. За представительными органами, в частности, Федеральным Собранием РФ, закреплены следующие полномочия: определять по «л» литику в отношении государственного внутреннего долга; устанавливать его верхний предел при утверждении бюджета на предстоящий финансовый год; осуществлять контроль за состоянием государственного внутреннего долга. Правительство РФ как исполнительный орган власти осуществляет *управление государственным долгом РФ*; именно на нем лежит обязанность определения порядка, условий выпуска и размещения долговых обязательств РФ и ежегодного опубликования данных о состоянии государственного внутреннего долга за предыдущий финансовый год (не позднее мая текущего года). Субъектами отношений помимо Правительства РФ являются соответствующие органы власти субъектов РФ и местного самоуправления. Эти органы наделены полномочиями по определению собственных долговых обязательств и условий их выпуска.

Субъектами правоотношений по госкредиту в соответствии с действующим законодательством являются также Банк России, Минфин РФ.

Банк России для реализации возложенных на него функций участвует в разработке экономической политики Правительства РФ.

Председатель Банка России либо его заместитель принимают участие в заседаниях Правительства РФ, а также в заседаниях Государственной Думы при рассмотрении законопроектов по вопросам экономической, финансовой, кредитной и банковской политики. На Банк России возложена функция по обслуживанию государственного долга РФ, если иное не установлено Правительством РФ¹, Банк России осуществляет операции по размещению долговых обязательств, их погашению и выплате доходов кредиторам².

¹ Согласно ст. 23 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России «без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет ... операции по обслуживанию государственного долга РФ».

² См. ст. 21, 23 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

18'

548 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Банк России консультирует Минфин России по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг РФ и погашения госдолга России с учетом их воздействия на состояние банковской системы страны и приоритетов единой государственной денежно-кредитной политики. Важно заметить, что Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» введено правило о том, что полномочия Банка России по обслуживанию государственного долга РФ определяются федеральными законами (ст. 23). Ранее же вопросы обслуживания государственного долга регулировались исключительно на основе нормотворческой деятельности самого Центрального банка РФ.

В соответствии с БК РФ (ст. 119), Банку России отводится роль генерального агента по обслуживанию государственного внутреннего долга. Данная функция должна осуществляться им безвозмездно. Функции генерального агента заключаются в размещении, погашении и выплате доходов в виде процентов по долговым обязательствам РФ. Эта функция может выполняться также и другим специализированным финансовым институтом, который в этом случае будет являться самостоятельным участником правоотношений по госкредиту, услуги которого будут оплачиваться из средств федерального бюджета в пределах определенных норм.

Минфин России проводит с участием Банка России государственную политику в области эмиссии и размещения госценных бумаг; разрабатывает и реализует единую политику формирования структуры государственных заимствований; регистрирует выпуск ценных бумаг в пределах полномочий, предоставленных в соответствии с законодательством РФ; выступает в установленном порядке в качестве эмитента госценных бумаг, разрабатывает условия выпуска и размещения госзаймов РФ; осуществляет операции по обслуживанию государственного внутреннего и внешнего долга РФ в порядке, установленном федеральными

законами; управляет в установленном порядке государственным внутренним и внешним долгом РФ, а также осуществляет необходимые меры по совершенствованию его структуры и оптимизации расходов по его обслуживанию.

Минфин России осуществляет необходимые меры по выполнению обязательств России по кредитным соглашениям с иностранными государствами и международными финансовыми организациями, за ним закреплено право представлять (в установленном

§ 3. Финансовые правоотношения в области гос. кредита

549

порядке) Правительство РФ при предоставлении государственных гарантий по кредитам в пределах установленного законом о бюджете размера госдолга. Минфин России вправе выдавать в установленных законом случаях ссуды за счет средств федерального бюджета субъектам РФ на покрытие временных кассовых разрывов.

Совместно с Банком России Минфин России осуществляет обслуживание государственного внутреннего долга РФ¹.

Все правоотношения в области госкредита носят *государст" венно-властный характер*.

Несмотря на то, что государство в этих отношениях является должником (заемщиком), именно оно имеет право в одностороннем порядке устанавливать их условия: срок, платность, виды, основания их прекращения и изменения. В отличие от гражданско-правового договора присоединения (ст. 428 ГК РФ), где сторона (определившая условия договора) не вправе изменять его условия, государство в госкредитных отношениях обладает правом на реструктуризацию долга, т.е. правом полной (частичной) замены одних условий на другие условия обслуживания и погашения долговых обязательств (ст. 105 БК РФ).

Юридические и физические лица, добровольно вступив в отношения по государственному кредиту, обязаны выполнять все условия займа.

В отличие от правоотношений по банковскому кредиту, субъекты здесь неравноправны, ибо основным методом регулирования правоотношений по госкредиту является метод государственно-властных велений, и государству принадлежит функция управления государственным в долгом. Временные рамки действия правоотношений в сфере госкредита в одностороннем порядке устанавливаются государством (должником).

В сфере государственного кредита возникают, однако, правоотношения не только по поводу государственных долговых обязательств (между заемщиком — государством и кредиторами), но и правоотношения, опосредуемые функционированием государственного долга. К таковым относятся, например, правоотношения:

между Банком России и его учреждениями и органами представительной и исполнительной власти РФ по поводу перечисле-

¹ См. п. 5—7 Положения о Министерстве финансов РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. в ред. от 18 июня 1999 г. // СЗ РФ. 1998. № 11. Ст. 1288; 1999. № 27. Ст. 3359.

550 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

ния из средств федерального бюджета РФ сумм на возмещение затрат по размещению, рефинансированию, погашению долговых обязательств и выплате доходов по государственным займам (ст. 119БКРФ);

между учреждениями Сбербанка РФ и Банком России по поводу установления норматива обязательных ресурсов, депонируемых (размещаемых) в Банке России и используемых последним в качестве кредитных ресурсов для погашения государственных займов (ст. 35, 38 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», ст. 24 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»;

между учреждениями Сбербанка РФ и Центральным Банком РФ по поводу выплаты процентов по вкладам, являющихся основным источником кредитных ресурсов для предоставления кредитов Правительству РФ в случаях, когда это предусматривается Федеральным законом о федеральном бюджете (ст. 22,40 Федерального закона о Центральном банке Российской Федерации). Важно подчеркнуть, что Банк России может устанавливать одну или несколько процентных ставок по различным видам операций или проводить процентную политику без фиксации (закрепления) процентной ставки (ст. 35, 37

Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», ст. 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»;

между Правительством РФ и банковскими организациями, а в случаях, предусмотренных

законом о бюджете на текущий год, — и Банком России по поводу получения и возврата кредитов;

между Банком России и Министерством финансов РФ по поводу заключения соглашения о проведении операции по обслуживанию государственного долга на основании поручения Правительства РФ и т.д. (ст. 23 Федерального закона о Центральном банке Российской Федерации).

Аналогичные отношения устанавливаются и на уровне субъекта Федерации, и на уровне муниципальных образований.

Кроме того, между Минфином России и субъектами РФ, а также между Минфином России и муниципальными образованиями возникают правоотношения и по поводу регистрации своих заимствований (ст. 120 БК РФ), и регистрации эмиссии государственных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг. При этом сам порядок формирования государственного ре-

§ 4. Правовое регулирование внутренних гос. и муниципальных займов 551
гистрационного номера, присваиваемого выпуском госценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг, регулируется приказом Минфина России от 21 января 1999 г. № 2Н¹.

§ 4. Правовое регулирование внутренних государственных и муниципальных займов. Управление государственным и муниципальным долгом

Правовое регулирование внутренних государственных займов осуществляется на основе Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», а также путем принятия по каждому их выпуску отдельных нормативных актов. Законом установлены порядок их выпуска и особенность обращения, а также связанный с названной эмиссией порядок возникновения и исполнения долговых обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Бюджетный кодекс РФ впервые в законодательной практике закрепил государственные и муниципальные заимствования и право на их осуществление не только в составе правоотношений по государственному и муниципальному долгу, но и выделил их особо и объединил в отдельную главу 13 «Дефицит бюджета и источники его покрытия». Законодатель также впервые определил само понятие и цели заимствований.

Под государственными внутренними заимствованиями РФ понимаются займы и кредиты, привлекаемые от юридических и физических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в валюте РФ².

Государственные заимствования субъекта РФ и муниципальные заимствования — займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства соответственно субъекта РФ или муниципального образования как заемщика или гаранта, выраженные в валюте обязательств (ст. 90 БК РФ).

¹ Российская газета. 1999. 16 февр.

² Следует иметь в виду, что в ст. 89 БК РФ закрепляется и понятие государственных внешних заимствований, которые, в отличие от внутренних, выражаются в иностранной валюте.

552 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

Эмиссия государственных и муниципальных заимствований, в соответствии с БК РФ (ст. 106, 107, 111, 112), Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (ст. 7), допускается только в случае принятия РФ или ее субъектом закона (органом местного самоуправления — решения) о бюджете соответствующего уровня, где в обязательном порядке утверждаются для РФ: 1) предельные объемы государственного внутреннего долга; 2) предельные объемы государственного внешнего долга; 3) пределы внешних заимствований РФ на очередной финансовый год.

При этом обязательно осуществляется разбивка долга по формам обеспечения обязательств.

Предельный объем государственных внешних заимствований РФ не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга. В БК РФ определено, когда Правительство РФ вправе осуществлять указанные заимствования в объеме свыше того, что установлено законом о бюджете (например, проведение такой

реструктуризации государственного внешнего долга, которая приводит к снижению расходов на его обслуживание).

Для субъектов РФ и муниципальных образований при принятии ежегодного закона и соответствующего правового акта органа местного самоуправления о бюджете утверждаются: верхний предел долга субъекта РФ и муниципального образования с отдельным указанием объема обязательств по государственным или муниципальным гарантиям.

Предельный объем регионального государственного долга и муниципального долга не должен превышать объем доходов соответствующего бюджета. При указанном расчете размер финансовой помощи из иных бюджетов не учитывается.

Законодатель установил правило, ограничивающее случаи осуществления государственных и муниципальных заимствований. Так, согласно ст. 111 БК РФ, заимствования (государственные и муниципальные) могут быть осуществлены лишь в случае утверждения в ежегодном правовом акте (законе, решении) о бюджете на текущий год следующих параметров: привлечения средств из источников финансирования дефицита бюджета, соответствующего ограничениям, установленным ст. 92 БК РФ, т.е. не более суммарного объема бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание госдолга в соответствующем финансовом году — для Федерации; не более 15% объема доходов

§ 4. Правовое регулирование внутренних гос. и муниципальных займов 553
регионального бюджета — для субъектов РФ и не более 10% объема местного бюджета — для муниципальных образований;

предельного размера государственного или муниципального долга (ст. 106 и 107 БК РФ); расходов на обслуживание соответствующего государственного или муниципального долга в текущем финансовом году. При этом предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ или муниципального долга, утвержденный законом (решением) о бюджете соответствующего уровня, не должен превышать 15% объема расходов бюджета соответствующего уровня.

В случае превышения предельного размера государственного долга субъекта РФ или муниципального долга и предельных объемов расходов на обслуживание указанного государственного или муниципального долга БК РФ предусмотрена система специальных мер, в том числе передача исполнения соответствующего бюджета под контроль Минфина России или иного уполномоченного органа (ст. 112).

При эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг исполнительные органы власти соответствующего уровня (на уровне РФ — Правительство) утверждают *Генеральные условия эмиссии*, являющиеся нормативно-правовым актом, в котором закрепляется:

1. Вид ценных бумаг.
2. Форма выпуска.
3. Указание на срочность данного вида ценных бумаг.
4. Валюта обязательств.
5. Особенности исполнения обязательства, предусматривающие право на получение вместо денежных средств имущественного эквивалента, наличие ограничений их оборотоспособности и круга лиц, среди которых данные бумаги распространяются.

На основе этих Генеральных условий — эмитент (на уровне РФ — как правило, Минфин России) принимает нормативный правовой акт, содержащий более подробные условия эмиссии и обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг. В частности, в них должны содержаться такие атрибуты, как: указание на вид ценных бумаг, сроки выпуска займа, его доходность, порядок выплаты и формы дохода, номинальная стоимость одной ценной бумаги в рамках одного выпуска государственных и муниципальных бумаг, льготы и другие существенные условия эмиссии. Этот правовой акт подлежит обязательной государственной регистрации в федеральном органе исполнительной власти,

554 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)
уполномоченном Правительством РФ на составление или исполнение федерального бюджета. Об итогах эмиссии эмитенты соответствующего уровня обязаны принять нормативный акт, содержащий отчет.

В соответствии с Генеральными условиями и условиями эмиссии эмитент принимает решение об

эмиссии отдельного выпуска государственных или муниципальных бумаг.
Решение о выпуске должно включать в обязательном порядке следующие условия:

наименование эмитента;

дату начала размещения и дату, или период, размещения;

форму выпуска и указание на вид ценных бумаг;

номинальную стоимость одной ценной бумаги;

количество бумаг данного выпуска;

дату их погашения;

наименование органа, осуществляющего ведение реестра владельцев ценных бумаг (регистратора);

наличие ограничений и иных условий, имеющих значение для их размещения и обращения.

Все эти условия должны быть не позднее, чем за два рабочих дня до начала их размещения раскрыты эмитентом в средствах массовой информации либо иным способом.

Государство обладает достаточной полнотой прав по управлению государственным и муниципальным внутренним долгом, формирующимся в результате заемных операций. Управление государственным долгом РФ возложено на Правительство РФ. Статья 101 БК РФ так и называется — «Управление государственным и муниципальным долгом». Кроме того, учитывая, что конкретные мероприятия по управлению долгом РФ осуществляет Минфин России, БК РФ (ст. 165) закрепляет в составе полномочий Минфина России в бюджетном процессе полномочие на осуществление «в порядке, установленном Правительством РФ, управления государственным долгом РФ».

Управление госдолгом субъекта РФ осуществляется органом исполнительной власти субъекта РФ, а муниципальным долгом — уполномоченным органом местного самоуправления.

В соответствии с постановлением Правительства РФ «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации» от 4 марта 1997 г.¹ в Министерстве финансов РФ создан СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1184.

§ 4. Правовое регулирование внутренних гос. и муниципальных займов 555

на единая система управления государственным долгом РФ для обеспечения снижения стоимости обслуживания государственных заимствований.

Многочисленные задачи, решаемые посредством управления госдолгом, можно классифицировать в зависимости от сферы воздействия. Так, можно выделить:

а) задачи управления госдолгом *в экономической сфере*;

К ним относятся: бюджетное регулирование и оптимизация-налогообложения, в том числе путем частичного переложения налогового бремени современного поколения на будущее поколение; оптимизация эмиссионной деятельности, в частности, путем ограничения монетарных рынков учетно-долговыми инструментами (рычагами).

б) задачи управления госдолгом *в политической сфере*; Сюда следует прежде всего отнести обеспечение надежности и

стабильности функционирования политической системы в государстве, обеспечение национальной безопасности.

в) задачи управления госдолгом *в социальной сфере*; Главные задачи здесь — это стабилизация финансового обес-

, печения выполнения социальных программ, своевременная и полная выплата заработной платы, других социальных пособий и выплат работникам бюджетной сферы.

г) задачи управления госдолгом *в правовой сфере*;

Управление здесь выступает в виде *регулирования* и заключается в разработке и принятии собственной нормативной правовой базы, обеспечивающей детальную регламентацию российского рынка внутренних и внешних государственных долговых обязательств, а также ратификацию международных правовых актов, закрепляющих права и обязанности участников этого рынка.

При разработке методов управления госдолгом следует учитывать, что в отечественных и зарубежных научных кругах обоснованным считается положение о том, что в условиях рыночной экономики недопустимо управление в виде «оперативного распорядительства» с «использованием властных полномочий, приказов, команд»¹. В условиях рыночного хозяйства основное место должны занять экономические и финансовые методы, которые следует рассматривать в узком и широком аспектах.

Первый (ас-

¹ См., например: Пискотин М.И. Проблемы общей теории социалистического государственного управления. М., 1981. С. 186—187; Доллан Э.Дж. и др. День* ги, банковское дело и денежно-кредитная политика / Под общ. ред. В. Лукашевича, М. Ярцева. СПб., 1994. С. 42 и др.

556 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

пект) заключается в косвенном, опосредованном такими экономическими категориями как цена, кредит, деньги, налоги, займы, воздействию на экономические процессы. Второй включает в себя и правотворческую деятельность государства. Однако госдолг — это

специфическая сфера управленческого воздействия.

Особенности управленческих отношений в сфере госдолга обусловлены принадлежностью этой финансово-правовой категории к финансовому праву как публично-правовой отрасли права. Государство, реализуя свою внутреннюю и внешнюю политику, в том числе в сфере госдолга, обеспечивает выполнение социально-экономических программ, функций обороны и безопасности страны, «используя широкие возможности воздействия на все эти явления финансового механизма»¹.

Поэтому применение государственно-властного метода управления в сфере государственного долга в качестве основного (в том числе и в условиях рыночных отношений) обусловлено именно публично-правовым характером управляемого объекта. Ведь вне зависимости от того, будут ли использоваться привлеченные государством денежные средства на «традиционные» цели заимствований, к которым относится погашение бюджетного дефицита, финансирование расходов по обслуживанию и погашению старых займов либо даже на инновационные и инвестиционные цели, публичный характер управляемого объекта остается неизменным, ибо «любые государственные расходы являются вынужденными и направлены на поддержание и укрепление института государства»².

Среди мероприятий по управлению государственным (муниципальным) долгом наиболее распространенными в мировой практике являются: рефинансирование, конверсия, консолидация, унификация и некоторые другие.

Рефинансирование, т.е. выпуск новых займов в целях покрытия ранее выпущенных долговых обязательств, используется обычно при недостаточности средств централизованного денежного фонда (бюджета). В нашей стране рефинансирование использовалось неоднократно. В частности, задолженность по государственному трехпроцентному внутреннему выигрышному займу 1966 г. погашалась путем обмена старых облигаций на облигации внутреннего выигрышного займа 1982 г. без уплаты разницы в

¹ О публичном характере финансового права подробнее см. гл. 1 учебника. ² Балацкий Е. Принципы управления государственной задолженностью // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 5. С. 42.

§ 4. Правовое регулирование внутренних гос. и муниципальных займов 557

курсе. В связи с кризисной ситуацией 17 августа 1998 г., государственные краткосрочные обязательства (ГКО) по согласованию с их владельцами подлежат обмену на облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ) с новыми сроками погашения (с 2013 по 2018 г.).

Конверсия займа заключается в изменении размера доходности займа. Изменение доходности может заключаться как в снижении, так и в повышении процентной ставки дохода, выплачиваемого заемщиком-государством (муниципальным образованием) своим кредиторам. Изменение сроков действия ранее выпущенных займов называется *консолидацией*. В 1990 г. в РФ совместно с конверсией займа была проведена и консолидация: срок погашения казначейских обязательств был сокращен с 16 до 8 лет, а процентная ставка повышена с 5 до 10% .

С принятия второй части ГК РФ, введенной в действие с 1 марта 1996 г., получило законодательное закрепление правило недопущения изменений условий выпущенного в обращение государственного либо муниципального займа (ст. 817 ГК РФ). * Таким образом, впервые в законодательной практике получил закрепление запрет на консолидацию займов. Если все-таки возникает необходимость изменить срок государственного займа, то теперь государство правомочно сократить либо увеличить сроки обращения долговых обязательств (как одного из существенных условий договора займа) только по согласованию с кредиторами, т.е. с юридическими и физическими лицами, являющимися правообладателями государственных облигаций. БК РФ ввел новое понятие — *реструктуризации долга* (ст. 105), под которой понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный и муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, с иными условиями обслуживания и погашения обязательств. В этом случае принято руководствоваться также правилами ст. 818 и ст. 414 ГК РФ *о новации*, т.е. о прекращении обязательства по соглашению сторон о замене первоначального обязательства, существовавшего между ними, другим обязательством между теми же лицами, предусматривающим иной предмет или способ исполнения (новация).

Примером такой ситуации является финансово-экономический кризис в России, разразившийся 17 августа 1998 г. и связанный с ним процесс по изменению сроков погашения государственных долговых обязательств, когда впервые на практике были

558 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

реализованы положения ГК РФ о новации долга по государственным, краткосрочным бескупонным облигациям и облигациям федеральных займов с постоянным и переменным купонным доходом путем замены по согласованию с их владельцами на новые обязательства и частичной выплатой денежных средств¹. Новация в данном случае предполагала замену одного обязательства (например, погашение ГКО до 31 декабря 1999 г.) другим (погашение ОФЗ до 2013 г.) между теми же лицами с одновременным прекращением первоначального обязательства (а следовательно и с возможностью предъявлять какие-либо претензии к заемщику-государству). Проведена была также новация облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа III серии².

Правила о новации соответственно применяются и к займам, выпускаемым муниципальными образованиями (ч. 5 ст. 817 ГК РФ).

Другим мероприятием государства по управлению государственным долгом являются унифицирование займов, предполагающее обмен нескольких ранее выпущенных займов на один новый.

Аннулирование государственного внутреннего долга, т.е. полный отказ от долговых обязательств, является, как правило, крайней мерой по управлению внутренним долгом.

Принятие такой меры обусловлено обычно сменой политической власти. Так произошло в 1918 г., когда советское правительство решило аннулировать долги царской России, в том числе и внутренние.

Начиная с момента распада (ликвидации) Союза ССР в России были выпущены в обращение следующие виды государственных ценных бумаг, относящихся к внутренним долговым обязательствам:

облигации государственного внутреннего займа 1991 г.;

облигации Российского внутреннего выигрышного займа 1992 г.;

государственные краткосрочные бескупонные облигации 1993 г. (ГКО);

облигации внутреннего государственного валютного займа 1993 г. и 1996 г. (ОВВЗ);

золотой сертификат Минфина 1993 г. (не действует);

облигации Золотого федерального займа 1995 г. (не действуют);

¹ СЗ РФ. 1998. №51. Ст. 6329; 2000. № 52 (ч. 2). Ст. 5203.

² См. постановление Правительства РФ от 30 октября 2000 г. в ред. от 31 июля 2001 г. // СЗ РФ. 2000. № 45. Ст. 4485; 2001. № 32. Ст. 3332.

§ 4. Правовое регулирование внутренних гос. и муниципальных займов 559

облигации федеральных займов 1995 г. (ОФЗ);

облигации государственных нерыночных займов 1996 г. (ОГНЗ);

облигации государственного сберегательного займа (1995__
1998 гг.) (ОГЗ);

казначейские векселя Минфина 1994 г.;

казначейские обязательства Минфина (КО) 1994 г.;

государственные долговые товарные обязательства 1994 г. (не действуют с 1996 г.).

•_*'••

Среди выпущенных в обращение в России государственных ценных бумаг можно выделить долговые обязательства, относящиеся ко всем формам, закрепленным в БК РФ.

Остановимся на краткой характеристике ценных бумаг, обращающихся в настоящее время на российском фондовом рынке. Основная часть из них, как указано выше, выпущена в виде облигаций и относится к такой форме внутреннего долга как *займы*. Одним из них является *Государственный республиканский внутренний заем 1991 г.* Условия выпуска этого займа были утверждены постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 сентября 1991 г.¹

Государственный республиканский заем РФ 1991 г. был выпущен сроком на 30 лет (с 1 июля 1991 г. по 30 июня 2021 г.) в виде облигаций номинальной стоимостью 100 тыс. рублей.

Облигации государственного внутреннего займа 1991 г. размещаются только среди юридических лиц (с ограниченным кругом обращения)¹. Функции по продаже и

обслуживанию займа возложены на Банк России. Эти облигации являются именными. Каждый новый владелец облигации регистрируется в территориальном управлении ЦБ России. Держателям облигаций годовой доход выплачивается по плавающей процентной ставке и только в безналичном порядке.

В связи с ликвидацией Союза ССР и в подтверждение правопреемства Правительства РФ по обязательствам бывшего СССР перед гражданами России по облигациям Государственного внутреннего выигрышного займа 1982 г. Правительство РФ 19 февраля 1992 г. принимает решение о выпуске российского *внутреннего выигрышного займа* 1992 г., действующее в редакции от 20 ноября 2001 г.²

¹ ВВС. 1991. №42. Ст. 1344.

² Российская газета. 1992. 25 февр.; СЗ РФ. 1997. № 27. Ст. 3245– 1998 № 27. Ст. 3193; 2001. № 48. Ст. 4523.

560 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

В соответствии с постановлением Правительства РФ все облигации государственного займа 1982 г. подлежали обмену на облигации российского займа 1992 г. по номиналу (с учетом компенсации на 1 апреля 1991 г.). 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 Сбербанка РФ с 1 октября 1992 г. Заем осуществляется отдельными разрядами. Облигации выпускаются по мере их продажи населению.

Государственный заем в виде выпуска *государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО)* был выпущен в соответствии с постановлением Правительства РФ «О выпуске государственных краткосрочных бескупонных облигаций» от 8 февраля 1993 г.¹

В настоящее время постановлением Правительства РФ от 16 октября 2000 г. № 790 утверждены новые Генеральные условия эмиссии и обращения государственных краткосрочных бескупонных облигаций². Указанные облигации являются федеральными госценными бумагами, выраженными в рублях. Эмиссия ГКО осуществляется отдельными выпусками. По срокам обращения — это краткосрочные долговые обязательства РФ. Их владельцами могут быть российские и иностранные юридические и физические лица. ГКО выпускаются в документарной форме с обязательным централизованным хранением в депозитариях. Учет отдельных ГКО каждого выпуска осуществляется в виде записей по счетам «Депозит» в депозитарии. При этом их владельцы не имеют права требовать выдачи их на руки.

Приказом Минфина России от 24 ноября 2000 г. № ЮЗн утверждены обновленные Условия эмиссии и обращения государственных краткосрочных бескупонных облигаций³. В них установлено, что они являются именными краткосрочными (до одного года) госценными бумагами и предоставляют их владельцам право на получение номинальной стоимости облигации при ее погашении. Доходом по ним считается дисконт, полученный в виде разницы между ценой размещения (покупки) и ценой погашения (продажи). Номинальная стоимость одной облигации составляет 1 тыс. руб. Размещение

Т

§ 4. Правовое регулирование внутренних гос. и муниципальных займов 561

осуществляется путем проведения аукциона. Их погашение и выкуп осуществляются Банком России по поручению Минфина России за счет средств федерального бюджета.

Внутренний государственный валютный облигационный заем был выпущен в целях обеспечения условий, необходимых для урегулирования -внутреннего валютного долга, а также выполнения Указа Президента РФ от 7 декабря 1992 г. «О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР», действующего в редакции Указов Президента РФ от 31 ян-¹ вая 1996 г. и от 12 августа 1996 г.¹ Сами условия выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа были утверждены постановлением Правительства РФ от 15 марта 1993 г.²

Валютный заем произведен путем выпуска облигаций на общую сумму 7 885 млн долл. США.

Облигации выпущены номиналом: 1 тыс., 10 тыс. и 100 тыс. долл. США на предъявителя. Неотъемлемой частью облигации является комплект купонов, количество которых определяется сроком погашения облигации. Держателями облигаций являются юридические лица, имеющие валютные счета во Внешэкономбанке.

В настоящее время проводится *новация* указанного займа в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 29 ноября

1999 г. «О новации облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа III серии»³, в редакции постановлений Правительства РФ от 28 января 2000 г.⁴, от 30 октября

2000 г.⁵ и от 31 июля 2001 г.⁶, которым утверждено Положение об обмене облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа III серии (ОВГВЗ III серии) на облигации государственного валютного облигационного займа 1999 г. и / или облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом, а также Положение о техническом порядке обмена облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа III серии на облигации государственного валютного облигационного займа 1999 г. (ОГВЗ 1999 г.) и / или облигации феде-

рального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ —

¹ САПП. 1993. № 7. Ст. 567.

² СЗ РФ. 2000. №43. Ст. 4248.

³ Российская газета. 2001. 13 янв.

⁴ ВВС. 1992. № 51. Ст. 3039; СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4071; № 35. Ст. 4234.

⁵ САПП. 1993. № 12. Ст. 1002.

⁶ СЗ РФ. 1999. №49. Ст. 5999.

⁴ СЗ РФ. 2000. №6. Ст. 759.

⁵ СЗ РФ. 2000. №45. Ст. 4485.

⁶ СЗ РФ. 2001. №32. Ст. 3332.

562 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

ФК). Сама новация проводится путем обмена ОВГВЗ III серии по согласованию с их держателями на ОГВЗ 1999 г. и / или ОФЗ — ФК, эмитируемые для этих целей Минфином России.

Государственные сберегательные облигации выпущены в соответствии с постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2001 г., которым утверждены Генеральные условия эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций¹. Указанные облигации представляют собой федеральные госценные бумаги, выраженные в рублях. Являются среднесрочными и долгосрочными, именными, выпускаются в документарной форме и подлежат обязательному централизованному хранению в депозитариях. Их владельцами могут быть российские юридические лица, являющиеся резидентами РФ: страховые организации, негосударственные пенсионные фонды, инвестиционные фонды, управляющие компании паевых инвестиционных фондов.

При погашении облигаций выплачивается их номинальная стоимость, а также доход в виде процентов. На вторичном рынке не обращаются (т.е. не продаются), и передача владельцем облигаций прав на получение номинальной стоимости при погашении облигаций и купонных выплат, а также их залог не допускаются. Погашение осуществляется за счет средств федерального бюджета путем перечисления средств на банковские счета.

От государственных сберегательных облигаций следует отличать *облигации государственного сберегательного займа Российской Федерации*.

*Облигации государственного сберегательного займа*² выпускаются Минфином России начиная с 1995 г. В настоящее время условия эмиссии и обращения указанных облигаций утверждены постановлением Правительства РФ от 16 мая 2001 г. № 379³.

Эмитентом здесь также от имени РФ выступает Минфин России. Однако указанные облигации являются государственными ценными бумагами на предъявителя и выпускаются в документарной форме без обязательного централизованного хранения. Документом, удостоверяющим права, закрепляемые облигациями каждого выпуска, является сертификат.

¹ СЗ РФ. 2001. №46. Ст. 4361.

² См.: Указ Президента РФ «О государственном сберегательном займе Российской Федерации» от 9 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3360; постановление Правительства РФ «О генеральных условиях выпуска и обращения облигаций государственного сберегательного займа РФ» от 10 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3455.

³ СЗ РФ. 2001. №21. Ст. 2089.

По срокам обращения они являются среднесрочными. Их владельцами могут быть российские и иностранные юридические и физические лица. При их погашении выплачивается сумма основного долга (номинальной стоимости), а также доход в виде процента.

В соответствии с Генеральными условиями эмиссии и обращения облигаций государственного сберегательного займа РФ, Минфином России издан приказ от 15 июня 2001 г. № 45н, которым утверждены Условия эмиссии и обращения государственного сберегательного займа РФ¹.

Условиями установлено, что данные облигации являются купонными среднесрочными (1—5 лет) государственными ценными бумагами. При погашении выплачивается номинальная стоимость облигации и купонный доход. Номинальная стоимость облигации — 500 руб. Купонный доход определяется на основе доходности по ГКО и ОФЗ или исходя из официальных показателей, характеризующих инфляцию, и выплачивается в наличной и безналичной форме в сроки, определяемые в решении о выпуске. Эти облигации свободно обращаются на вторичном рынке ценных бумаг. Но до наступления срока погашения они не выкупаются.

В соответствии с Генеральными условиями эмиссии и обращения облигаций федеральных займов, утвержденными постановлением Правительства РФ от 15 мая 1995 г., действующим в редакции от 16 мая 2001 г., Минфином России 14 июня 1995 г. выпущены облигации федерального займа (ОФЗ)².

Приказом Минфина России от 16 августа 2001 г. № 65н утверждены Условия эмиссии и обращения облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом³.

Указанные облигации являются именными купонными среднесрочными (от 1 до 5 лет) и долгосрочными (от 5 до 30 лет) государственными ценными бумагами. При погашении владельцам выплачивается номинальная стоимость, а также купонный доход. Осуществление права владельца производится на основе записи по счету «Депозит». Номинальная стоимость одной облигации 1 тыс. руб. Размещение — в форме аукциона или по закрытой подписке.

Процентная ставка купонного дохода является по-

¹ Российская газета. 2001. 25 июля.

² СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1967; 1998. № 27. Ст. 3193; 1999. № 11 Ст. 1296; 2001. №21. Ст. 2089.

³ Российская газета. 2001. 21 нояб.

564 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

стоянной для каждого отдельного выпуска указанных облигаций. Размер купонного дохода устанавливается решением об эмиссии данного выпуска.

Приказом Минфина России от 22 декабря 2000 г. № 112н утверждены Условия эмиссии и обращения облигаций федерального займа с переменным купонным доходом¹. Они являются именными купонными среднесрочными (от 1 до 5 лет) и долгосрочными (от 5 до 30 лет) государственными ценными бумагами и предоставляют их владельцам право при ее погашении на получение номинальной стоимости облигации и на получение купонного дохода.

В отличие от облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом, купонный доход по облигациям федерального займа с переменным купонным доходом определяется на основе доходности по государственным краткосрочным бескупонным облигациям (ГКО) и облигациям федеральных займов (ОФЗ) или исходя из официальных показателей, характеризующих инфляцию. Сама величина купонного дохода рассчитывается отдельно для каждого периода выплаты купонного дохода и объявляется по первому купону — не позднее чем за два рабочих дня до даты начала размещения, по следующим купонам, включая последний, — не позднее чем за два рабочих дня до даты выплаты дохода по предшествующему купону. Все иные условия выпуска и обращения между вышеуказанными видами облигаций совпадают.

Облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ)² выпускаются с 1996 г. Минфином России. По срокам они могут быть краткосрочными, среднесрочными или долгосрочными. Облигации государственных нерыночных займов с 1999 г. выпускаются в документарной форме. Владельцами ОГНЗ могут быть юридические лица (резиденты и нерезиденты). При погашении облигации выплачивается сумма основного долга, а также дохода в виде процента.

На вторичном рынке ОГНЗ не обращаются. Доход по данным облигациям устанавливается Минфином России при выпуске и выплачивается не реже одного раза в год.

В качестве *долговых обязательств, гарантированных Правительством РФ* (одна из форм государственного внутреннего долга), на территории России были выпущены *золотые сертификаты 1993 г.* В соответствии с Основными условиями продажи золота путем выпуска Министерством финансов РФ золотых сер-

¹ Российская газета. 2001. 13 янв.

¹ СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1368; 1999. № 10. Ст. 1236; 2001. № 21. С*. 2089.

§ 4. Правовое регулирование внутренних гос. и муниципальных займов 565

тификатов 1993 г., утвержденными постановлением Правительства РФ от 25 сентября 1993 г.¹, *золотой сертификат* является государственной ценной бумагой. Номинал сертификата — 10 кг золота пробы 0,9999. Доход для держателя сертификата представляет собой разницу между ценой покупки и ценой погашения. Держателями могли быть юридические и физические лица. В целях продажи было предусмотрено дробление сертификатов банками (не менее 100 г).

15 сентября 1994 г. Минфином России и Роскомдрагметом был утвержден порядок выдачи золотых слитков владельцам золотых сертификатов выпуска 1993 г. при их погашении, а Правительством РФ 27 сентября 1994 г. принято постановление «О погашении золотых сертификатов Министерства финансов Российской Федерации»².

Казначейские векселя — еще один вид ценных бумаг, выпускаемых в обращение государством для покрытия бюджетных расходов. Это краткосрочные обязательства государства. Выпускаются сроком на 3, 6 и 12 месяцев, обычно на предъявителя. Реализуются в основном среди кредитных банковских организаций по цене ниже номинальной (со скидкой), а выкупаются по полной нарицательной стоимости. Таким образом, доход держателя казначейского векселя равен разнице между ценой погашения (номинальной) и продажной ценой.

В 1994 г. Министерство финансов РФ осуществило выпуск казначейских векселей на сумму 1100 млрд (неденоминированных) руб. Казначейские векселя 1994 г. выпускаются сериями, объем и даты выпуска которых устанавливаются Минфином России по согласованию с Банком России. Срок казначейских векселей 1994 г. определен в один год с даты составления. Их владельцами являются лишь юридические лица — резиденты РФ по законодательству РФ. Банк России выступает генеральным агентом и по обслуживанию казначейских векселей 1994 г.³

В этом же году Министерство финансов РФ выпускает еще один вид ценных бумаг — *казначейские обязательства*. Казначейские обязательства выпущены на основании постановления Правительства РФ «О выпуске казначейских обязательств» от 9

¹ СЗ РФ. 1997. №43. Ст. 4971,8779.

² Экономика и жизнь. 1994. № 39; СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4984, 8805.

³ Подробнее см. постановление Правительства РФ от 14 апреля 1994 г. «О выпуске казначейских векселей 1994 г. Министерства финансов Российской Федерации» // САПП. 1994. № 17. Ст. 1406.

566 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

августа 1994 г.¹ Выпускаются они сериями, в бездокументарной форме на основании договоров с уполномоченными депозитариями. Их владельцами могут быть российские юридические и физические лица. По казначейским обязательствам должен был выплачиваться процентный доход. В дальнейшем был разрешен обмен казначейских обязательств на казначейские налоговые освобождения. Оформление последних производят органы федерального казначейства².

В соответствии с постановлением Правительства РФ «О государственных долговых товарных обязательствах» от 16 апреля 1994 г.³ Правительством РФ было принято решение о частичном погашении целевых беспроцентных займов 1990 г., условия и порядок выпуска которых были определены постановлением Совета Министров СССР от 21 декабря 1989 г. «О выпуске государственных целевых беспроцентных займов». В 1996 г. оно утратило силу в связи с принятием Федерального закона «О государственных долговых товарных обязательствах» от 1 июня 1995 г. (действует в редакции от 24 июля 2002 г.)⁴. В соответствии с этим Законом внутренним государственным долгом РФ признаны государственные долговые товарные обязательства в виде облигаций государственных целевых беспроцентных займов на приобретение товаров народного потребления, включая легковые автомобили, целевых чеков на

приобретение легковых автомобилей, чеков «Урожай-90», обязательств государства перед сдатчиками сельскохозяйственной продукции.

В соответствии с Федеральным законом «О государственных долговых товарных обязательствах»⁵, Правительство РФ своим постановлением от 27 декабря 2000 г., действующим в редакции от 23 июля 2001 г., утвердило Государственную программу погашения в 2001 — 2004 гг. государственного внутреннего долга РФ по государственным долговым товарным обязательствам⁶. В соответствии с этой Программой предусмотрено погашение в 2001—2004 гг. следующих видов государственных долговых товарных обязательств, находящихся у населения: облигации государственных целевых беспроцентных займов на приобретение товаров

¹ СЗ РФ. 1994. №16. Ст. 1911.

² Российские вести. 1996. 19 июня.

³ САПП. 1994. №17. Ст. 1419; СЗ РФ. 1996. №4. Ст. 289.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 23. Ст. 2171; 1996. № 4. Ст. 289; 2000. № 23. Ст. 2347; 2002. №30. Ст. 3017.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 23. Ст. 2171; 2000. № 23. Ст. 2347.

⁶ СЗРФ. 2001. №1(ч. 2). Ст. 133; №31. Ст. 3285.

§ 4. Правовое регулирование внутренних гос. и муниципальных займов 567

народного потребления; целевые расчетные чеки с правом приобретения легковых автомобилей в 1991 — 1995 гг.; действующие целевые вклады на приобретение легковых автомобилей.

В Программе подробно урегулированы порядок и условия погашения указанных долговых обязательств.

В 1998 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ «О Генеральных условиях эмиссии и обращения государственных облигаций, погашаемых золотом»¹ от 27 июля 1998 г., а также а*,; в соответствии с Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»² было принято решение о выпуске в обращение *государственных облигаций, погашаемых золотом (золотые сертификаты)*.

Названные долговые обязательства РФ (золотые сертификаты) являются именными беспроцентными облигациями, предоставляющими их владельцу право на получение в срок погашения 1 кг химически чистого золота за каждый погашаемый сертификат. Документом, удостоверяющим права, закрепляемые золотыми сертификатами каждого выпуска, является глобальный сертификат Минфина России. Золотые сертификаты выпускаются в документарной форме с обязательным централизованным хранением. Владельцами золотых сертификатов являются юридические и физические лица.

В связи с кризисом 1998 г. был принят Федеральный закон «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики» от 29 декабря 1998 г., действующий в редакции от 8 августа 2001 г.³, в котором разработаны конкретные меры по новации государственного внутреннего долга, в частности владельцам ГКО и ОФЗ со сроками погашения до 31 декабря 1999 г., выпущенных в обращение до 17 августа 1998 г., предоставлена возможность реинвестировать полученные от погашения денежные средства в государственные ценные бумаги. При этом для различных категорий инвесторов ГКО-ОФЗ процедура новации дифференцирована. Одни условия были установлены для кредитных организаций, профессиональных участников рынка ценных бумаг и органов государственной власти и местного самоуправления, являющихся собственниками ГКО-ОФЗ. Другие — для граждан и некоммерческих организаций.

¹ СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3897; См. также: Приказ Минфина России от 28 октября 1998 г. «Об утверждении условий эмиссии и обращения государственных облигаций, погашаемых золотом» // Российская газета. 1999. 12 янв.

² СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463; 2002. № 2. Ст. 131.

³ СЗРФ. 1999. №1. Ст. 1; 2001. №33 (ч. 1). Ст. 3432.

568 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

§ 5. Правовое регулирование сберегательного дела

Проблемы правового регулирования государственного (муниципального) кредита и долга тесно связаны с проблемами сберегательного дела в стране. Сбережения населения и счета юридических лиц всегда являлись важнейшими кредитными источниками государственных займов. В настоящее время они становятся также основными источниками муниципальных займов.

Использование государством части денежных вкладов физических и юридических лиц,

хранящихся в кредитных учреждениях, длительное время рассматривалось в науке финансового права в качестве формы государственного кредита¹. С учетом положений ранее действующего Закона РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» принято было говорить о формах государственного долга (ст. 2 Закона). В настоящее время БК РФ закрепляет «формы долговых обязательств» (ст. 98).

В соответствии с Федеральным законом от 10 мая 1995 г. «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации»² впервые предусматривается восстановление и обеспечение сохранности гарантированных сбережений путем перевода их в целевые долговые обязательства РФ, являющиеся государственными ценными бумагами.

В условиях рыночной экономики, когда государственное управление сменяется на экономическое регулирование, как никогда усиливается взаимозависимость проблем государственных долговых обязательств и рационального использования денежных сбережений граждан и хозяйствующих субъектов в целях сбалансирования экономических процессов, преодоления кризисных явлений в сфере финансов, устранения возможных разрывов между доходами и расходами государственного и муниципального бюджетов и оздоровления экономики в целом. Привлечение вкладов играет большую роль и в деле улучшения денежного обращения,

¹ Своеобразным подтверждением правильности названного теоретического положения финансово-правовой науки явилось принятие Федерального закона «О восстановлении и защите сбережений граждан РФ» от 10 мая 1995 г., где все гарантированные сбережения граждан отнесены к государственным и внутренним долговым обязательствам (ст. 2) // СЗ РФ. 1995. № 20. Ст. 1765.

² О порядке проведения в 2000 г. предварительной компенсации вкладов отдельных категорий граждан РФ в Сбербанке России см.: постановление Правительства РФ от 20 мая 1999 г. № 553 и распоряжение Правительства РФ от 31 января 2000 г. // СЗ РФ. 1999. № 21. Ст. 2638; 2000. № 7. Ст. 829.

§ 5. Правовое регулирование сберегательного дела

569

так как вложение денежных средств юридическими и физическими лицами в банковские кредитные организации в форме вкладов сокращает находящееся в обращении количество наличных денег, ускоряет их оборачиваемость, способствует укреплению внутренней валюты. Кредитная реформа начала 90-х гг., направленная на реорганизацию государственных банковских структур в акционерные коммерческие банки, обусловила возникновение новых явлений в области сберегательного дела, его развитие и переход на более высокий уровень. Круг источников правового регулирования сберегательного дела в РФ пополнился новыми нормативными и индивидуально-правовыми актами. Основными среди них являются законы о Центральном банке, о банках и банковской деятельности, ГК РФ (гл. 44), Устав Сберегательного банка РФ и др. Так, в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» правовому регулированию сберегательного дела посвящена отдельная глава (гл. VI). В указанном Законе в ст. 36 закрепляется и само понятие вклада, и основные условия его размещения.

Вклад — это денежные средства в валюте РФ или иностранной валюте, размещаемые физическими лицами в целях хранения и получения дохода. Доход по вкладу выплачивается в денежной форме в виде процентов. Вклад возвращается вкладчику по его первому требованию в порядке, предусмотренном для вклада данного вида федеральным законом и соответствующим договором.

Договор банковского вклада (если иное не предусмотрено соглашением сторон) удостоверяется сберегательной книжкой. Она может быть как именной, так и на предъявителя. Причем последняя относится к ценным бумагам. Сберегательная книжка должна содержать определенные реквизиты: наименование и место нахождения банка (либо его филиала), номер счета, сумму денежных средств, зачисленных, а также списанных со счета, и остаток средств на момент предъявления сберкнижки в банк. Выдача вклада осуществляется банком лишь при предъявлении вкладчиком сберегательной книжки.

В настоящее время право привлекать денежные средства во вклады имеют независимо от формы собственности все банковские кредитные организации, которые получили лицензию Банка России и с момента регистрации которых прошло не менее двух лет. На банки возложена обязанность по обеспечению сохранности вкладов и своевременности исполнения ими взятых на себя обязательств перед вкладчиками.

До перехода к рыночным отношениям сберегательные операции в нашей стране фактически осуществлял лишь Сбербанк.

Однако, несмотря на расширение субъектов сберегательного дела, особая роль в этой сфере по-прежнему принадлежит Сбербанку РФ. Это обусловлено рядом причин, в том числе и связанных с историей развития сберегательного дела в России.

Первые сберегательные учреждения в нашей стране были основаны почти 160 лет назад в соответствии с Указом императора Николая I от 30 октября 1841 г.

В условиях существования Союза ССР единым общесоюзным кредитным учреждением, привлекающим временно свободные средства населения во вклады, являлись

Государственные трудовые сберегательные кассы¹. До 1963 г. сберегательные кассы находились в ведении Министерства финансов СССР, позднее общее руководство их деятельностью осуществлял Государственный банк СССР.

На основе банковской реформы 1988 г. Государственные трудовые сберегательные кассы были преобразованы в Сбербанк СССР — специализированный банк по обслуживанию не только физических, но и юридических лиц. В связи с ликвидацией Союза ССР Сбербанк СССР был объявлен Верховным Советом РСФСР собственностью российского государства.

Но уже в 1990 г. на основании Закона РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР» Сберегательный банк РСФСР был преобразован в акционерный коммерческий банк. Это обусловило начало нового этапа развития российского сберегательного дела.

В последнее время Сберегательный банк — крупнейший в банковской системе Российской Федерации. В Сбербанке РФ находится более 70% вкладов населения. Даже несмотря на финансовый и банковский кризис (17 августа 1998 г.) размер вкладов в этот банк, в отличие от иных коммерческих банков, снизился незначительно.

Таким образом, придание Сберегательному банку РФ особого положения и роли в российском сберегательном деле обусловлено тем, что он является преемником традиций, приобретенных сберегательными кассами за более чем полуторавековую историю, и обладает значительными кредитными ресурсами. Особая роль

¹ Следует отметить, что с 1943 г. учреждения Госбанка СССР также при определенных условиях (внесение вклада не ниже определенной суммы) имели право принимать вклады граждан.-

Сбербанка в реализации отношений по государственному кредиту обусловлена и тем, что до настоящего времени учредителем акционерного коммерческого Сберегательного банка РФ является Центральный банк РФ. Важно заметить, что в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлен запрет на участие Банка России в капиталах кредитных организаций, если иное не установлено федеральными законами. Однако указанный запрет, в соответствии с этим же Законом не распространяется на участие Банка России в капиталах Сбербанка РФ¹.

Так, государство, используя хранящиеся в Сбербанке РФ временно свободные денежные средства юридических и физических лиц в качестве кредитных ресурсов для погашения своих долговых обязательств по внутреннему долгу, гарантирует полную сохранность денежных средств и других ценностей, вверенных Сбербанку РФ, и выдачу их по первому требованию вкладчиков. Ведь Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» закреплено, что *государством*, в порядке, предусмотренном федеральными законами, *гарантируется* сохранность и возврат вкладов физических лиц в банках, созданных государством, и банках, в уставном капитале которых государству принадлежит более 50% голосующих акций (долей). Однако не только государство заинтересовано в увеличении вкладов населения и юридических лиц именно в учреждениях Сбербанка РФ, но и сами граждане РФ, в своем абсолютном большинстве, по-прежнему доверяют свои вклады именно Сбербанку РФ. Не случайно поэтому вкладчики многих коммерческих банков в условиях российского кризиса банковской и финансовой системы 1998 г. предпочли перевести свои сбережения на счета Сбербанка.

Вкладчиками банка могут быть граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Вкладчики могут распоряжаться вкладами, получать по вкладам доход в виде процентов и в иной форме, предлагаемой банками. Вкладчики могут совершать и безналичные расчеты.

¹ Статьей 8 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлено, в частности, что уменьшение или отчуждение доли участия Банка России в уставном капитале Сбербанка, не приводящее к сокращению этой доли до уровня менее 50% плюс одна голосующая акция, осуществляется Банком России по согласованию с Правительством РФ (СЗ РФ. 2002 №28. Ст. 2790).

572 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

Учитывая, что законом гарантируется *свобода вкладчиков в выборе банка* для хранения своих сбережений и возможность иметь вклады одновременно в нескольких банках, Сбербанком РФ в целях привлечения свободных денежных средств юридических и физических лиц разработана целая система мер. Одной из таких мер является установление самых разнообразных видов вкладов.

Виды вкладов как таковые установлены достаточно давно, однако размеры дохода по вкладам (процентная ставка) в связи с инфляционными процессами в стране постоянно пересматриваются Сбербанком РФ. В целях предоставления вкладчикам выбора для размещения своих временно свободных денежных средств в настоящее время действуют следующие виды вкладов: до востребования, срочные, условные, молодежные, срочные с дополнительно вносимыми взносами (накопительные) и другие. Рассмотрим условия некоторых из видов вкладов. *Вклады до востребования* могут быть именными, т.е. с указанием определенного лица (гражданина) в сберегательной книжке, и на предъявителя. Вклад на предъявителя может быть получен любым лицом, предъявившим сберегательную книжку с пометкой «на предъявителя», контрольного талона к ней и документа, удостоверяющего личность. По этому виду вклада вкладчик имеет право получить деньги полностью либо частично в любое время. Этот вид вклада позволяет многократно совершать приходно-расходные операции, а также использовать вклад для выполнения безналичных расчетов. Разновидностью такого вклада является «*вклад до востребования Сбербанка России*». В 2002 г. ставка по этому вкладу установлена в размере 2% годовых — для вкладов в рублях и соответственно 1% — по вкладам в иностранной валюте (долл. США) с выплатой дохода по истечении каждого квартала за фактическое время хранения сумм во вкладе в течение истекшего квартала. При этом минимальная сумма первоначального взноса при открытии счета наличными деньгами составляет в российской валюте — 10 руб., в иностранной — 5 (долл. США, евро).

Срочные вклады принимаются на срок не менее установленного банком периода (как правило, не менее шести месяцев либо даже до нескольких лет). Размер процентной ставки определяется ежегодно. Выплата средств со вклада по частям не производится. Вкладчик имеет право получить причисленные к остатку вклада в конце каждого года проценты. При этом срок хранения вклада не нарушается и вклад на новый счет не перечисляется.

§ 5. Правовое регулирование сберегательного дела

573

Достаточно большой срок нахождения средств в учреждениях Сбербанка по срочным вкладам позволяет наиболее рационально использовать эти средства как в интересах самого банка так и в интересах государства. Его разновидностью является '*накопительный вклад Сбербанка России*'. В 2002 г. срок хранения по нему установлен в 2 года. Минимальная сумма первоначального взноса - не менее 10 тыс. руб. Процентная ставка — 18% годовых. Кроме того, в 2002 г. для лиц, получающих пенсии, назна" ченные органами социальной защиты, Министерствами и ведомствами, имеющими право назначать пенсию из негосударственных пенсионных фондов предусмотрена такая разновидность вклада как *срочный пенсионный на два года Сбербанка России* Минимальная сумма первоначального и дополнительного взноса составляет 300 руб. Процентная ставка — 18,5%

Вклады, внесенные на имя другого лица, устанавливающие какие-либо специальные условия (достижение определенного возраста, свадьба), называются *условными*.

Разновидностью вклада до востребования являются *вклады на текущие счета*. Для распоряжения таким вкладом вкладчику выдаются расчетная и чековая книжки. Выдача именных или предъявительских чеков будет в этом случае являться формой распоряжения вкладом.

Для привлечения в Сбербанк РФ временно свободных средств юридических лиц используется *депозит* (договор депозитного счета). Депозит открывается любому юридическому лицу независимо от места нахождения расчетного (текущего) счета На депозитах выгодно хранить свободные денежные средства пенсионным, благотворительным и другим видам фондов, кооперативным и общественным организациям, а также резервные и специальные (страховые) фонды, нераспределенную прибыль прошлых лет, амортизационные отчисления коммерческих предприятий *Условия депозита*, т.е. банковского вклада, в соответствии со ст. 836 ГК РФ, оформляются договором и определяются индивидуально, исходя из размера и срока размещаемой суммы В отличие от расчетного (текущего) счета с депозитного счета осуществлять расчеты запрещается, так как основная цель заключения депозитного

счета для банка — привлечение денежных средств организации на строго определенный в договоре срок

В последнее время в Сбербанке принимаются новые виды вкладов: *юбилейный вклад* (принимается на срок три месяца при минимальном первоначальном взносе 20 тыс. руб. и дополнительного — 10 тыс. руб. с начислением дохода в размере 11% годовых);

574 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

молодежный вклад (для лиц от 14 до 23 лет при условии самостоятельного первоначального взноса в размере не менее 50 руб. на срок не менее трех месяцев; доход в 2002 г. — 11% годовых. Вклад *зарплатный Сбербанки России* (первоначальный и дополнительные взносы принимаются путем зачисления сумм заработной платы и других сумм, а также наличными деньгами; минимальная сумма первоначального взноса — 10 руб.; доход в 2002 г. — 2% годовых, с выплатой по вкладу по истечении каждого трехмесячного периода с даты открытия 'счета (с даты окончания предыдущего срока). Вклад *особый номерной Сбербанки России* принимается в рублях и иностранной валюте. Срок хранения 1 год и 1 месяц. Минимальная сумма первоначального взноса и неснимаемого остатка 30 тыс. руб. (9 тыс. долл. США). Минимальная сумма дополнительного взноса соответственно 5 тыс. руб. и 1 тыс. руб. Процентная ставка по рублевым счетам — 18% , а по вкладам в долларах США — 7% годовых. Вклад *юбилейная рента Сбербанки России* принимается в долларах США. Срок хранения два года. Первоначальный взнос — не менее 300 долл. США, дополнительный — не менее 100 долл. США. Доход — 7% годовых.

Некоторые виды вкладов разработаны специально для реализации определенных направлений государственной политики, в том числе в сфере валютного регулирования, регулирования государственного долга. К таким вкладам Сбербанки России можно, например, отнести «Европейский» и «Компенсационный»

Так, вклад *европейский Сбербанки России* впервые принимается в новой валюте — евро. Срок хранения 1 год и 1 месяц. Минимальная сумма первоначального и дополнительного взноса 100 евро. Вклад может быть выплачен только в полной сумме вместе с причитающимися за время хранения вклада процентами. Размер дохода — 4% годовых.

Вклад *компенсационный Сбербанки России* имеет непосредственную связь с исполнением государством государственных долговых обязательств. Открытие счета по данному вкладу производится лицам, имеющим право на получение предварительной компенсации, в том числе наследникам первой очереди, относящимся к следующим категориям граждан: гражданам до 1928 г. рождения включительно; инвалидам I группы; участникам Великой Отечественной войны; инвалидам II группы по 1940 г. рождения включительно; родителям детей-инвалидов, а также наследникам владельца гарантированных сбережений (без ограничения возраста) в случае смерти владельца в 1998

§ 5. Правовое регулирование сберегательного дела

575

2001 г. на оплату ритуальных услуг. Срок хранения — не менее двух месяцев.

Фиксированная процентная ставка — 14% годовых.

Среди новых вкладов, открываемых Сбербанком России одно-| временно в российской и в иностранной валюте, можно назвать I особый *номерной Сбербанки России*. Срок его хранения 1 год и f 1 месяц. Минимальная сумма первоначального взноса и неснижа-|емого остатка составляют: по рублевому вкладу — 30 тыс. руб., по долларовому — 9 тыс. долл. США. Дополнительный взнос может производиться соответственно в сумме не менее 5 тыс. руб. и 1 тыс. долл. США. Процентная ставка соответственно составляет 18 и 7% годовых. По вкладу предусмотрено совершение расходных операций в пределах неснижаемого остатка.

Анализ условий основных видов вкладов, установленных в последнее время Сбербанком России, в уставном капитале которого, как отмечалось, большая доля средств принадлежит Банку России, позволяет сделать вывод о том, что при привлечении временно свободных денежных средств граждан достигаются не только цели аккумулирования дополнительных кредитных ресурсов Сбербанком России, но и решаются более широкие задачи государственной финансовой политики. В частности, реализуется основной принцип финансовой деятельности, основанный на положениях Конституции РФ — принцип социальной направленности деятельности российского государства. В условиях кризиса российской финансовой системы 1998 г., сопровождающегося хроническим бюджетным

дефицитом, частыми случаями несвоевременной выплаты заработной платы, пенсий и другими деструктивными явлениями, привлечение таких вкладов, как молодежного, пенсионного, на детей до 16 лет и т.п., является порой одним из неординарных, но действенных способов обеспечения государственной поддержки и социальной защиты семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. Таким образом, деятельность Сбербанка России по привлечению вкладов, с одной стороны, является своеобразной гарантией социальной защиты малообеспеченных граждан РФ, осуществление которой возложено на государство нормами Конституции РФ, и следовательно, направлена на «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7). С другой стороны, осуществление этой деятельности — свидетельство того, что в реализации принципа *социальной направленности финансовой деятельности* государства и муниципальных образований задействованы все без исключения звенья финансовой системы Российской Федерации, в том числе и звено банковского и государственного кредита.

Помимо вкладов в традиционной форме используются и новые формы привлечения средств вкладчиков. К ним относятся, например, сберегательные и депозитные сертификаты. Их выпуск и оформление регулируются Положением, утвержденным письмом Банка России от 10 февраля 1992 г. в ред. от 17 мая 2002 г.¹

Депозитный сертификат Сберегательного банка РФ является ценной бумагой — обязательством банка по выплате размещенных у него депозитов и доходов по ним вкладчику — юридическому лицу (бенефициару) или его правопреемнику. Оплата сертификата производится в том же учреждении Сбербанка, которое произвело его выдачу.

Сертификат является срочным и именованным. Он может выпускаться только в валюте РФ. Для юридических лиц срок его действия ограничен одним годом. Право требования по нему может передаваться одним юридическим лицом другому (цессия).

Сберегательный банк РФ выступает в качестве банка-эмитента, выпускающего и такой вид ценных бумаг, как *сберегательный сертификат*. Он выпускается номиналом 1, 10 и 50 руб. Доход устанавливается в виде плавающей процентной ставки. Сберегательный сертификат выпускается на срок три года, размещается среди физических лиц и является ценной бумагой на предъявителя.

Установлены следующие реквизиты бланков депозитных и сберегательных сертификатов: наименование «депозитный (или сберегательный) сертификат», указание на причину выдачи сертификата (внесение депозита или сберегательного вклада), место для проставления даты внесения депозита или сберегательного вклада; размер депозита или сберегательного вклада или место для проставления суммы, безусловное обязательство банка вернуть сумму, внесенную в депозит или во вклад; место для проставления даты востребования бенефициаром суммы по сертификату; место для проставления ставки процента за пользование депозитом или вкладом; место для проставления суммы причитающихся процентов; наименование и адрес банка-эмитента.

Депозитные и сберегательные сертификаты вправе выпускать и коммерческие банки, однако сохранность вкладов в этих банках государством не гарантируется. Вместе с тем с учетом того, что

¹ Бизнес Банки. Биржа. 1992. № 9; Вестник Банка России. 2000. № 66-67; 2001. № 41—42; 2002. № 30.

§ 5. Правовое регулирование сберегательного дела

сберегательные вклады населения принимаются всеми банками, на государственном уровне

ботана система мер, способству-

ющих повышению надежности сохранности населением и хозяйствующими субъектами своих денежных средств в различных кредитных учреждениях страны:

1- Все банки, в том числе и коммерческие, в обязательном порядке *должны страховать вклады клиентов*. Порядок и условия страхования вкладов определяет Банк России.

^- Все банки на территории России в соответствии со ст. ^, d» Федерального закона «О банках и банковской деятельности» *должны держать обязательные резервы в Банке России*. Центральный банк РФ, руководствуясь ст. 69 и 72 Федерального закона «О Центральном банке

Российской Федерации (Банке России)», устанавливает норматив (минимальный размер) обязательных резервов, депонируемых (размещаемых) в Банке России на возможные потери по ссудам, для покрытия валютных, процентных и финансовых рисков¹

Резервные требования устанавливаются Банком России в целях повышения гарантии вкладчиков. В этих целях устанавливаются и другие экономические нормативы, в частности максимальный размер крупных кредитных рисков, максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков, ограничения использования привлеченных денежных вкладов (депозитов) населения нормативы использования собственных средств банков для приобретения долей (акций) других юридических лиц, максимальный размер кредитов, гарантии и поручительств, предоставленных кредитной организацией своим акционерам, и т.д.

3. Банк России определяет и порядок формирования обязательных страховых фондов банков. Это осуществляется в целях возмещения возможных убытков вкладчиков и клиентов, возникших по вине коммерческих банков а также на возможные потери этих банков по ссудам, для покрытия разнообразных финансовых рисков, страхования вкладов граждан в соответствии с Федеральными законами.

Закрепленное в законодательстве положение о том, что Банк России в качестве кредитных ресурсов по обеспечению государст-

2002 г. (Постановление Правительства Российской Федерации от 30

ноября 2001 г. № 74; 2002. № 28. // Вестник Банка России. 2001. № 74; 2002. № 28.

19-941

578 Глава 22.

Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)

Контрольные вопросы

579

венных долговых обязательств может использовать депонируемые (хранящиеся) у него резервы других банков (в том числе и часть привлеченных им сбережений физических лиц и денежных счетов юридических лиц), свидетельствует о том, что кредитная реформа в Российской Федерации способствовала появлению новых финансовых правоотношений в области внутреннего государственного кредита и российского сберегательного дела. Обращение части вкладов граждан и денежных средств юридических лиц в государственные займы может, теперь в соответствии с законодательством, осуществляться двумя путями.

Во-первых, *непосредственным*, когда сбережения вкладчиков заимствуются государством непосредственно у банка, который привлек их в виде вкладов и депозитов. В данном случае кредит государству может быть предоставлен по договору, условия и содержание которого оговариваются двумя сторонами — банком (в лице коммерческого банка или Сбербанка) и государством (в лице Правительства). Порядок заключения и исполнения договора регулируется гражданско-правовыми нормами.

Второй путь — *опосредованный*. Опосредованность в данном случае заключается в том, что кредит государству предоставляют не сами банки из привлеченных вкладов и депозитов, а через посредника — Центральный банк РФ, в котором эти денежные средства выступают уже не как «вклады клиентов», а как «средства банков, депонируемые Банком России». Взаимоотношения между Банком России, предоставляющим кредит, и государством в лице Правительства РФ регулируются в данном случае нормами финансового права. Предоставление кредита Правительству, в отличие от дореформенного периода, когда Центральный банк (Госбанк) фактически безвозмездно изымал у Сбербанка привлеченные им во вклады денежные средства населения лишь на основании своих односторонних распоряжений, теперь обязательно оформляется специальным правовым актом, а само заимствование Банком России средств Сбербанка РФ осуществляется исключительно на возмездной основе (с уплатой процента).

4. В соответствии со ст. 38 и 39 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» создаются Федеральный фонд обязательного страхования вкладов, а также фонды добровольного страхования.

Первый предназначен для обеспечения гарантий возврата привлекаемых банками средств граждан и компенсации потери дохода по вложенным средствам. Участниками Федерального фонда обязательного страхования вкладов являются Банк России и банки, привлекающие средства граждан. Порядок его создания, формирования и использования определяется федеральным зако-

Вторые, т.е. фонды добровольного страхования вкладов, создаётся банками для обеспечения возврата вкладов и выплаты доходов по ним. Эти Фонды создаются как некоммерческие организации. При этом число банков — учредителей фонда добровольного страхования вкладов должно быть не менее пяти с совокупным [ставным капиталом не менее 20-кратного минимального разме-[а уставного капитала, установленного Банком России для бан- Юв на дату создания фонда. Порядок создания, управления и деятельности фондов добровольного страхования вкладов опреде-ляется их уставами и федеральными законами.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое кредит?
 2. Дайте определение государственного и муниципального кредита в экономическом и правовом аспектах.
 3. Определите понятия государственного и муниципального долга.
 4. Каковы характерные признаки государственного и муниципально-го кредита как финансово-правового института?
 - 5 В чем заключаются различия государственного и банковского кре- дита/
 6. Чем обусловлена необходимость использования государственного (муниципального) кредита? В Чем ЗаКЛЮЧается роль государственного и муниципального кре-
 8. Какова взаимосвязь государственного кредита и государственного долга/ Определите государственный долг в материальном и юридичес-ких аспектах^
 10. Какие формы муниципального долга установлены на территории |вашего муниципального образования?
- порядок оформления государственных и муниципальных
12. Какие виды государственных займов существуют в РФ?
 13. Какие виды казначейских обязательств выпускаются в РФ?
 14. В каком случае Правительство РФ несет материальную ответст-
 15. Что такое управление государственным (муниципальным) долгом, какие ограничения установлены законодательством по изменению
- 19
- 580 Глава 22. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга) сроков обращения государственных и муниципальных долговых обязательств?
16. Какие из правоотношений в сфере государственного кредита относятся к финансово-правовым?
 17. Вправе ли субъекты РФ брать обязательства по государственным внешним долговым соглашениям?
 18. Какие органы (от имени РФ, субъектов РФ и муниципальных образований) вправе выдавать гарантии по государственным долговым обязательствам РФ?
 19. Каков порядок эмиссии государственных ценных бумаг РФ? Какими нормативными актами он регулируется?
 20. Какие заимствования включаются в Программу государственных внешних заимствований РФ?
 21. Что представляет собой Программа государственных внутренних заимствований? Кем (какими органами), на какой срок, и в каком порядке она представляется? Какие показатели должны быть включены в нее в обязательном порядке?
 22. Чем реструктуризация государственного долга отличается от конверсии, консолидации, унификации, рефинансирования, аннулирования?
 23. Каковы отличительные черты государственного и банковского кредита?
 24. Обоснуйте взаимозависимость проблем сберегательного дела с проблемами правового регулирования государственного и муниципального кредита и долга.
 25. Чем обусловлена особая роль Сберегательного банка РФ в российском сберегательном деле?
 26. Назовите основные виды вкладов в Сберегательном банке РФ и на основе анализа их условий обоснуйте взаимозависимость привлечения банками временно свободных денежных средств во вклады с реализацией основного принципа финансовой деятельности российского государства (принципа социальной направленности).

Г л а в а 23. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ СТРАХОВОГО ДЕЛА

§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела

Страхование как система защиты имущественных интересов граждан, организаций и государства является необходимым элементом социально-экономической системы общества. В соответствии с этим *страховое дело* и порядок его организации является одним из особых

направлений экономико-правовой деятельности любого государства, связанной с установлением основных начал перераспределения риска вероятностных потерь юридических и физических лиц.

Страхование является самостоятельным звеном финансовой системы России. Оно выступает в двух обособленных формах: в форме социального страхования (специального страхования) и собственно страхования, связанного с непредвиденными чрезвычайными событиями. Охарактеризуем каждую из указанных форм страхования более подробно.

Социальное страхование в современных условиях развития рыночной экономики и функционирования предприятий, основанных на различных формах собственности, как самостоятельная форма страхования, подразделяется, в свою очередь, на два вида: государственное социальное страхование и негосударственное социальное страхование. В соответствии со ст. 39 Конституции РФ первый из названных видов социального страхования гражданам России гарантируется, второй — поощряется.

Отношения по *обязательному* социальному страхованию наиболее тесно взаимосвязаны с финансовыми правоотношениями, поскольку отличаются особой ролью государства в их организации и регулировании. Государство посредством нормативного регулирования устанавливает порядок создания, условия и цели функционирования социальных страховых фондов, закрепляет состав источников финансирования, вводит жесткий контроль за использованием аккумулированных в них средств на строго определенные цели.

582

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

Обязательное социальное страхование регулируется Федеральным законом от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования», вступившим в силу на территории России с 21 июля этого же года¹.

Несмотря на относительную новизну указанного нормативного акта, само понятие «социального страхования» не является новым ни для нашего государства, ни для зарубежных стран. Указанный вид страхования имел место и в условиях существования Союза ССР, имел и имеет распространение практически во всех государствах (в том числе с рыночной и нерыночной экономикой). Социальное страхование всегда рассматривалось как система материального обеспечения граждан в старости, при потере трудоспособности и в других случаях, *гарантированных* государством и осуществляемая из средств особых фондов, образуемых за счет страховых взносов предприятий, учреждений и других страхователей, а также дотаций государственного бюджета². Таким образом, социальное страхование, в отличие от *собственно* страхования (страхования от несчастных случаев), всегда было напрямую связано с трудовой деятельностью граждан. В связи с этим указанный вид страхования, согласно доктрине советского права, относился к предмету регулирования трудового права и права социального обеспечения и соответственно изучался в рамках указанных учебных дисциплин.

Аналогичной точки зрения на место социального страхования в системе российского права придерживались и представители науки финансового права на начальном этапе правовой реформы, связанной с установлением правовых основ рыночных отношений в России. Однако изменения, внесенные в систему российского законодательства, в частности, финансового, страхового, налогового законодательства, вызвали необходимость нового осмысления места и роли указанной формы страхования и необходимости отнесения ее к составу одного из самостоятельных институтов (звеньев) финансовой системы РФ, а именно к составу звена «страхование», которое с учетом изложенного должно, помимо подразделения на личное и имущественное, подразделяться и на социальное страхование (*специальное* страхование), и страхование от несчастных случаев (*собственно* страхование).

¹ СЗ РФ. 1999. №29. Ст. 3686.

² Подробнее о системе социального страхования в СССР и капиталистических странах см.: Финансово-кредитный словарь: В 3-х т. Т. III / Гл. ред. Н.В. Гаретовский. М., 1988. С. 146—147.

§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела 583

Учитывая особенности осуществления в конце 90-х гг. реформы системы социального страхования, предусматривающей, в свою очередь, в условиях рыночной экономики развитие определенных видов именно *обязательного* социального страхования, можно констатировать факт расширения предмета финансового права с включением в него вопросов правового

регулирования организации обязательного социального страхования, с характеристикой его отдельных видов (пенсионного, медицинского и др.)

Включение *обязательного социального страхования* в состав финансового института «страхования» обусловлено рядом причин:

Во-первых, правоотношения по обязательному социальному страхованию — это отношения по поводу образования, распределения и использования специальных фондов денежных средств, урегулированные финансово-правовыми нормами. Они напрямую связаны с реализацией публичной роли государства по обеспечению конституционных прав его граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. В России указанные фонды имеют статус государственных социальных внебюджетных фондов. В соответствии со ст. 10 БК РФ они включаются законодателем в структуру бюджетной системы, а наукой финансового права выделяются в самостоятельное звено целевых внебюджетных фондов. Кроме того, все средства обязательного социального страхования являются федеральной государственной собственностью и имеют строго целевое назначение, которое определяется исключительно государством;

Во-вторых, при регулировании отношений по обязательному социальному страхованию применяется императивный метод регулирования (метод власти-подчинения), который является основным методом регулирования финансовых отношений. Именно государство устанавливает порядок создания, условия, цели функционирования социальных фондов, а также структуру источников их финансирования и направления расходования мобилизованных в них средств;

В-третьих, обязательным участником этих отношений является государство в лице уполномоченных органов — органов государственных социальных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда государственного социального страхования РФ, фондов обязательного медицинского страхования). Участие же государства либо уполномоченных им органов, как известно, яв-

584
Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

ляется также одной из специфических черт финансовых правоотношений. Кроме того, в этих отношениях особая роль, как и в финансовых, принадлежит банковским кредитным организациям, на которые возложена обязанность по перечислению обязательных платежей в указанные внебюджетные фонды;

В-четвертых, страховые взносы, уплачиваемые по обязательному социальному страхованию (и его отдельным видам — медицинскому, пенсионному), несмотря на невключение в налоговую систему РФ, являются обязательными платежами, установленными федеральным законодательством, с характерными признаками целевых налогов (сборов). Правоотношения, связанные с уплатой обязательных платежей по обязательному социальному страхованию, в том числе контроль за их взиманием регулируется, как правило, российским законодательством о налогах и сборах.

Таким образом, *организация обязательного социального страхования*, как и *организация страхового дела* в РФ полностью регламентирована государством и является в настоящее время институтом финансового права. Данный вывод в определенной мере, подтверждается включением некоторыми авторами новых учебных пособий по финансовому праву в раздел по страхованию и вопросов по социальному страхованию¹. Кроме того, указанный вывод вытекает и из анализа ст. 970 ГК РФ, в соответствии с которой пенсионное и медицинское страхование относится к *специальным* видам страхования. Само же «социальное страхование» в целом, является комплексным правовым институтом и регулируется несколькими отраслями права, в том числе конституционным, гражданским, трудовым, финансовым и другими отраслями права.

Прежде чем давать более подробную характеристику *обязательному* социальному страхованию, как было указано выше, имеющему наиболее тесную взаимосвязь с предметом финансового права, отметим, что само социальное страхование в научной литературе рассматривается как система отношений по государственному материальному обеспечению граждан при наступлении нетрудоспособности, старости и в иных установленных законом

случаях, осуществляемая за счет средств общества и предприятий, а также частично за счет средств самих граждан,

¹ См., например: *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право. Учебное пособие. М., 2001. С. 251—281; *Финансовое право: Учебное пособие для вузов / Под ред. М.М. Рассолова.* М., 2001. С. 256—286.

§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела 585

объединенных в различные фонды (Пенсионный, Государственного социального страхования, обязательного медицинского страхования)¹.

В ст. 1 Федерального закона от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования» говорится, что обязательное социальное страхование представляет собой часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по не зависящим от них обстоятельствам и осуществляемое в соответствии с федеральным законом².

Таким образом, обязательное социальное страхование — это целая система правовых, экономических и организационных мер, применяемых государством в целях компенсации или минимизации последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан. Следует иметь в виду, что в случаях, предусмотренных законодательством РФ, указанное страхование распространяется и на иные категории граждан в случаях признания их безработными, получения трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности и родов, потери кормильца, наступления старости, необходимости получения медицинской помощи, сана-торно-курортного лечения и наступления иных социальных страховых рисков, подлежащих обязательному социальному страхованию. Законодательство об обязательном социальном страховании распространяется также на лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, и иные категории граждан при условии уплаты ими (или за них) страховых взносов на обязательное социальное страхование в соответствии с законодательством РФ.

Источниками правового регулирования обязательного социального страхования является не только федеральное законодательство и принимаемые в соответствии с ним иные нормативные правовые акты РФ, но также законы и нормативные правовые акты субъектов РФ.

Принципы обязательного социального страхования получили правовое закрепление в ст. 4 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования», что существенно повышает уровень правовой регламентации указанного вида страхова-

Подробнее о государственных социальных внебюджетных фондах см. гл. 21 ;ебника. ² СЗ РФ. 1999. №29. Ст. 3686. 586

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

ния и свидетельствует о высоком уровне юридической техники при ее разработке.

Основными принципами осуществления обязательного социального страхования являются: устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая посредством эквивалентности страхового обеспечения и страховых взносов;

всеобщий обязательный характер социального страхования;

доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;

государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;

государственное регулирование системы обязательного социального страхования;

паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования;

обязательность уплаты страхователями страховых взносов в бюджеты фондов конкретных видов обязательного социального страхования;

ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования; обеспечение надзора и общественного контроля;

автономность финансовой системы обязательного социального страхования.

Обязательное социальное страхование в соответствии со ст. 72 Конституции РФ относится к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов. Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» уточняет полномочия федеральных органов

государственной власти в системе обязательного социального страхования. Так, к полномочиям федеральных органов государственной власти в системе обязательного социального страхования относится установление основ его правового регулирования, а также видов обязательного социального страхования.

На федеральном уровне устанавливается круг лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию и имеющих право на страховое обеспечение, определяются условия назначения и размеров страхового обеспечения, устанавливается порядок принятия, исполнения, утверждения бюджетов фондов

§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела 587

конкретных видов обязательного социального страхования (далее — бюджетов обязательного социального страхования), а также отчетов об их исполнении. К компетенции указанных органов относится:

установление тарифов страховых взносов на конкретные виды обязательного социального страхования;

установление расчетной базы, с которой начисляются страховые взносы, в том числе верхнего и нижнего пределов этой базы, а также порядка взимания страховых взносов и порядка осуществления страховых выплат;

определение ответственности субъектов указанного страхования;

определение порядка хранения средств обязательного социального страхования и гарантий устойчивости финансовой системы обязательного социального страхования, а также управление этой системой.

Участниками отношений по обязательному социальному страхованию, т.е. субъектами указанных отношений, являются: во-первых, страхователи; во-вторых, страховщики; в-третьих, застрахованные лица; в-четвертых, иные органы, организации и граждане, определяемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Страхователями могут в данном случае выступать организации любой организационно-правовой формы, а также граждане, обязанные в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования уплачивать страховые взносы (обязательные платежи). Страхователями являются также органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, обязанные уплачивать страховые взносы в соответствии с федеральными законами.

Страховщиками выступают некоммерческие организации, создаваемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах рассматриваемого страхования для обеспечения прав застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев.

Застрахованными лицами в данном случае считаются граждане РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства⁴, работающие по трудовым договорам, лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, или иные категории граждан, у которых отношения по обязательному социальному страхованию возникают в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. Зако-588

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

ном специально оговаривается, что посредническая деятельность в системе обязательного социального страхования не допускается.

Виды социальных страховых рисков (страховых случаев) закреплены в ст. 7 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования». К ним относятся девять основных рисков: необходимость получения медицинской помощи; временная нетрудоспособность; трудовое увечье и профессиональное заболевание; материнство; инвалидность; наступление старости; потеря кормильца; признание безработным; смерть застрахованного лица или нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении.

Виды страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию соответствуют конкретным видам социального страхового риска. Так, страховым обеспечением по

отдельным видам обязательного социального страхования являются: 1) оплата медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи; 2) пенсия по старости; 3) пенсия по инвалидности и т.п.¹

Порядок возникновения отношений по обязательному социальному страхованию имеет свои особенности, которые получили правовое закрепление. Так, отношения по обязательному социальному страхованию у страхователя (работодателя) по всем видам обязательного социального страхования возникают с момента заключения с работником трудового договора, а у иных страхователей — с момента их регистрации страховщиком. Для страховщика этот момент связан с моментом регистрации страхователя, а для застрахованных лиц — с моментом заключения трудового договора с работодателем, у лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, и иных категорий граждан — с момента уплаты ими или за них страховых взносов.

Все основные права и обязанности застрахованных лиц установлены в Законе (ст. 10). Так, застрахованные лица (либо члены семьи) имеют право не только на своевременное получение страхового обеспечения в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, но и на внесение предложений через

¹ Подробнее о порядке применения законодательства по социальному страхованию в части назначения и выплаты пособий см. письмо Фонда социального страхования РФ от 6 апреля 2000 г. № 02-18/05-2322 // Экономика и жизнь. 2000. № 20.

§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела 589

своего представителя или профсоюз о тарифах страховых взносов страховщикам и в Правительство РФ.

К основным обязанностям застрахованных лиц относятся:

- 1) обязанность своевременно предъявлять страховщику документы, содержащие достоверные сведения и являющиеся основанием для назначения и выплаты страхового обеспечения;
- 2) обязанность вносить страховые взносы, если такая обязанность установлена федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. ●*"

Корреспондирующие права и обязанности имеются и у страховщиков. Так, они вправе при наступлении страхового случая при необходимости назначать и проводить экспертизу для проверки наступления страхового случая¹; проверять документы по учету и перечислению страховых взносов (обязательных платежей), а также документы, связанные с выплатой страхового обеспечения²; не принимать к зачету расходы на обязательное социальное страхование, произведенные с нарушением законодательства РФ; взыскивать со страхователей недоимки по страховым взносам, а также налагать штрафы, начислять пеню и осуществлять другие начисления в соответствии с законодательством РФ; обращаться в арбитражный суд с заявлением о признании страхователя несостоятельным (банкротом) в связи с неисполнением им обязанности по уплате страховых взносов (обязательных платежей); предоставлять страхователям отсрочку уплаты страховых взносов (обязательных платежей) в установленных федеральными законами случаях и др.

К обязанностям страховщиков относятся:

- 1) подготовка с учетом мнения работодателей и профсоюзов обоснования тарифов страховых взносов;
- 2) обеспечение сбора страховых взносов, а также своевременная выплата страхового обеспечения (независимо от назначения экспертизы для проверки наступления страхового случая);

¹ По вопросу, касающемуся порядка назначения и проведения исполнительными органами Фонда социального страхования РФ экспертизы страхового случая, см. письмо ФСС РФ от 3 июля 2001 г. № 02-18/07-4808 // Вестник госуд. соц. страхования. Социальный мир. 2001. № 9.

Постановлением ФСС РФ от 24 октября 2001 г. № 102 (в редакции постановления от 18 апреля 2002 г. № 42) утверждены Методические указания о порядке назначения, проведения документальных выездных проверок страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и принятия мер по их результатам // Российская газета. 2001. 26 дек.; 2002. 19 июня.

Т

3) обеспечение контроля за правильным начислением, своевременными уплатой и перечислением страховых взносов страхователями;

4) учет страховых взносов и др.

Страхователи имеют право участвовать через своих представителей в управлении обязательным социальным страхованием, в проведении расчетов по определению обоснованности тарифов страховых взносов, а также вправе вносить предложения о тарифах страховых взносов на конкретные виды обязательного социального страхования страховщикам как в Правительство РФ, так и ходатайствовать перед страховщиком об отсрочке уплаты страховых взносов (обязательных платежей), а также пользоваться предоставленными льготами. Осуществлять защиту своих прав страхователи вправе в судебном порядке.

Обязанности страхователей соответствуют их правам. Так, они обязаны: встать на учет и сняться с учета у страховщика в сроки, установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования; уплачивать в установленные сроки и в надлежащем размере страховые взносы; представлять страховщику сведения, необходимые для ведения индивидуального (персонифицированного) учета уплаченных страховых взносов (обязательных платежей); вести учет начислений страховых взносов и представлять отчетность по установленной форме.

Учитывая публичный и обязательный характер правоотношений по социальному страхованию, законодатель возложил обязанность по управлению системой обязательного социального страхования на Правительство РФ.

Именно Правительство РФ вправе создавать страховщиков, на которых возложено осуществление обязательного социального страхования.

Страховщики же осуществляют оперативное управление средствами обязательного социального страхования.

В органах управления фондов участвуют профсоюзы и другие социальные партнеры, которые имеют право на осуществление профсоюзного контроля за использованием средств обязательного социального страхования.

Российским законодательством в настоящее время достаточно четко регламентирована финансовая система обязательного социального страхования. В частности, подробно урегулирован бюджетный процесс в системе обязательного социального страхования.

Установлено, что бюджеты фондов конкретных видов

§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела 591

обязательного социального страхования на очередной финансовый год утверждаются федеральными законами.

К особенностям бюджетов обязательного социального страхования относится то, что они не входят в состав федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Гарантией социального страхования является, прежде всего, установленное в законодательстве правило о том, что средства бюджетов фондов обязательного социального страхования изъятию не подлежат (ст. 16 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования»). Кроме того, социальное страхование гарантируется тем, что источники поступлений денежных средств в бюджеты обязательного социального страхования, установленные законодателем, достаточно разнообразны и следовательно предоставляют реальную возможность застрахованным лицам реализовать свои права на своевременное получение страхового обеспечения. Дополнительная гарантия устойчивости финансовой системы обязательного социального страхования закреплена в ст. 24 вышеуказанного Закона, где установлено, что в случае нехватки в финансовой системе обязательного социального страхования денежных средств для обеспечения выплат пенсий и пособий, оплаты медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и иных расходов, Правительство РФ при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете предусматривает

дотации в размерах, позволяющих обеспечить установленные выплаты по обязательному социальному страхованию.

Вложение временно свободных денежных средств обязательного социального страхования может осуществляться только под обязательства Правительства РФ, обеспечивающие их доходность.

Участники правоотношений в сфере обязательного социального страхования вправе защищать свои права в случае их нарушения. Законодательством четко урегулирован административный порядок защиты в рассматриваемой сфере.

Должностные лица, допустившие нарушения в сфере обязательного социального страхования, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Рассмотрим теперь другую (вторую) форму страхования.

Вторая форма страхования — *собственно страхование, связанное с непредвиденными чрезвычайными событиями*, традиционно рассматривается в курсе финансового права и более тесно, по сравнению с первой формой страхования, связана с этимологическим содержанием слова «страховать».

592

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

Т

В русском языке понятие «страхование» всегда ассоциировалось с деятельностью по «предохранению от чего-нибудь неприятного, нежелательного»¹. Например, В. Даль так объясняет значение слова «страховать»: отдавать кому-либо «на страх, на ответ, ручательство, т.е. платить посрочно соста, за обеспечение целости чего-то, с ответом на условную сумму»².

В современном русском языке основной смысл понятия «страхование» сохранился. Страховать — означает «предотвращать материальные потери путем выплаты взносов учреждению, которое берет на себя обязательство возместить возможный ущерб, понесенный в специально оговариваемых случаях»³.

В *экономическом аспекте* страхование представляет собой систему экономических отношений по поводу образования централизованных и децентрализованных резервов денежных и материальных средств, необходимых для покрытия непредвиденных нужд общества и его членов.

С материальной точки зрения в ходе страхования создаются денежные (материальные) фонды специализированных учреждений — страховщиков, используемые для возмещения ущерба, причиненного стихийными бедствиями, несчастными случаями, а также в связи с наступлением определенных событий. Страхование предоставляет гарантии восстановления нарушенных имущественных интересов в случае непредвиденных природных, техногенных и иных явлений, оказывает позитивное влияние на укрепление финансов государства. Оно не только освобождает бюджет от расходов на возмещение убытков при наступлении страховых случаев, но и является одним из наиболее стабильных источников долгосрочных инвестиций. Это определяет стратегическую позицию страхования в странах с развитой рыночной экономикой.

Некоторые представители зарубежной науки, исследуя труды Цицерона и Тита Ливия, пришли к выводу о том, что страхование применялось еще в Древнем Риме. В Древней Греции уже в эпоху Александра Македонского создавались «не только взаимные, но и акционерные страховые общества»⁴.

¹ См. смысл слова «страхование»: Ожегов С.М., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1998. С. 772.

² Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. IV. М., 1980. С. 337.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 772.

⁴ См.: Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М., 1947. С. 30—38.

§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела 593

Появление страхования на Руси связывается исследователями с памятником древнерусского права — «Русской правдой» (X—XI в.), где впервые была предусмотрена возможность возмещения вреда общиной в случае убийства¹.

Однако страхование в собственном смысле этого слова возникает в XIV в. Именно с этого времени, по мнению дореволюционных русских ученых, а также зарубежных исследователей, страхование выступает как деятельность коммерческих страховых организаций, основной целью которых становится «распределе-•-ние убытков», а также «получение прибыли от страховых

операций»².

В дореволюционной России страхование было одной из форм деятельности самых разнообразных предприятий и обществ. Ведущую роль среди них играют акционерные общества, для которых страхование является одной из форм коммерческой деятельности. На их долю в 1913 г. приходилось 63% застрахованного имущества, остальная часть — на городские взаимные страховые общества (8%) и 15% на земства (органы местного самоуправления в ряде центральных губерний). Всего же в 1913 г. страховыми учреждениями России было застраховано имущества на сумму 21 млрд руб. Помимо страхования имущества в дореволюционной России осуществлялось страхование «от огня», страхование жизни, транспортное страхование судов и грузов, страхование стекол, страхование от краж со взломом и др.³

Сразу после Октябрьской революции 1917 г. в России правительством была поставлена задача национализации страхового дела. 28 ноября 1918 г. Совнаркомом РСФСР был принят декрет «Об организации страхового дела в Российской Республике»⁴, в соответствии с которым все частные страховые общества ликвидировались, а их имущество и денежные средства переходили в собственность государства. Страхование во всех его видах было объявлено с этого времени монополией государства, которая просуществовала вплоть до экономической реформы 90-х гг. XX в.



¹ Подробнее см.: Рыбников С.А. Очерки истории страхования в России // Вестник государственного страхования. 1927. № 19/20.

² Подробнее см.: Ходская Л.В. Основы государственного хозяйства (пособие по финансовому праву). С. 85, 385; Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. СПб., 1908. Т. 2. С. 357, 363; Серебровский В.И. Очерки советского страхового права. М., 1926. С. 12.

³ См.: Тагиев Г.М. Развитие государственного страхования в СССР. М., 1978. С. 6,8.

⁴ СУ РСФСР. 1918. №30. Ст. 397.

594

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

Вся работа по страхованию в бывшем Союзе ССР осуществлялась органами Госстраха СССР. Начиная с 1990 г. в России произошли радикальные изменения в подходах государства к регулированию страхования, созданы новые условия функционирования страховых организаций и компаний, в том числе и негосударственных. В условиях рыночной экономики хозяйствующие субъекты самостоятельно отвечают за результаты своей деятельности, действуют на свой риск. Расширяется круг страховых случаев, обуславливающих получение страхового возмещения. Становится более разнообразным круг страховых отношений с физическими лицами, стремящимися застраховать себя от непредвиденных неблагоприятных событий.

Основой организации и правового регулирования страховых отношений и деятельности страховых предприятий в России первоначально был Закон РФ от 27 ноября 1992 г. «О страховании», действующий с изменениями и дополнениями¹. В настоящее время данный закон называется «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

В Законе (ст. 2) впервые закреплено правовое понятие страхования — это *отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов.*

Характерными чертами страхования являются:

1. *Не постоянный, а вероятностный характер отношений.* При страховании нельзя заранее предусмотреть ни время наступления страхового случая (определенного события, с которым связано возмещение потерь страхователю), ни размер причиненных убытков. Невозможно определить заранее и конкретного страхователя, интересы которого будут подлежать защите в тот или иной момент времени. Неслучайно такие договоры цивилисты относят к аматорным (рисковым), т.е. таким, в которых возникновение или прекращение правомочий сторон зависят от наличия (наступления) либо отсутствия объективно независимых от воли сторон случайных обстоятельств.

2. *Возвратность средств.* Страховые платежи после объединения их в страховой фонд подлежат (за вычетом расходов за услуги страховой компании) выплате самим же

страхователям. Раз-

¹ ВВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 4; 1999. № 29. Ст. 3703; № 47. Ст. 5622; 2002. № 12. Ст. 1093; № 18. Ст. 1721.

§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела 595

мер выплат конкретному страхователю при данной форме страхования (в отличие от социального) может зависеть не только от величины потерь, но и от условий конкретного страхового договора, например, от размера страховых платежей, срока договора и т.д. Возврат средств, согласно среднестатистическим данным, осуществляется, как правило, по истечении пяти — десяти лет после их внесения. Поэтому невыплата средств какому-либо конкретному страхователю из-за краткосрочности договора лишь подтверждает вероятностный характер отношений при страховании, не же свидетельствует об отсутствии этой характерной черты страхования. Ведь при страховании выплата средств предназначается не какому-либо конкретному страхователю, а как бы всем им в совокупности.

3. *Строго очерченный (замкнутый) характер перераспределительных отношений.*

Перераспределительные отношения при страховании заключаются в том, что сумма ущерба, подлежащая возмещению при наступлении страхового случая, распределяется между всеми участниками этих отношений. Субъекты страхования — юридические и физические лица — аккумулируют в специализированном предприятии (страховой компании) денежные фонды, за счет которых и осуществляется защита имущественных и личных интересов этих лиц. При этом риск раскладывается на всех страхователей, что особенно важно и максимально эффективно при нестабильных экономических условиях хозяйствования. Таким образом, перераспределительные отношения при страховании основываются на том, что общее количество страхователей, участвующих своими взносами в формировании страхового фонда, как правило, превышает число страхователей, получающих право на возмещение потерь, связанных с наступлением страхового случая (что в конечном итоге и делает возможным перераспределение). И поскольку этот фонд используется исключительно для возмещения потерь страхователям, размер страховых взносов будет зависеть от количества лиц, участвующих в этих отношениях: чем шире круг страхователей, тем меньшая доля придется на каждого из них в распределении ущерба. Поэтому возможность возместить значительный ущерб при незначительных суммах взносов появляется лишь тогда, когда количество страхователей будет максимальным. В этом одно из преимуществ государственного обязательного страхования.

Это преимущество отмечалось еще представителями российской дореволюционной науки финансового права. «Сосредоточение в руках государства страхового дела, — считал, в частности,

596

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

Л.В. Ходский, — особенно так называемого страхования жизни или личного страхования, составляет чрезвычайно благодарное поле для государственного хозяйства... представляет больше выгод для страхующихся, чем частное страхование... т. к. казенное страхование сосредоточило бы в руках государства огромные страховые капиталы». При этом он отмечал: «Нельзя не пожелать, чтобы у нас дело страхования жизни государство не упускало из своих рук»¹. Последнее предложение основывается на том, что характерной чертой перераспределительных отношений при страховании является их замкнутый характер.

4. *Целевое использование создаваемого фонда.* Расходование страховых ресурсов осуществляется исключительно в строго определенных случаях, обусловленных условиями договора страхования. Порядок заключения и условия договора страхования регулируются нормами гражданского права.

Страхованию как одному из самостоятельных звеньев финансовой системы присущи все основные функции категории финансов, но в определенных специфических проявлениях. Так, *распределительная функция* финансов проявляется в страховании через такие специфические черты, как предупреждение, восстановление и сбережение.

Предупредительная функция страхования заключается в том, что страховые компании вправе использовать временно свободные средства страхователей на проведение широкой системы профилактических мероприятий, направленных на предупреждение наступления возможных убытков страхователей. Страховые резервы, образуемые за счет страховых взносов,

инвестируются в промышленность, строительство, социально-экономические, экологические и иные программы, в государственные ценные бумаги и т.д.² За счет этих средств, в частности, могут производиться строительство, переоснащение пожарных, санитарно-эпидемиологических, ветеринарных и т.п. служб.

Восстановительная (защитная) функция страхования проявляется в том, что в случае наступления страхового случая и выплаты определенной, обусловленной договором денежной суммы происходит полное или частичное погашение (восстановление) потерь, понесенных юридическими или физическими лицами.

Страхование может выполнять и *сберегательную функцию*.

¹ Ходский Л.В. Указ. соч. С. 85—86.

² См. п. 3. ст. 26 Федерального закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее: Закон об организации страхового дела).

§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела 597

Это происходит, когда оно используется, как средство обеспечения защиты не только личных и имущественных потерь, но и самих денежных средств, вложенных в качестве страховых платежей. Сберегательная функция наиболее характерна для страхования на дожитие, когда категории «страхование» в наибольшей степени присуща функция накопления обусловленных договором страховых сумм в их денежном выражении.

Контрольная функция, как основная функция финансов, присуща и страхованию. Она проявляется в том, что страховые платежи аккумулируются в страховой фонд на строго определенные цели, используются в строго определенных случаях и строго определенным кругом субъектов. Данная функция проявляется одновременно с распределительной и является одним из оснований осуществления финансового страхового контроля (надзора) в сфере страхования.

Наличие специфических черт и функций, присущих страхованию, свидетельствуют о том, что страхование является особым правовым институтом, регулирующим круг однородных финансовых отношений.

Как самостоятельное звено финансовой системы России, страхование *представляет собой совокупность экономических отношений, посредством которых через взимаемые со страхователей (юридических и физических лиц) на добровольной и обязательной основе платежи образуются специальные страховые фонды денежных средств*.

Роль и значение страхования многогранны. Страхование играет важную роль в обеспечении постоянного функционирования хозяйствующих субъектов и нормальной работы граждан-предпринимателей. Оно способствует также выравниванию потерь в личных доходах граждан и семейном бюджете, связанных с наступлением чрезвычайных событий и иных страховых случаев.

Учитывая и то, что при страховании часть временно свободных денежных средств юридических лиц и граждан изымается из наличного денежного обращения, страхование имеет определенное значение и для регулирования денежного оборота и укрепления валюты России. Однако основная роль страхования заключается в формировании страхового фонда для покрытия непредвиденных расходов.

Страховой деятельностью в РФ могут заниматься как государственные, так и негосударственные организации и компании. Деятельность страховых компаний носит предпринимательский характер.

598

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

Содержание взаимоотношений государства и страховых компаний после перехода России к рыночным отношениям кардинально изменилось. Государственное управление заменено на государственное регулирование и контроль (надзор). Системы органов государственного страхования как самостоятельной системы органов государственного управления на современном этапе не существует.

Основным органом, уполномоченным государством осуществлять надзор за страховой деятельностью, является Министерство финансов РФ, а точнее его Департамент страхового надзора. Ранее страховой надзор был возложен на Росстрахнадзор — Федеральную службу по надзору за страховой деятельностью, которая действовала в России с апреля 1993 г. по ноябрь 1996 г. На Департамент страхового надзора Минфина России (как правопреемника)

возложены функции по анализу документов, которые страховщики представляют в Минфин России для получения лицензий и дачи по ним (документам) заключения, регистрации страховых компаний, а также функции по ведению единого реестра страховщиков, установлению правил формирования и размещения страховых резервов, обобщению практики страховой деятельности, осуществлению контроля за обеспечением платежеспособности страховщиков. В случае обнаружения неоднократных нарушений законодательства РФ Департамент вправе предъявлять в арбитражный суд иски о ликвидации организаций страховщиков.

Сложный характер взаимоотношений при страховании, участие в этих отношениях государственных органов предопределили изменения в этой области, регулируемой несколькими отраслями права, в частности гражданским и финансовым правом. Гражданское право регулирует договорные отношения в этой области (гл. 48 ГК РФ), финансовое право — отношения, основанные на государственно-властных велениях. Нормы финансового права определяют систему и организацию страхования, его виды, порядок обязательного страхования, лицензирование страховой деятельности, обеспечение финансовой устойчивости организаций-страховщиков, а также осуществление государственного надзора за страховой деятельностью.

Отношения в области страхования, регулируемые нормами финансового права, в зависимости от участвующих в них субъектов можно классифицировать на следующие виды:

1) отношения между государством в лице Правительства РФ с Департаментом Минфина России по поводу утверждения основ-

§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела 599

ных положений их деятельности в целях осуществления государственного надзора за страховой деятельностью в РФ (п. 2 ст. 30 Закона об организации страхового дела);

2) отношения между федеральными органами власти по надзору за страховой деятельностью и организациями-страховщиками по поводу выдачи лицензий, установления правил формирования и размещения страховых резервов, форм отчетности страховых организаций, а также по поводу выполнения предписаний Департамента страхового надзора об устранении нарушений Закона об организации страхового дела, в связи с приостановлением или ограничением действия, а также отзывом лицензий страховщиков и т.д. (п. 3, 4 ст. 30 Закона об организации страхового дела, пп. 31 п. 6 Положения о Министерстве финансов РФ от 6 марта 1998 г. в ред. от 18 июня 1999 г.);

3) отношения между государством в лице федерального антимонопольного органа (Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства) и организациями-страховщиками по поводу предупреждения и ограничения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции на страховом рынке (ст. 31 Закона об организации страхового дела);

4) отношения по обязательному государственному страхованию, где государство как обязательный субъект всех финансовых правоотношений выступает в качестве страховщика имущественных и личных интересов отдельных категорий граждан и вырабатывает меры по обеспечению имущественных интересов страхователей. Так, Минфином России 22 февраля 1999 г. были утверждены Правила размещения страховых резервов (действуют в ред. от 16 марта 2000 г.)¹. Указанные резервы инвестируются страховыми организациями в целях обеспечения их финансовой устойчивости и гарантий страховых выплат на принципах диверсификации², возвратности, прибыльности и ликвидности³.

В целях обеспечения финансовой устойчивости всех страховщиков принято решение о повышении с 1 января 2000 г. минимального размера оплаченного уставного капитала до 25 тыс. ми-

¹ Российская газета. 1999. 15 апр.; 2000. 16 мая.

Диверсификация — распределение инвестируемых средств между различными объектами вложения с целью снижения риска возможных потерь.

• Ликвидность — возможность быстрой реализации инвестированных активов при сохранении их номинальной стоимости в случае необходимости выполнения взятых обязательств по страховым выплатам.

страхование жизни; не менее 35 тысяч МРОТ — при проведении страхования жизни и иных видов страхования и не менее 50 тыс. МРОТ — при проведении исключительно перестрахования (ч. 2 ст. 25 Закона об организации страхового дела);

5) отношения между Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг, Министерством РФ по налогам и сборам со страховщиками по осуществлению контрольных функций за страховой деятельностью (пп. «к» п. 4 Положения о Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, утв. Указом Президента РФ 3 апреля 2000 г.¹).

Поскольку в условиях рыночных отношений государство и предприятия становятся равноправными хозяйствующими субъектами, каждый из которых отвечает только по своим долгам, особенно остро возникает необходимость использования страхования.

Однако страхование является лишь одним из методов формирования объективно необходимых страховых фондов.

В России страховые фонды создаются также и другими методами: централизованным и децентрализованным.

Посредством *централизованного метода* создания страховых фондов осуществляется прямое выделение средств на эти цели из централизованных бюджетных средств или средств внебюджетных фондов. Так, в федеральном бюджете РФ ежегодно предусматриваются расходы на создание страховых фондов по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций. За счет указанных средств, а также привлеченных внебюджетных средств формируется целевой финансовый резерв² для финансирования мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях, в строительстве и на транспорте.

В *децентрализованном порядке* образуются страховые фонды самими хозяйствующими субъектами. Фонды самострахования образуются для возмещения локального ущерба и ликвидации непредусмотренных убытков. Создание таких фондов осуществляется предприятиями в добровольном порядке, иногда — в обяза-

¹ СЗ РФ. 2000. №15. Ст. 1574.

² Не следует смешивать с материальным резервом. См.: Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. «О государственном материальном резерве» с изм. от 30 декабря 2001 г. // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1381; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030.

§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование

601

тельном. Так, в соответствии с законодательством обязательные резервные (страховые) фонды должны образовывать все кредитные и страховые организации.

Эти фонды используются хозяйствующими субъектами децентрализованно. На эти отношения, как и на социальное страхование, нормы Закона об организации страхового дела не распространяются.

. **/*, § 2. Виды страхования. Обязательное страхование

Страхование (в собственном смысле) в зависимости от объекта страхования подразделяется на две основные отрасли — имущественное страхование и личное страхование. *Объектом имущественного страхования* являются имущественные интересы, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом. ГК РФ относит к имущественному страхованию и страхование ответственности (ст. 929, 931, 932). В этом случае, в соответствии со ст. 4 Закона об организации страхового дела, *объектом страхования* выступают имущественные интересы, связанные с возмещением страхователям вреда, причиненного им лично или имуществу физического лица, а также вреда, причиненного юридическому лицу. На страхование некоторых интересов государством наложен запрет (например, противоправных, убытков от участия в играх, лотереях и пари, а также расходов, к которым может быть принуждено лицо в целях освобождения заложников).

В законодательстве выделяются следующие основные виды страхования: личное страхование, страхование имущества, страхование юридической ответственности и, наконец, предпринимательского риска. Кроме того, особо выделяются специальные виды страхования (пенсионное, медицинское, морское, вкладов и иностранных инвестиций, а также некоммерческих рисков). Объектом *личного* страхования выступают личные блага гражданина, связанные с его жизнью, здоровьем, трудоспособностью.

Закон об организации страхового дела, так же как и ГК РФ (ст. 927), предусматривает две формы страхования: *добровольную* и *обязательную*. Первая осуществляется на основе договора между страхователем и страховщиком. Общие условия и порядок проведения добровольного страхования устанавливаются на основе законодательства. Конкретные условия страхования устанавливаются

при заключении отдельно взятого договора страхования. Порядок его заключения, исполнения и расторжения регулируется граждан-

602 Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

ским правом. Однако некоторые вопросы, в частности касающиеся порядка формирования и использования резерва предупредительных мероприятий по добровольным видам страхования, регулируются также и нормами финансового права¹.

Обязательным является страхование, осуществляемое в силу закона. Оно может выступать в виде: обязательного государственного страхования, осуществляемого за счет средств бюджета, и обязательного страхования, осуществляемого за счет средств самих страхователей.

И имущественное, и личное страхование могут выступать в форме как добровольного, так и обязательного страхования.

Гражданским законодательством (гл. 48 ГК РФ) определены общие правила обязательного страхования. В частности, установлено, что к обязательному страхованию (в силу закона) может относиться: во-первых, страхование жизни, здоровья, имущества других (третьих) лиц, определенных в законе на случай причинения им вреда, и во-вторых, страхование риска своей ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других (третьих) лиц или нарушения договоров с другими лицами. Однако, обязательное страхование собственной жизни или здоровья, в соответствии с п. 2 ст. 935 ГК РФ, не может быть возложено законом на гражданина.

Виды, условия и порядок проведения обязательного страхования определяются соответствующими нормативными финансово-правовыми актами.

Особенности правоотношений, возникающих при обязательном страховании, позволяют отнести их к кругу правоотношений, регулируемых финансовым правом. Так, характерными чертами страховых правоотношений по обязательному страхованию, как и финансовых правоотношений, являются: во-первых, установление государством видов, порядка и условий обязательного страхования, осуществляемого за счет средств самих страхователей, наличие государственного контроля (надзора) в этой сфере либо непосредственное участие государства (уполномоченного им органа) в качестве обязательного субъекта отношений по обязательному государственному страхованию; во-вторых, применение при регулировании возникновения, изменения и прекращения этих

¹ См., например: Примерное положение о резерве предупредительных мероприятий по добровольным видам страхования, утвержденное Росстрахнадзором 18 января 1995 г. в ред. от 2 августа 1996 г. // Экономика и жизнь. 1995. № 5; 1996. №34.

§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование

603

'Правоотношений императивного метода (метода государственно-властных велений).

Рассмотрим более подробно основные виды обязательного государственного страхования, действующие в РФ.

До вступления в силу в марте 1996 г. части второй ГК РФ было предусмотрено обязательное страхование принадлежащего гражданам имущества¹, поименованного в законодательстве. К имуществу, подлежащему *обязательному страхованию*, относились: находящиеся в собственности граждан строения (жилые дома, садовые домики, дачи, хозяйственные постройки), а также животные (крупный рогатый скот, лошади и верблюды). *Обязательное страхование* строений проводилось на случай их уничтожения или повреждения в результате пожара, взрыва, удара молнии, наводнения, землетрясения, бури, урагана, цунами, и т.п.

Обязательное страхование животных проводилось на случай их гибели в результате болезней, несчастных случаев и стихийных бедствий, а также вынужденного убоя.

В настоящее время страхование имущества и животных осуществляется на основе добровольного страхования. Между тем, с учетом международной практики страховой деятельности, а также в целях освобождения бюджета от расходов на возмещение убытков при наступлении страховых случаев оно должно быть вновь отнесено законодателем к обязательному виду страхования (за счет средств страхователя).

В этом аспекте новеллой российского страхового законодательства стало введение Федеральным законом от 25 апреля 2002 г. «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»² в России нового вида обязательного страхования. Отметим, что страхование ответственности владельцев транспортных средств (как владельцев источников повышенной опасности) применяется практически во всех развитых зарубежных странах.

Воспринят этот положительный опыт и отечественным законодателем.

Договор обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств в рамках указанного Закона представляет собой договор страхования, по которому страховщик обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного события

¹ См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 2 октября 1981 г. // ВВС. 1981. №40. Ст. 1111.

² СЗ РФ. 2002. №18. Ст. 1720.

604

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

(страхового случая) возместить потерпевшим причиненный вследствие этого события вред их жизни, здоровью или имуществу (осуществить страховую выплату в пределах определенной договором суммы (страховой суммы). Договор является публичным.

Указанная обязанность по страхованию распространяется на владельцев всех используемых на территории РФ транспортных средств, за исключением случаев, установленных законом (например, транспортные средства, максимальная конструктивная скорость которых не более 20 км/час, и др.)

Страховщиком выступает страховая организация, получившая лицензию в установленном законом порядке на данный вид страхования. Страхование осуществляется за счет средств владельцев транспортных средств.

Страховая сумма составляет 400 тыс. руб., из которых 240 тыс. руб. — на возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью нескольких потерпевших, и не более 160 тыс. — на одного потерпевшего. В части возмещения вреда, причиненного имуществу, — соответственно 160 тыс. и не более 120 тыс. (при причинении вреда имуществу одного потерпевшего).

Государство регулирует страховые тарифы по данному виду страхования. На Правительство РФ возложены обязанности по установлению предельного уровня, структуры и порядка применения страховых тарифов. Срок действия установленных страховых тарифов не может быть менее чем шесть месяцев. Закон вступает в силу с 1 июля 2003 г. (за исключением некоторых положений, которые вступают в силу с 1 июля 2004 г.).

Разновидностью обязательного страхования имущества, установленного Федеральным законом «О пожарной безопасности», является противопожарное страхование имущества, находящегося в ведении, пользовании либо распоряжении предприятий (в том числе иностранных юридических лиц), осуществляющих на территории России предпринимательскую деятельность, за счет средств названных предприятий.

Обязательное страхование может быть не только имущественным, но и личным, а также платным и бесплатным.

Основным видом обязательного личного страхования является *обязательное личное страхование пассажиров*, осуществляемое на основании Указа Президента РФ «Об обязательном личном страховании пассажиров»¹ от 7 июля 1992 г. (в редакции Указов САПП. 1992. № 2. Ст. 35.

§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование

605

Президента РФ от 22 июля 1998 г.)¹. В России за счет взносов страхователей осуществляется страхование от несчастных случаев пассажиров воздушного, железнодорожного, морского, внутреннего водного и автомобильного транспорта, а также туристов и экскурсантов, совершающих междугородные экскурсии по линии туристическо-экскурсионных организаций на время поездки или полета.

Обязательное страхование не распространяется на пассажиры: всех видов транспорта международных сообщений; железнодорожного, морского, внутреннего водного и автомобильного транспорта пригородного сообщения; морского и внутреннего водного транспорта внутригородского сообщения и переправ, а также автомобильного транспорта на городских маршрутах. Размеры страхового тарифа в данном случае устанавливаются по согласованию с Министерством транспорта РФ либо Министерством путей сообщения РФ и утверждаются федеральным органом исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью. В таком же порядке происходит и само формирование резервных фондов². Сумма страхового платежа включается в стоимость билета (путевки) и взимается с пассажира (туриста, экскурсанта) транспортной организацией независимо от ее организационно-правовой формы собственности. Обязательное страхование может быть и бесплатным: так, пассажиры (туристы, экскурсанты), пользующиеся правом бесплатного проезда в РФ, подлежат обязательному страхованию без уплаты ими страхового взноса. Страховая сумма по обязательному личному страхованию пассажиров составляет 120 МРОТ, установленного законом на дату приобретения

проездных документов. В случае смерти застрахованного лица эта сумма выплачивается полностью, при получении травмы выплачивается часть суммы, соответствующая степени тяжести.

Обязательное личное страхование пассажиров осуществляется путем заключения договоров между соответствующими транспортными, транспортно-экспедиторскими предприятиями и стра-

¹ СЗРФ. 1998. №30. Ст. 3757.
- Так, действующее Положение «О порядке формирования и использования резерва предупредительных мероприятий по обязательному личному страхованию пассажиров, перевозимых автомобильным транспортом в международном сообщении» от 17 января 1995 г., утверждено руководителем Росстрахнадзора и директором Департамента автомобильного транспорта // Экономическая газета. 1995. № 5.

606

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела ховщиками. Страховщики для осуществления названного вида страхования обязаны получить лицензию в порядке, предусмотренном действующим законодательством — т.е. в Минфине России¹.

Бесплатное обязательное страхование предусмотрено и в некоторых других случаях. Так, в соответствии со ст. 19 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. в редакции от 21 марта 2002 г.² обязательному страхованию за счет средств соответствующего предприятия (объединения) на случай гибели, получения увечья или иного повреждения здоровья в связи с осуществлением сыскных и охранных действий подлежат граждане, занимающиеся частной детективной и охранной деятельностью, работающие по найму.

Обязательное страхование, предусмотренное законодательством, может осуществляться: во-первых, без заключения специального отдельного договора страхования между страховщиком и страхователем и, во-вторых, в форме обязательного заключения договора страхования со страховой компанией.

Примером обязательного вида страхования, заключаемого без оформления специального договора, а лишь путем внесения (уплаты) страхового платежа, является обязательное личное страхование пассажиров, когда страхователи (пассажиры, туристы, экскурсанты) не заключают индивидуальных договоров со страховщиком (страховой компанией). Аналогично осуществлялось и обязательное страхование строений и животных. В этом случае страховщик лишь осуществлял принудительный сбор страховых премий.

Однако более распространенным является второй вариант осуществления обязательного страхования — с заключением индивидуальных договоров страхования.

Обязательное заключение договоров страхования предусмотрено законом в ряде случаев.

Во-первых, страхование *определенных видов деятельности*. Это страхование предусмотрено в целях гарантий возмещения страхователями возможного ущерба в случае причинения его тре-

¹ О страховании пассажиров железнодорожного транспорта и воздушных судов см. также ст. 25 Федерального закона от 25 августа 1995 г. «О федеральном железнодорожном транспорте» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3505. и ст. 133 Воздушного кодекса РФ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383; 1999. № 28. Ст. 3483.

² ВВС. 1992. №17. Ст. 888; СЗ РФ. 2002. №12. Ст. 1093.

§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование

607

тм лицам в процессе деятельности страхователя. К ним относятся, например, нотариусы, занимающиеся частной практикой. Последние обязаны заключить договор страхования своей деятельности (ст. 18 Основ законодательства РФ о нотариате)¹. Аналогичные обязанности возложены на таможенного брокера и таможенного перевозчика (ст. 158, 165 ТК РФ)².

Во-вторых, предусмотрено обязательное заключение договоров страхования *в пользу других лиц*. Эти договоры заключаются на случай причинения ущерба самим страхователем либо третьими лицами, но в процессе использования страхователями трудовых и иных навыков, а также личных благ застрахованных лиц. Так, в соответствии со ст. 8 Закона РФ от 9 июня 1993 г. «О донорстве крови и ее компонентов» в редакции Федерального закона от 16 апреля 2001 г.³, обязательному страхованию за счет средств службы крови подлежит донор на случай заражения его инфекционными заболеваниями при выполнении им донорской функции.

В соответствии с Законом РФ от 20 августа 1993 г. «О космической деятельности»⁴ (ст. 25) в редакции Федерального закона от 29 ноября 1996 г. организации и граждане, которые используют (эксплуатируют) космическую технику или по заказу которых осуществляются создание и использование (эксплуатация) космической техники, производят обязательное

страхование жизни и здоровья космонавтов, работников объектов космической инфраструктуры, а также ответственности за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу других лиц, в порядке и на условиях, которые установлены законом. Воздушным кодексом РФ предусмотрено обязательное страхование жизни и здоровья членов экипажа воздушного судна при исполнении ими служебных обязанностей (ст. 132). Федеральным законом «О федеральном железнодорожном транспорте» предусмотрено обязательное страхование отдельных категорий работников (например, выполняющих контрольно-инспекционные функции в поездах).

В-третьих, законодательством предусмотрено обязательное страхование некоторых культурных ценностей и иного имущества. Так, при временном вывозе культурных ценностей государственными хранилищами (музеями, архивами и т.п.) к заявлению

¹ ВВС. 1993. № 10. Ст. 357; СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 27. Ст. 2620.

² ВВС. 1993. № 31. Ст. 1224; СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 744.

• ' ВВС. 1993. №28. Ст. 1064; СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1638.

⁴ Российская газета. 1993. 6 окт.; СЗ РФ. 1996. № 50. Ст. 5609.

608

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

о временном вывозе культурных ценностей в соответствии со ст. 30 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. «О вывозе и ввозе культурных ценностей»¹ должен быть приложен документ, подтверждающий коммерческое страхование временно вывозимых ценностей с обеспечением всех случаев страховых рисков, либо документ о государственной гарантии финансового покрытия всех рисков, предоставленный страной, принимающей культурные ценности.

Обязанность страховать за свой счет имущество, оставленное в качестве залога, возложена в соответствии со ст. 38 Закона РФ от 29 мая 1992 г. «О залоге»² и ст. 38 Федерального закона от 16 июля 1998 г. «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (в редакции Федерального закона от 11 февраля 2002 г.)³ на залогодателя при залоге с оставлением имущества у залогодателя, если иное не предусмотрено договором о залоге. В соответствии с положениями этих же законов «при закладе залогодатель, если иное не предусмотрено договором, обязан... застраховать предмет заклада на его полную стоимость за счет и в интересах залогодателя».

Действующим законодательством предусмотрен также широкий перечень случаев обязательного страхования организациями своей ответственности, если они являются владельцами либо пользователями особо опасных механизмов или объектов. Например, 21 июля 1997 г. были приняты два Федеральных закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (действует в редакции Федерального закона от 7 августа 2000 г.)⁴ и «О безопасности гидротехнических сооружений» (действует с изменениями от 30 декабря 2001 г.)⁵, установивших обязательное страхование риска ответственности в случае причинения вреда жизни, здоровью или имуществу юридических и физических лиц в результате деятельности по эксплуатации названных объектов.

В отличие от правоотношений по обязательному страхованию в отношениях по обязательному государственному страхованию одной из сторон всегда выступает государство или уполномоченный им орган и страхование осуществляется (для застрахованного) бесплатно, — за счет средств бюджета. В связи с этим право-

¹ ВВС. 1993. №20. Ст. 718.

² ВВС. 1992. №23. Ст. 1239.

³ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3400; 2002. №7. Ст. 629.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588; 2000. № 33. Ст. 3348; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5025.

⁵ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030.

§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование

609

отношения по обязательному государственному страхованию в большей своей части относятся к кругу правоотношений, регулируемых финансовым правом.

Законодательством предусмотрено как *обязательное личное государственное страхование*, так и *обязательное имущественное государственное страхование*. Перечень случаев обязательного личного страхования, установленный в законодательных актах РФ, более широк по сравнению с обязательным имущественным страхованием.

Обязательное государственное страхование, помимо общей классификации на личное и имущественное, можно подразделить на:

а) установленное для лиц, находящихся на госслужбе;

- б) установленное для лиц, пострадавших от радиационных аварий на объектах гражданского и военного назначения, от экологических и иных чрезвычайных катастроф;
- в) установленное для лиц, занятых медицинскими и иными научными исследованиями в области вирусологии, оказанием медицинской, психиатрической и других видов помощи, а также лиц, занятых проведением разнообразных спасательных работ.

Общие положения о гарантиях государственного страхования государственных служащих закреплены в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы»¹ (действует в редакции Федерального закона от 18 февраля 1999 г. и от 7 ноября 2000 г.). В соответствии с законодательством, государственному служащему гарантируется «обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением должностных обязанностей» (п. 8 ст. 15).

ГК РФ (ст. 969) закрепил положение о том, что обязательное государственное страхование жизни, здоровья и имущества может быть установлено для определенных категорий госслужащих в целях обеспечения социальных интересов граждан и государства. Однако само понятие «государственных служащих» в ГК РФ не уточнено. Анализ Федерального закона «Об основах государственной службы», а также анализ действующих в России форм и видов обязательного государственного страхования позволяют сделать вывод о том, что содержание указанных понятий неоднозначно. Федеральный закон «Об основах государственной службы» в ст. 15 закрепляет положение о том, что обязательному государственному страхованию подлежат все (а

не отдельные

¹ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 1999. № 8. Ст. 874; 2000. № 46. Ст. 4537. 20-941 610

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

(«определенные») категории — как это установлено в ст. 969 ГК РФ) государственные служащие, подпадающие под действие данного Закона. Указанное противоречие должно быть устранено законодателем, и в ГК РФ должны быть внесены соответствующие изменения. Это связано также с тем, что в России действует ряд нормативных актов, предусматривающих обязательное государственное страхование лиц, которые хотя и находятся на службе у государства (работают по найму в государственных организациях), но не являются государственными служащими в смысле названного Закона.

В настоящее время установлено *обязательное государственное личное страхование* для всех сотрудников налоговых органов¹ и органов налоговой полиции², всех сотрудников милиции³ и приравненных к ним работников Государственной фельдъегерской службы РФ при Министерстве связи РФ, прокурорских работников⁴, судей⁵, всех сотрудников кадрового состава органов внешней разведки⁶, всех военнослужащих внутренних войск⁷, сотрудников, военнослужащих и работников Государственной противопожарной службы⁸, а также военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы⁹, и некоторых других лиц.

¹ Статья 16 Закона РФ от 21 марта 1991 г. «О налоговых органах в Российской Федерации» // ВВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492; СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2002. № 22. Ст. 2026.

² Статья 16 Закона РФ от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» // ВВС РФ. 1993. № 29. Ст. 1114; СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 27. Ст. 2620; №30. Ст. 3033.

³ Статья 29 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции» // ВВС. 1991. № 16. Ст. 503; СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 30. Ст. 3033.

⁴ Статья 45 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // ВВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 140; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 11. Ст. 1019; № 30. Ст. 3033.

⁵ Статья 20 Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» // ВВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792; СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2736; 2001. №51. Ст. 4934.

⁶ Статья 22 Федерального закона от 10 января 1996 г. «О внешней разведке» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143; 2000. № 46. Ст. 4534.

⁷ Статья 43 Федерального закона от 6 февраля 1997 г. «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711; 2000. № 46. Ст. 4537; 2002. № 19. Ст. 1794.

⁸ Статья 9 Федерального закона от 21 сентября 1994 г. «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3413; 2002. № 30. Ст. 3033.

⁹ Статья 18 Федерального закона от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2001. № 31. Ст. 3173; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2002. №26. Ст. 2521.

§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование

611

Подлежат обязательному государственному личному страхованию работники органов, осуществляющих приватизацию¹, а также должностные лица таможенных органов РФ². На должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, распространяются гарантии правовой и социальной защиты сотрудников тех органов, в штаты

которых они входят³.

Страховыми случаями при обязательном государственном личном страховании являются:

*

а) для лиц гражданских специальностей — судей, прокурорских работников, работников органов, осуществляющих приватизацию, и др. — гибель (смерть) застрахованного лица, причинение увечья или иного повреждения здоровья, исключающих (либо не исключающих) возможность заниматься в дальнейшем профессиональной деятельностью;

б) для военнослужащих и приравненных к ним лиц — гибель (смерть), увечье (ранение, контузии, травмы) или заболевание, полученные в период прохождения ими военной (иной приравненной) службы или военных сборов, и некоторые другие.

Законодательство устанавливает различные *размеры выплат* по обязательному личному государственному страхованию применительно для каждой группы застрахованных лиц.

Рассмотрим более подробно случаи и размеры выплат по обязательному государственному страхованию судей, работников прокуратуры, сотрудников милиции и военнослужащих.

В соответствии с Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» в ред. от 21 июня 1995 г. и от 20 июня 2000 г. с изм. от 15 декабря 2001 г.⁴ (ст. 20), *объектом* обязательного государственного страхования являются: во-первых, жизнь; во-вторых, здоровье; и в-третьих, имущество судьи.

II

¹ Пункт 16.1. Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации // САПП РФ. 1994. № 1. Ст. 2; СЗ РФ. 2001. № 31. Ст. 3235; 2002. № 14. Ст. 1255.

² Статья 431 Таможенного кодекса РФ; ст. 42 Федерального закона от 21 июля 1997 г. «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586; 2000. № 33. Ст. 3345; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5025; 2002. № 11. Ст. 1019; 2002. № 30. Ст. 3033.

³ См.: ст. 16, 18 Федерального закона от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; 2001. № 13. Ст. 1140; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

⁴ СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2736; 2001. № 51. Ст. 4934; см. также: Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» в редакции Федерального закона от 29 ноября 2001 г. //СЗРФ. 1995. №17. Ст. 1455; 2001. № 49. Ст. 4566.

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

Страховыми случаями являются: гибель (смерть) судьи; увечье или иное повреждение здоровья, повлекшие прекращение профессиональной деятельности; телесные повреждения или иное повреждение здоровья, не повлекшие прекращения профессиональной деятельности.

Жизнь и здоровье судьи подлежат страхованию на сумму его пятнадцатилетней заработной платы.

Страховые суммы выплачиваются в следующем порядке.

В случаях гибели (смерти) судьи в период работы либо после увольнения с должности, если она наступила вследствие телесных повреждений или иного повреждения здоровья, указанные суммы выплачиваются его наследникам в размере пятнадцатилетней заработной платы судьи.

При причинении судье увечья или иного повреждения здоровья, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, страховая сумма выплачивается в размере трехлетней заработной платы судьи, а в случаях причинения телесных повреждений, не повлекших стойкой утраты трудоспособности, — в размере годовой заработной платы судьи.

В случае гибели (смерти) судьи нетрудоспособным членам его семьи, находящимся на его иждивении, ежемесячно выплачивается возмещение в размере заработной платы судьи за вычетом доли, приходившейся на самого судью, без зачета выплат по обязательному государственному страхованию, пенсии по случаю потери кормильца и т.п.

Указанный порядок выплаты применяется и в случае гибели (смерти) пребывавшего в отставке судьи, членам семьи которого, находившимся на его иждивении, ежемесячно выплачивается возмещение исходя из размера назначенного судье пожизненного содержания.

Ущерб, причиненный уничтожением или повреждением имущества, принадлежащего судье или членам его семьи, подлежит возмещению ему или членам его семьи в полном объеме.

Порядок и условия осуществления государственного обязательного страхования прокуроров и следователей определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 2 января 2000 г. с изм. от 27 декабря 2000 г. и от 12 марта 2002 г. (ст. 45).

Прокуроры и следователи подлежат обязательному государственному личному страхованию так же, как и судьи, за счет средств федерального бюджета на сумму, равную 180-кратному размеру их среднемесячного денежного содержания (т.е. их трех-

§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование

613

летнему заработку). Органы государственного страхования выплачивают страховые суммы в *случаях*: гибели (смерти) прокурора или следователя в период работы либо после увольнения, если она наступила вследствие причинения телесных повреждений или иного вреда здоровью в связи с их служебной деятельностью, их наследникам в размере, равном 180-кратному размеру среднемесячного денежного содержания прокурора или следователя; в случае причинения телесных повреждений или иного вреда здоровью, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, в размере, равном 36-кратному размеру их среднемесячного денежного содержания; и, наконец, в случаях причинения телесных повреждений или иного вреда здоровью, не повлекших стойкой утраты трудоспособности, не повлиявших на способность заниматься в дальнейшем профессиональной деятельностью, в размере, равном 12-кратному размеру их среднемесячного денежного содержания.

В случае причинения прокурору или следователю в связи с их служебной деятельностью телесных повреждений или иного вреда здоровью, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, им ежемесячно выплачивается компенсация в виде разницы между их среднемесячным денежным содержанием и назначенной в связи с этим пенсией без учета суммы выплат, полученных по обязательному государственному личному страхованию. Законом установлено также право указанных лиц на возмещение вреда, причиненного уничтожением или повреждением имущества, включая упущенную выгоду.

В соответствии с Законом РФ «О милиции» все сотрудники милиции, так же как и судьи и прокуроры, подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств соответствующих бюджетов, а также средств, поступающих в специальные фонды на основании договоров от министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций.

Следует иметь в виду, что в соответствии с вышеуказанным законом, приказом МВД РФ от 15 октября 1999 г. № 805 утверждена Инструкция о порядке возмещения ущерба в случае гибели (смерти) или причинения увечья сотруднику органов внутренних дел, а также ущерба, причиненного имуществу сотрудника внутренних дел или его близких, которая действует в редакции Приказа МВД от 11 января 2001 г.¹

Российская газета 1999. 28 окт.; 2001. 25 янв.

614

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

В *случае* гибели сотрудника милиции в связи с осуществлением служебной деятельности либо его смерти до истечения одного года после увольнения со службы вследствие ранения (контузии), заболевания, полученных в период прохождения службы, семье погибшего (умершего) и его иждивенцам выплачивается единовременное пособие в размере десятилетнего денежного содержания погибшего (умершего) из средств соответствующего бюджета с последующим взысканием этой суммы с виновных лиц.

При получении сотрудником милиции телесных повреждений, исключающих для него возможность дальнейшего прохождения службы, ему выплачивается единовременное пособие в размере пятилетнего денежного содержания из средств соответствующего бюджета.

Ущерб, причиненный имуществу сотрудника милиции или его близким в связи со служебной деятельностью сотрудника милиции, возмещается в полном объеме из средств соответствующего бюджета с последующим взысканием этой суммы с виновных лиц (ст. 29 Закона РФ «О милиции»).

С 1 июля 1998 г. введен в действие 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»¹.

В этом Законе впервые комплексно урегулированы условия и порядок осуществления обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним в обязательном государственном страховании лиц.

Страхователями в данном случае являются федеральные органы исполнительной власти, в

которых законодательством РФ предусмотрены военная служба, служба, военные сборы. *Застрахованными лицами* являются военнослужащие и приравненные к ним в обязательном государственном страховании лица.

Закон выделяет и такую категорию лиц, как «выгодоприобретатели», к которым в данном случае относятся, помимо застрахованных лиц, в случае гибели (смерти) застрахованного лица супруг (супруга), его родители (усыновители), либо дедушка и ба-

¹ СЗ РФ. 1998. № 13. 1474; 2000. № 32. Ст. 3341; 2001. № 51. С. 4830; № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 30. Ст. 3033.

§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование

615

бушка — при условии отсутствия у него родителей, если они воспитывали или содержали его не менее трех лет, отчим и мачеха — при условии, если они воспитывали или содержали его не менее пяти лет, несовершеннолетние дети, а также совершеннолетние дети, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, а также обучающиеся в образовательных учреждениях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, до окончания обучения или до достижения ими 23 лет, подопечные застрахованного лица.

•"*

Страховщиками в данном случае могут быть избранные на конкурсной основе страховые организации, имеющие лицензии на осуществление обязательного государственного страхования и заключившие со страхователями договоры обязательного государственного страхования.

Законодатель установил особый порядок лицензирования деятельности названных страховщиков и дополнительные меры контроля за их деятельностью. При этом установлено, что к деятельности по обязательному государственному страхованию не допускаются страховые организации, уставный капитал которых сформирован с участием иностранных инвестиций. Для получения разрешения (лицензии) на осуществление указанного страхования, страховщики должны иметь практический опыт работы в области личного страхования не менее одного года и подтвержденные показатели финансовой надежности, гарантирующие финансовую обеспеченность взятых на ответственность страховых обязательств. Кроме того, за деятельностью страховщиков устанавливается дополнительный контроль, осуществляемый наблюдательными советами (комитетами), состоящими из полномочных представителей страхователей и страховщиков.

Законом закреплены конкретные виды *страховых случаев*, при наступлении которых выплачивается страховое возмещение, а также определены размеры страховых сумм.

Так, в случае гибели (смерти) застрахованного лица в период прохождения военной службы, службы, военных сборов и т.п. выплачивается 25 окладов каждому выгодоприобретателю.

В случае установления застрахованному лицу инвалидности I группы ему выплачивается 75 окладов; II группы — 50; III группы — 25 окладов. В случае получения застрахованным лицом в период прохождения военной службы, службы, военных сборов тяжелого увечья (ранения, травмы, контузии) выплачивается 10 окладов, легкого увечья — 5 окладов. В случае Досрочного увольнения вследствие увечья или заболевания, по-

616

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

Т

лученных в период прохождения военной службы, — 5 окладов.

Отметим, что законодатель впервые в данном законе закрепил понятие и содержание *договора обязательного государственного страхования*, указав, что он заключается между страхователем и страховщиком в пользу третьего лица — застрахованного лица (выгодоприобретателя) в письменной форме на один календарный год. Порядок пролонгации действия указанного договора оговаривается при его заключении. Указанный договор страхования включает соглашение о застрахованных лицах, об обязательствах и ответственности страхователя и страховщика, перечень страховых случаев и способы перечисления (выплаты) страховых сумм застрахованному лицу (выгодоприобретателю).

Законом установлена дополнительная ответственность страхователя за невыполнение обязанностей по обязательному государственному страхованию. Это связано с общегосударственными (публичными) целями и особым (императивным) методом регулирования отношений при обязательном государственном страховании.

В случае незаключения договора либо заключения договора страхования на условиях, ухудшающих положение застрахованного лица, при наступлении страхового случая он несет ответственность перед застрахованным лицом (выгодоприобретателем) на тех же условиях, на каких должна быть выплачена страховая сумма при надлежащем страховании.

Размер страхового тарифа по обязательному государственному страхованию определяется страховщиком по согласованию со страхователем и федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой государственной финансовой и бюджетной политики.

Как видно из приведенных выше нормативных актов, *источники выплат* страховых возмещений устанавливаются законодателем для каждой группы застрахованных лиц.

Так, обязательное государственное страхование военнослужащих осуществляется за счет средств, выделяемых страхователям на эти цели из соответствующих бюджетов, а страхование прикомандированных лиц — за счет средств, выделяемых на эти цели соответствующим федеральным органом исполнительной власти, от которого они прикомандированы.

Сотрудники милиции страхуются за счет средств соответствующих бюджетов, т.е. за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов (в зависимости от источника § 2. Виды страхования. Обязательное страхование

617

финансирования соответствующего подразделения милиции), а также средств, поступающих в организации на основании договоров, заключенных в установленном порядке.

Обязательное государственное страхование жизни и здоровья судей и прокурорских работников осуществляется за счет федерального бюджета; работников органов, осуществляющих приватизацию, — за счет средств бюджетов всех уровней и доходов от приватизации.

..«*».,

Помимо обязательного государственного личного страхования для судей, сотрудников милиции, сотрудников налоговой полиции, органов, осуществляющих приватизацию, а также военнослужащих (кроме призванных на военные сборы) установлено и *обязательное государственное имущественное страхование*.

Страховым случаем по данному виду государственного страхования является причинение ущерба уничтожением или повреждением имущества, принадлежащего застрахованному лицу или членам его семьи, в связи с осуществлением служебной деятельности. Ущерб подлежит возмещению в полном объеме из средств соответствующего бюджета — бюджета, из которого по действующему законодательству производится возмещение по обязательному государственному личному страхованию.

Военнослужащим, сотрудникам налоговой полиции страховая сумма не выплачивается только в конкретных случаях, установленных Законом (например, если страховой случай наступил вследствие совершения застрахованным лицом деяния, признанного в установленном судом порядке общественно опасным и т.п.).

В соответствии с приведенной выше классификацией обязательного государственного страхования можно выделить также обязательное государственное страхование лиц, пострадавших от радиационных аварий на объектах гражданского и военного назначения, экологических и иных чрезвычайных катастроф.

Так, в соответствии с Законом РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г. (ст. 28), все граждане РФ, подвергшиеся радиоактивному воздействию вследствие чернобыльской катастрофы, независимо от места проживания, подлежат обязательному бесплатному государственному страхованию личности от риска радиационного ущерба. Размер страхового возмещения установлен в пределах 20 тыс. рублей.

Страховым событием является развитие у застрахованного заболевания, установление группы инвалидности, а также его смерть (гибель) вследствие чернобыльской катастрофы.

618

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

В соответствии с п. 7 постановления Верховного Совета РФ «О порядке введения в действие Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ от 18 июня 1992 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на

Чернобыльской АЭС»¹ установленные в Законе компенсации и льготы распространены на лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь или ставших инвалидами вследствие радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения. В соответствии со ст. 7 Закона РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании», действующего с изм. и доп.², обязательному бесплатному государственному страхованию подлежат граждане, проживающие или работающие в закрытом административно-территориальном образовании на случай причинения ущерба их жизни, здоровью и имуществу из-за радиационного или иного воздействия при аварии на предприятии и (или) объектах.

В соответствии со ст. 14, 18 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»³, в РФ осуществляется не только добровольное, но может осуществляться и *обязательное государственное экологическое страхование*. Экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. Порядок экологического страхования и использования фондов устанавливается законодательством РФ.

И, наконец, последней разновидностью обязательного государственного страхования является *страхование лиц, занятых медицинскими и иными научными исследованиями, оказанием медицинской, психиатрической и других видов помощи, а также лиц, занятых проведением разнообразных спасательных работ*.

Так, подлежат обязательному государственному страхованию работники, занятые оказанием медицинской помощи населению, проведением научных исследований по проблемам вирусологии и производством вирусных препаратов на случай инфицирования вирусом иммунодефицита человека при исполнении ими служеб-

§ 3. Обязательное медицинское страхование

619

¹ ВВС. 1992. № 32. Ст. 1861; СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3413; 2002. № 1. (ч. 1). Ст. 4; 2002. № 30. Ст. 3033.

² ВВС. 1992. № 33. Ст. 1915; СЗ РФ. 2000. № 1 (ч. 1). Ст. 10; 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030.

³ СЗ РФ. 2002. №2. Ст. 133.

ных обязанностей, а также наступления в связи с этим инвалидности или смерти от СПИДа¹. Аналогичные права в соответствии со ст. 22 Закона РФ от 2 июля 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» установлены врачам-психиатрам, иным специалистам, медицинскому и другому персоналу, участвующему в оказании психиатрической помощи².

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 8 июня* 1993 г., утвердившим Положение о горноспасательной службе в транспортном строительстве (п. 28), обязательному государственному страхованию подлежит военизированный личный состав горноспасательной службы в транспортном строительстве на случай увечья, инвалидности или смерти³. Федеральным законом от 22 августа 1995 г. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» в редакции от 7 ноября 2000 г.⁴ для указанной категории лиц установлено аналогичное обязательное бесплатное личное страхование (ст. 31).

Все рассмотренные виды обязательного страхования (в том числе и государственного) проводятся независимо от соглашения сторон (страховщика и страхователя) на условиях, установленных государством. Значение обязательного страхования заключается в том, что оно дает возможность оказания существенной материальной помощи при сравнительно небольших по размеру страховых взносах, что становится возможным только при максимально широком круге лиц, участвующих в правоотношениях по обязательному страхованию. Кроме того, обязательное страхование гарантирует использование части страховых взносов на создание в предусмотренном законодательством порядке резервов для финансирования мероприятий по предупреждению несчастных случаев.

§ 3. Обязательное медицинское страхование

Медицинское страхование является одним из пяти установленных законодательством, *специальным* самостоятельным видом страхования (ст. 970 ГК РФ). Отнесение указанного вида

¹ См. постановление Кабинета Министров СССР от 26 апреля 1991 г. // СП СССР. 1991. №11. Ст. 48.

² ВВС. 1992. № 33. Ст. 1913; СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3613; 2002. № 30. Ст. 3033.

³ САПП. 1993. 3 25. Ст. 2365.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503; 2000. № 46. Ст. 4537.

Т

620

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

социального страхования в числу «специальных» связано с урегулированием его отдельным законодательным актом, а именно Законом РФ от 28 июня 1991 г. «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»¹. В указанном Законе впервые были определены правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения в РФ. Его принятие в новых экономических (рыночных) условиях в России было обусловлено необходимостью юридического и фактического гарантирования конституционного права граждан РФ на медицинскую помощь и одновременно направлено на усиление заинтересованности и ответственности населения и государства, предприятий, учреждений, организаций в охране здоровья.

Цель медицинского страхования — гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и финансировать профилактические мероприятия.

В соответствии с законодательством медицинское страхование, как и любое другое социальное страхование, осуществляется в двух видах: обязательном и добровольном. Обязательное медицинское страхование является составной частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам РФ равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

Добровольное медицинское страхование осуществляется на основе программ добровольного медицинского страхования и обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских и иных услуг сверх установленных программами обязательного медицинского страхования.

В качестве *субъектов* медицинского страхования выступают: гражданин, страхователь, страховая медицинская организация, медицинское учреждение.

Страхователями при обязательном медицинском страховании являются: для неработающего населения — советы министров (правительства) субъектов РФ, органы местного самоуправления; для работающего населения — предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся индивидуальной трудовой де-

і

¹ ВВС. 1991. № 27. Ст. 920. СЗ РФ. 1993. № 17. Ст. 602; 1994. № 10. Ст. 1108; 1995. № 14. Ст. 1213; 2002. № 22. Ст. 2026.

§ 3. Обязательное медицинское страхование

621

ятельностью, и лица свободных профессий (творческих профессий, не объединенные в творческие союзы).

Медицинское страхование осуществляется в форме договора, заключаемого между субъектами медицинского страхования. Договор медицинского страхования является соглашением между страхователем и страховой медицинской организацией, в соответствии с которым последняя обязуется организовывать и финансировать предоставление застрахованному контингенту медицинской помощи определенного объема и качества или иных услуг по программам обязательного медицинского страхования и добровольного медицинского страхования.

Важно заметить, что заключение договора обязательного медицинского страхования является *не правом, а обязанностью как .страхователя, так и страховщика*. За необоснованный отказ

в заключении договора обязательного медицинского страхования страховая медицинская организация может по решению суда быть лишена лицензии на право заниматься медицинским страхованием.

Законом устанавливается содержание договора медицинского страхования. При этом договор медицинского страхования считается заключенным с момента уплаты первого страхового взноса, если условиями договора не установлено иное.

Учитывая особый характер правоотношений, возникающих при обязательном медицинском страховании, предусматривающем ряд обязанностей страхователя, включающих, прежде всего, обязанность заключать договор обязательного медицинского страхования со страховой медицинской организацией, а также обязанность вносить страховые взносы, установленные законодательством, данные отношения безусловно можно отнести к финансово-правовым. Эти отношения отличаются от иных (гражданско-правовых, трудовых и др.) правоотношений, возникающих в сфере обязательного медицинского страхования, по ряду оснований.

Во-первых, по субъектному составу, это отношения, обязательным участником которых является государство либо уполномоченный орган — в данном случае это фонды обязательного медицинского страхования РФ.

Во-вторых, указанные отношения имеют денежный характер и возникают по поводу образования, распределения и использования специальных фондов финансовых ресурсов — страховых фондов.

В-третьих, возникновение указанных отношений обусловлено публичными целями и прежде всего, целями решения проблем

622

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

Т

финансового обеспечения здравоохранения и предоставления гражданам минимального гарантированного уровня медицинской помощи и обслуживания.

Финансовые средства государственной системы обязательного медицинского страхования формируются за счет отчислений страхователей на обязательное медицинское страхование. С 1 января 2001 г. взносы в фонды обязательного медицинского страхования уплачиваются в составе единого социального налога, порядок исчисления и уплаты которого установлен гл. 24 НК РФ¹.

§ 4. Обязательное пенсионное страхование¹

Организационные, правовые и финансовые основы обязательного пенсионного страхования установлены в нашей стране Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», который вступил в действие с 20 декабря 2001 г.²

Указанный Закон регулирует правоотношения в системе обязательного пенсионного страхования, определяет правовое положение субъектов этого вида страхования, основания возникновения и порядок осуществления их прав и обязанностей, а также их ответственность. В целях создания условий для назначения пенсий в соответствии с результатами труда каждого застрахованного лица и обеспечения достоверности сведений о стаже и заработке (доходе), определяющих размер пенсии при ее назначении, а также развития заинтересованности застрахованных лиц в уплате страховых взносов в Пенсионный фонд РФ еще 1 апреля 1996 г. был принят Закон РФ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования», который действует в редакции Федерального закона от 25 октября 2001 г.³

Законодательство РФ об обязательном пенсионном страховании состоит из Конституции РФ, законодательства РФ о налогах и сборах, Федеральных законов «Об основах обязательного социального страхования», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «Об управлении средствами государственного пенсион-

¹ Подробнее о медицинском страховании см. гл. 10.

² СЗРФ. 2001. №51. Ст. 4832.

³. СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401; 2001. № 44. Ст. 4149.

§ 4. Обязательное пенсионное страхование

623

ного обеспечения (страхования) в Российской Федерации» и «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования», иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов РФ. После принятия в эту систему будет включен и Федеральный закон «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации».

Обязательное пенсионное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица), получаемого ими до установления *обязательного страхового обеспечения*, т.е. до исполнения страховщиком своих обязательств перед застрахованным лицом при наступлении страхового случая, посредством выплаты трудовой пенсии, социального пособия на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти (ст. 3).

Субъектами обязательного пенсионного страхования выступают: во-первых, федеральные органы государственной власти; во-вторых, страхователи; в-третьих, страховщик и наконец, в-четвертых, застрахованные лица.

Страховщиком в отношении по обязательному пенсионному страхованию в РФ является Пенсионный фонд РФ.

Важно отметить, что несмотря на то, что страховщиком по рассматриваемому виду страхования является Пенсионный фонд РФ, государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам этого фонда перед застрахованными лицами. Это обусловлено рядом причин, и прежде всего, тем, что право на пенсионное обеспечение является правом граждан, гарантированным Конституцией РФ. Кроме того, суммы, поступающие в виде ЕСН в части базовой пенсии, зачисляются первоначально в федеральный бюджет, а лишь потом поступают в Пенсионный фонд РФ.

Наряду с Пенсионным фондом РФ, в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом, *страховщиками* могут являться и *негосударственные пенсионные фонды*.

Согласно действующему законодательству, *страхователями* по обязательному пенсионному страхованию являются:

1) лица, производящие выплаты физическим лицам, в том числе: организации; индивидуальные предприниматели (в том числе частные детективы и занимающиеся частной практикой нотариусы); физические лица;

624

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

2) индивидуальные предприниматели (в том числе частные детективы и занимающиеся частной практикой нотариусы), адвокаты.

Застрахованными лицами в отношении по обязательному пенсионному страхованию являются граждане РФ, а также проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства лица, на которых распространяется государственное пенсионное страхование в соответствии с законодательством РФ. Так, к застрахованным лицам относятся лица, которые работают по трудовому договору или по гражданско-правовому договору, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг, а также по авторскому и лицензионному договору; самостоятельно обеспечивают себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты); являются членами крестьянских (фермерских) хозяйств; работают за пределами территории РФ, но уплачивают страховые взносы добровольно (если иное не предусмотрено международным договором РФ); являются членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования; иные категории граждан, у которых отношения по обязательному пенсионному страхованию возникают в соответствии с законодательством РФ. Под *страховым риском* в данном случае признается утрата застрахованным лицом заработка или другого дохода в связи с наступлением *страхового случая* — т.е. достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности, потери кормильца.

Обязательным страховым обеспечением по обязательному пенсионному страхованию являются: страховая и накопительная части трудовой пенсии по старости; страховая и накопительная части трудовой пенсии по инвалидности; страховая часть трудовой пенсии по случаю потери кормильца; социальное пособие на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти.

При этом выплата *базовой* части трудовой пенсии осуществляется *за счет сумм ЕСН*, зачисляемых в федеральный бюджет, а *страховой и накопительной* частей трудовой пенсии — *за счет средств бюджета Пенсионного фонда РФ*. Поэтому неслучайно Закон напрямую *связал, реализацию* права на обязательное пенсионное страхование в России с фактической *уплатой* страховых взносов.

§ 5. Обязательное соц. страхование от несчастных случаев на производстве 625

§ 5. Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

Названный вид обязательного страхования является видом социального страхования. Источником его правового регулирования является Федеральный закон от 24 июля 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», (в редакции Федеральных законов от 30 декабря 2001 г. и от 11 февраля 2002 г.¹)- Указанный закон определяет порядок возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника при исполнении им обязанностей по трудовому договору (контракту), и в некоторых иных установленных законом случаях.

Основными задачами указанного вида социального страхования являются: обеспечение социальной защиты застрахованных и экономической заинтересованности субъектов страхования в снижении профессионального риска; обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Объектом обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний выступают имущественные интересы физических лиц, связанные с утратой этими физическими лицами здоровья, профессиональной трудоспособности либо их смертью вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания. Закон выделяет следующих *субъектов* рассматриваемого вида социального страхования: *застрахованный, страхователь, страховщик*. В качестве первого может выступать физическое лицо, подлежащее обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний либо получившее повреждение здоровья вследствие указанных обстоятельств.

Страхователем в данном случае может быть юридическое лицо любой организационно-правовой формы (в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на территории РФ и нанимающая граждан РФ) либо физическое лицо, нанимающее лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

СЗРФ. 1998. №31. Ст. 3803; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; 2002. № 7. Ст. 628.

626

Глава 23. Правовое регулирование Организации страхового дела

Фонд социального страхования РФ выступает в данных отношениях *страховщиком*.

Возникновение обязательства страховщика по осуществлению обеспечения по данному виду страхования связано с возникновением *страхового случая*, под которым понимается подтвержденный в установленном порядке факт повреждения здоровья застрахованного вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания.

Под несчастным случаем на производстве понимается событие, в результате которого застрахованный получил увечье или иное повреждение здоровья при исполнении им обязанностей по трудовому договору (контракту) и в иных установленных настоящим Законом случаях как на территории страхователя, так и за ее пределами либо во время следования к месту работы или возвращения с него.

В соответствии с установленным Законом требованием страхователь обязан вносить страховщику страховые взносы — обязательные платежи по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, рассчитанные исходя из страхового тарифа, скидки (надбавки) к страховому тарифу¹.

Страховое обеспечение по данному виду страхования выплачивается (компенсируется)

страховщиком в виде денежных сумм застрахованному или лицам, имеющим на это право в соответствии с Законом. Важно отметить, что принципы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по аналогии с принципами обязательного социального страхования получили законодательное закрепление (ст. 4 указанного Закона).

Законодатель очертил конкретный круг лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Это граждане РФ, иностранные граждане, а также лица без гражданства (если иное не предусмотрено федеральными законами или международными договорами РФ). К указанным лицам относятся: физические лица, выполняющие работу на основании трудового договора (контракта), заключенного со страхователем; физические лица, осужденные к лишению свободы и привлекаемые к труду страхователем.

Подробнее о страховых тарифах по данному виду страхования см. гл. 21.

Контрольные вопросы

627

Закон четко определил случаи — какие лица и в каких случаях имеют право на страховое возмещение. Так, страховые выплаты в случае смерти застрахованного выплачиваются: несовершеннолетним — до достижения ими возраста 18 лет; женщинам, достигшим возраста 55 лет, и мужчинам, достигшим возраста 60 лет, — пожизненно и т.д.

Указанный вид страхования имеет свои, только ему присущие *виды обеспечения*, в частности, пособие по временной нетрудоспособности (в связи со страховым случаем и выплачиваемое за счет* средств на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний); страховые выплаты и др. Законом подробно регламентированы обязанности и права застрахованного, страхователя, страховщика, а также установлены конкретные меры ответственности субъектов страхования, в частности, за неисполнение возложенных на него законом обязанностей, в том числе за несвоевременную и неполную уплату страховых взносов, а также за своевременную и полную уплату страховых выплат застрахованным, назначенных страховщиком, и др. (ст. 19 Закона).

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое страхование в экономическом, материальном и правовом аспектах?
2. В каких формах выступает страхование в России? Какова роль каждой из форм страхования?
3. Назовите виды страхования, установленные в Российской Федерации.
4. В чем отличие страхования в собственном смысле этого слова от социального страхования? Назовите источники права по названным формам страхования.
5. Какая связь существует между замкнутым характером перераспределительных отношений при страховании и размером риска каждого страхователя, а также размерами страховых платежей?
6. Каковы основные функции страхования? Проанализируйте каждую из них.
7. Осуществляется ли в настоящее время в сфере страхования государственное управление? Если да, то на какой орган оно возложено? Если нет, то чем оно заменено?
8. Какова связь между страховой и коммерческой деятельностью?
9. Составьте графическую схему отношений, регулируемых финансовым правом в области страхования.
10. Как организовано государственное страхование в России? Чем различаются права страхователя при обязательном и при добровольном государственном страховании?

628

Глава 23. Правовое регулирование организации страхового дела

11. Проанализируйте полномочия государства по регулированию страховой деятельности негосударственных страховых организаций.
12. Чем обусловлена взаимозависимость рыночных условий хозяйствования и создания страховых фондов?
13. Какие методы применяются в целях создания страховых фондов в Российской Федерации?
14. Назовите виды-обязательного личного и имущественного страхования, установленные законодательством.
15. Каковы важнейшие задачи развития и правового регулирования национальной системы страхования? Разработайте одно-два собственных предложения по усовершенствованию правового регулирования обязательного государственного страхования в РФ.
16. Может ли быть установлено законодателем обязательное страхование жизни и здоровья граждан с возложением обязанности по страхованию на самого гражданина?
17. Назовите установленные в настоящее время виды обязательного социального страхования.
18. Каковы основные принципы организации обязательного социального страхования и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний? В каких законодательных актах они установлены? Сопоставьте указанные принципы, выявите сходство и

различие.

19. Составьте схему специальных видов страхования, установленных в Российской Федерации, которые являются обязательными.

20. Определите субъектный состав правоотношений в сфере обязательного пенсионного, социального, медицинского страхования. Составьте схему, с указанием общих и отличительных черт состава участников этих правоотношений.

21. В чем выражается императивность метода правового регулирования различных видов обязательного социального и собственно страхования?

22. Охарактеризуйте признаки, свидетельствующие о связи правоотношений в сфере обязательного страхования (социального и собственно страхования) с финансово-правовыми отношениями.

23. Дайте понятие и назовите основные особенности обязательного пенсионного страхования.

Охарактеризуйте основные права и обязанности субъектов правоотношений по обязательному пенсионному страхованию. Почему указанное страхование относится к специальным видам страхования?

24. Раскройте понятие, основы организации обязательного медицинского страхования в РФ. Является ли указанный вид страхования специальным?

25. Что составляет правовую основу системы обязательного страхования в РФ? Каковы источники финансово-правового регулирования в этой сфере?

Раздел V

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ

Глава 24. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ

§ 1. Понятие и система государственных и муниципальных расходов

В современных условиях формирования новых экономических отношений в Российской Федерации, сопровождающегося осложненной финансовой ситуацией в стране, в том числе и недостаточностью финансовых ресурсов, важное значение имеет четкость в правовом регулировании порядка использования последних, т.е. осуществления государственных и муниципальных расходов.

Выражение «государственные (и муниципальные) расходы» можно понимать в разных аспектах. Например, как *конкретные суммы затрат государства и муниципальных образований*, произведенных ими в целях выполнения своих функций и задач. Такое понимание имеет значение для учета средств, анализа расходов и определения перспектив социально-экономической политики и других направлений развития государства. Следует отметить публичный характер этих расходов.

Помимо этого, данное понятие имеет *организационный и юридический аспекты*, выступая в качестве *составной части финансовой деятельности государства и муниципальных образований*, а именно, деятельности по использованию находящихся в их собственности и распоряжении денежных средств. Ей присущи все общие особенности финансовой деятельности государства и муниципальных образований при наличии специфических черт, свойственных данному ее этапу. Следует отметить, что эта часть (направление) финансовой деятельности находится во взаимозависимости с другими ее направлениями: образованием денежных фондов, их распределением; неотъемлемым ее элементом также

630 Глава 24. Финансово-правовые основы гос. и муниципальных расходов

должен быть финансовый контроль. Все это наглядно проявляется в условиях финансовых трудностей государства, усугубляющихся принятием решений, не подкрепленных наличием необходимой финансовой базы, недостатками в организации государственного контроля за использованием финансовых ресурсов.

В процессе деятельности по осуществлению государственных и муниципальных расходов возникает широкий круг общественных отношений, регулируемых финансовым правом, а в связи с ней — и другими отраслями права — гражданским, административным и др. В *финансовых правоотношениях* в данном случае участвуют *государственные и муниципальные предприятия, организации, учреждения, их вышестоящие органы, а также банки*, через которые производится выдача средств. В таких правоотношениях могут участвовать *и негосударственные или немунципальные организации*, если государственные органы власти или органы местного самоуправления примут специальные решения о выделении им государственных или муниципальных средств.

Совокупность финансово-правовых норм, регулирующих упомянутые финансовые

отношения, представляет собой раздел Особенной части финансового права, состоящий из ряда финансово-правовых институтов, которые отражают специфику различных правовых режимов государственных и муниципальных расходов.

Таким образом, государственные и муниципальные расходы получают свое выражение в соответствующих финансово-правовых институтах и правоотношениях. Они обладают характерными чертами финансового права и финансовых правоотношений в целом и связанными с ними конкретизирующими особенностями.

Совокупность упомянутых правовых институтов в финансово-правовой литературе принято именовать «Правовое регулирование государственных (и муниципальных) расходов».

Анализируя содержание правовых институтов государственных и муниципальных расходов, следует обратить внимание на их тесную связь с институтами бюджетного права, государственных и муниципальных внебюджетных фондов, финансов государственных и муниципальных предприятий: регулируемые этими институтами отношения получают развитие в процессе осуществления государственных и муниципальных расходов как завершающем этапе реализации государственных и местных бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов, финансовых планов предприятий. На этом этапе происходит *использование выделен-*

§ 1. Понятие и система государственных и муниципальных расходов 631

ных для расходов средств всеми их непосредственными получателями.

Отсюда ясно исключительно важное практическое значение финансово-правовых институтов государственных и муниципальных расходов, четкости составляющих их правовых норм, как механизма, способствующего экономному и эффективному использованию государственных и муниципальных денежных средств строго по целевому назначению в соответствии с утвержденными[^] программами, планами и приоритетами. Это особенно актуально для последнего времени, когда в сложнейших условиях дефицита государственных и муниципальных финансовых ресурсов наблюдаются многочисленные факты отвлечения бюджетных средств на непредусмотренные мероприятия и даже «исчезновение» их в неизвестном направлении, выхода из-под государственного контроля.

Государственные и муниципальные расходы представляют в своей совокупности определенную *систему* и классифицируются по разным основаниям.

Прежде всего в зависимости от формы собственности субъектов, осуществляющих публичные расходы, их следует подразделить на *государственные* и *муниципальные*,

Такую классификацию развивает подразделение расходов на три группы соответственно уровням организации власти в Российской Федерации: *федеральные расходы*; *расходы субъектов Федерации (региональные)*, которые вместе с федеральными составляют государственные расходы, и *расходы местного значения*, или *муниципальные*.

Вместе с тем требует уяснения вопрос *о составных частях государственных и муниципальных расходов, исходя из источников их финансирования*: ограничивается ли их содержание только расходами за счет бюджетных средств или оно является более широким? В финансово-правовой литературе широко распространенным является мнение о нетождественности понятий «бюджетные расходы» и «государственные и муниципальные расходы», о соотношении их как части и целого. Однако высказаны и иные или недостаточно четко выраженные по этому поводу суждения¹. Более убедительным и практически значимым представляется

¹ См., например, по этому вопросу: *Цыпкин С.Д.* Финансово-правовые институты. М., 1983. С. 27. А.И. Худяков вообще не выделяет институтов государственных и муниципальных расходов в системе финансового права. См.: *Худяков А.И.* Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 214.

632 Глава 24. Финансово-правовые основы гос. и муниципальных расходов

первое из упомянутых здесь мнений. Действительно, бюджетные расходы, хотя и являются решающими в составе государственных и муниципальных расходов, тем не менее составляют их часть, не охватывая всех затрат государства (муниципальных образований). Другая часть расходов производится за счет средств государственных и муниципальных внебюджетных фондов, которые, как и бюджетные средства, входят в состав соответствующей казны, а также за счет средств государственных и муниципальных предприятий, организаций, учреждений, получаемых ими в результате своей деятельности.

Следовательно, в зависимости от источников получения денежных средств, а также порядка их планирования и использования расходы можно подразделить на: а) *централизованные*,

осуществляемые за счет бюджета и государственных (муниципальных) внебюджетных фондов; и б) *децентрализованные*, осуществляемые государственными и муниципальными организациями за счет тех средств, которые получены ими самими в результате своей деятельности и остаются в их распоряжении.

В зависимости от характера участия в общественном производстве деятельности выделяются расходы на финансирование: а) *оборотных средств (текущих расходов)*; б) *основных фондов (капитальных вложений)*; в) *создание резервов*.

Существенное значение для характеристики целевых направлений государственных и муниципальных расходов имеет классификация их по *функциональному признаку*.

Законодательная основа такой классификации заложена Федеральным законом «О бюджетной классификации»¹. Хотя Закон установил ее только в отношении бюджетов, в определенной части она применима к государственным и муниципальным расходам в целом. Так, в составе последних можно выделить направления расходов на:

а) отрасли экономики — промышленность, строительство сельское хозяйство и т.д.;

б) социально-культурную сферу и науку;

в) охрану окружающей природной среды;

г) оборону;

д) правоохранительную деятельность, обеспечение безопасности, функционирование судебной системы;

е) международную деятельность;

§ 2. Понятие и правовые принципы финансирования расходов

633

СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3338; 2001. № 33. Ст. 3437; 2002. № 19. Ст. 1796.

ж) государственное управление и местное самоуправление, включая функционирование представительных и исполнительных органов власти;

з) создание запасов и резервов; и) прочие расходы.

Можно заметить ряд общих характеристик, свойственных понятиям государственных (муниципальных) расходов и доходов: расходы, как и доходы подразделяются на централизованные и децентрализованные, а также на федеральные, субъектов Федера-ции (региональные) и местные (муниципальные) или более обобщенно — на государственные и местные (муниципальные).

Государственные (муниципальные) расходы и государственные (муниципальные) доходы — тесно взаимосвязанные категории. Объем расходов находится в прямой зависимости от объема доходов. При их несоответствии наступают негативные последствия — бюджетный дефицит, инфляция национальной валюты в связи с покрытием недостатка средств эмиссией денежных знаков, введение дополнительных налогов, использование внутренних и внешних займов в больших размерах, чем может выдержать экономика, и т.д., которые могут перерасти в глубокий финансовый кризис.

§ 2. Понятие и правовые принципы финансирования расходов

Государственные и муниципальные расходы осуществляются путем финансирования.

Финансирование государственных или муниципальных расходов — это урегулированное правовыми нормами выделение (отпуск) государственных или муниципальных денежных средств, как правило, на безвозмездной и безвозвратной основе (за исключением установленных законодательством условий возвратности и возмездности), для деятельности и развития предприятий, организаций и учреждений соответственно их задачам и функциям.

Но нередко термин «финансирование» применяется, в том числе и в законодательстве, в широком смысле, включая в него и банковское кредитование, когда имеется в виду не правовой режим получения средств, а их общий объем, независимо от источников (см., например, ст. 24 Федерального закона от 16 июля 1998 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»¹).

СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

Jft

634 Глава 24. Финансово-правовые основы гос. и муниципальных расходов

T

Однако в данном случае следует учитывать условность такого выражения, поскольку речь идет о средствах, выдаваемых банком и на основе кредитного договора. Причем эти средства находятся в распоряжении банка в качестве его кредитных ресурсов.

Что касается финансирования, то банк не вправе распоряжаться средствами, направленными на банковские счета организаций в таком порядке. Хотя практика и свидетельствует об ином: нередки случаи использования банками выделенных организациям бюджетных средств в своих интересах, что ставит задачу необходимости совершенствования порядка финансирования государственных и муниципальных расходов, усиления государственного контроля и ответственности в этой сфере финансовой деятельности.

В порядке финансирования государственных (муниципальных) расходов в связи с преобразованиями экономики появились *новые черты*: расширился круг источников финансирования государственных и муниципальных расходов (что однако не свидетельствует о достаточности средств), появились новые организационно-правовые формы финансирования. В настоящее время *источниками финансирования* государственных и муниципальных расходов выступают средства:

а) государственных и муниципальных бюджетов, причем, на основании специально принятых решений они могут быть выделены и на срочной, возвратной, платной основе (см. ст. 6 БК РФ и например, ст. 58 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» о предоставлении бюджетных кредитов, ст. 130 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» об использовании средств Бюджета развития)¹;

б) средства государственных (муниципальных) внебюджетных фондов;

в) средства отраслей экономики — централизованные фонды министерств, ведомств, собственные финансовые ресурсы предприятий, учреждений.

В последнее время в формировании необходимой для финансирования финансовой основы усилилось значение *заемных и привлеченных средств*. Так, помимо увеличения заемных средств в федеральном бюджете, Правительство РФ разрешило Пенсионному фонду РФ осуществить выпуск собственных ценных бумаг

СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 2; 1999. № 9. Ст. 130.

§ 2. Понятие и правовые принципы финансирования расходов

635

(векселей, облигаций) на сумму до 15 млрд руб.¹ Придается большое значение привлечению иностранных инвестиций².

В расходах многих государственных социально-культурных бюджетных учреждений стало занимать довольно существенное место использование полученных ими в результате своей деятельности дополнительных, помимо ассигнований из бюджета, — внебюджетных доходов. Это в значительной мере связано с недостаточным бюджетным финансированием, вызванным финансовыми трудностями в стране, а также развитием рыночных отношений.^{3*}

Что касается хозяйствующих субъектов (коммерческих организаций), то переход на новые методы хозяйствования повлек сокращение бюджетных средств, выделяемых в отрасли экономики, и переход предприятий в основном на самофинансирование.

Среди новых организационно-правовых форм финансирования государственных и муниципальных расходов следует отметить такие, как *финансирование объектов (программ) на конкурсной основе; выделение грантов* (единовременных безвозмездных и безвозвратных пособий с условием соблюдения определенных требований) обычно образовательным учреждениям, творческим коллективам и т.п., как правило, также в порядке конкурса или другой системы отбора.

Широко распространенной стала *многоканальная система финансирования* государственных программ с использованием средств бюджетов разных уровней и внебюджетных источников (см., например, утвержденную постановлением Правительства РФ от 24 июня 1998 г. № 650 Федеральную целевую программу «Развитие медицинской промышленности в 1998 — 2000 гг. и на период до 2005 года»)³, Федеральную целевую программу «Интеграция науки и высшего образования России на 2002—2006 годы», утвержденную постановлением Правительства РФ от 5 сентября 2001 г.⁴

При этом финансирование планируется на разные сроки: помимо *годового*, оно может быть *среднесрочным и долгосрочным*.

Взамен непосредственного финансирования отдельных объектов (программ) в качестве меры их государственной поддержки

¹ См. постановление Правительства РФ от 10 июля 1998 г. № 750 // СЗ РФ. 1998. №28. Ст. 3370.

² См. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. «Об иностранных инвестициях» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

³ СЗ РФ. 1998. №27. Ст. 3178.

⁴ СЗРФ. 2001. №37. Ст. 3695.

636 Глава 24. Финансово-правовые основы гос. и муниципальных расходов

довольно широкое распространение получило *предоставление гарантий и поручительство коммерческим банкам* за счет средств федерального бюджета как условие выдачи кредита. Эти гарантии и поручительства могут преобразоваться в государственные расходы за счет федерального бюджета в случае нарушения обязательств по возврату кредита его получателем. Неслучайно в последнее время проводятся меры по сокращению таких гарантий и поручительств (см., например, ст. 101 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год»). Все формы финансирования нуждаются в совершенствовании их правового регулирования. Финансирование осуществляется на основании определенных принципов. В формировании системы нормативных актов, регулирующих порядок осуществления государственных и муниципальных расходов, выявление этих принципов имеет важное значение. Названные принципы находят отражение (хотя и недостаточное) в действующем законодательстве. Некоторые из них сложились ранее, другие возникли в годы преобразования экономики. Можно назвать следующие *общие принципы финансирования* государственных и муниципальных расходов (действующие независимо от источников финансирования):

- а) плановость; согласно этому принципу расходы должны планироваться на основе государственных или муниципальных планов и программ; в финансовых планах необходимо отражение потребностей в средствах и источников их удовлетворения; финансирование должно осуществляться в меру выполнения плановых заданий с учетом освоения ранее выданных сумм, в связи с чем важное значение имеет разбивка годовых назначений на периоды;
- б) соответствие планируемых расходов объему государственных или муниципальных доходов;
- в) целевое направление средств, что означает необходимость помимо указания общей суммы средств, выделяемых получателям, определения конкретных мероприятий и целей, на которые они должны быть использованы;
- г) соответствие финансируемых расходов охраняемым законом правам и интересам граждан, организаций, государства (Российской Федерации и ее субъектов), муниципальных образований;
- д) соответствие финансируемых расходов требованиям экологических, санитарно-гигиенических и других установленных законом и в соответствии с ним норм;

§ 2. Понятие и правовые принципы финансирования расходов

637

- е) безвозвратность и безвозмездность выделения средств (за исключением случаев, установленных в соответствии с законодательством);
- ж) контроль за использованием государственных и муниципальных средств и ответственность за правонарушения в этой области.

Было бы целесообразно сформулировать и закрепить напрямую и комплексно принципы финансирования государственных и муниципальных расходов.

Порядок финансирования государственных и муниципальных расходов различается в зависимости от разных факторов, например, от источников финансирования, от предметно-целевого направления средств (различают порядок финансирования капитальных вложений, прироста оборотных средств, текущих расходов и др.).

Вместе с тем можно выделить *два основных правовых режима финансирования в зависимости от субъектов, использующих средства*:

- а) финансирование государственных или муниципальных коммерческих организаций, за которыми имущество закрепляется на праве хозяйственного ведения;
- б) финансирование государственных или муниципальных учреждений, состоящих на бюджете и относящихся к некоммерческим организациям, действующим на праве оперативного управления имуществом, т.е. сметно-бюджетное финансирование.

Промежуточным между ними, обладающим чертами первого и второго режимов, является финансирование казенных предприятий, действующих на праве оперативного управления имуществом. Эти предприятия в сравнении с другими государственными (муниципальными) предприятиями имеют особенности в порядке планирования и использования средств.

В названных правовых режимах находят отражение правовые режимы финансирования, которые выделяются по другим основаниям, например, по предметно-целевому направлению средств. Поэтому их можно было бы обозначить именно как основные правовые режимы финансирования. Между этими основными правовыми режимами имеются различия по следующим признакам:

- а) по источникам финансирования;
- б) по содержанию и порядку утверждения финансовых планов, на основании которых производится финансирование;
- в) по предметно-целевому направлению средств;
- г) по содержанию прав и обязанностей коммерческих организации и бюджетных учреждений, осуществляющих государственные или муниципальные расходы. Эти различия отражают особенности задач и сфер деятельности предприятий и учреждений, специфику государственного регулирования и управления в этих сферах.

Актуальность задач целесообразного, эффективного и экономного расходования государственных (муниципальных) средств вызывает потребность в совершенствовании законодательства, других правовых актов, призванных регулировать этот процесс. До настоящего времени существуют лишь разрозненные правовые акты или отдельные нормы по этим вопросам.

§ 3. Правовые основы финансирования капитальных вложений

Решающая роль в развитии общественного производства, его темпах, эффективности и в конечном итоге в степени удовлетворения потребностей общества принадлежит *капитальным вложениям, т.е. затратам на воспроизводство основных фондов*. Недостаточность капитальных вложений губительно сказывается на экономике всей страны, ведет к негативным последствиям в социальных отношениях, разрушению их устойчивости. Поэтому правовое регулирование порядка осуществления государственных и муниципальных расходов на капитальные вложения занимают особое место в системе финансово-правовых норм, хотя эти расходы, как и текущие затраты¹ в связи со сложностями процесса перехода к новому типу экономики и финансовыми трудностями в стране резко сократились. Степень износа оборудования во многих отраслях достигла критического уровня. На предприятиях текстильной и легкой промышленности износ составляет от 40 до 70% и выше².

Нормативным актом, закрепляющим основные положения о деятельности в данной сфере в целом является Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. «Об инвестиционной деятельности в

¹ См., например, постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 октября 1998 г. «О неотложных мерах по финансовому и ресурсному обеспечению Вооруженных сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 44. Ст. 5444.

² См.: Финансы. 2001. №9. С. 21.

§ 3. Правовые основы финансирования капитальных вложений

639

Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»¹.

Соответственно названному закону *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*.

Объектами капитальных вложений являются различные виды вновь создаваемого или модернизируемого имущества, в том числе находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Если создание или использование каких-либо объектов не соответствует законодательству РФ и утвержденным стандартам, то капитальные вложения в них запрещаются.

Источниками финансирования капитальных вложений являются собственные и (или) привлеченные средства инвесторов. *Инвесторами*, т.е. лицами, осуществляющими капитальные вложения, могут быть государственные органы, органы местного самоуправления, а также физические и юридические лица, в том числе иностранные субъекты предпринимательской деятельности.

Государство осуществляет регулирование капитальных вложений в стране.

Законодательство определяет *формы и методы государственного регулирования капитальных вложений*: во-первых, путем создания благоприятных условий для развития такой инвестиционной деятельности (совершенствования системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений, принятия антимонопольных мер, проведения переоценки основных фондов в соответствии с темпами инфляции и др.) и, во-

вторых, путем прямого участия государства в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений (разработка, утверждение и финансирование проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, а также за счет этих средств совместно с иностранными государствами, формирование перечня строек, осуществляемых за счет средств федерального бюджета для государственных нужд, предоставление по проектам на конкурс-

¹ СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096; 2000. № 2. Ст. 143. В связи с принятием названного Закона утратил силу Закон РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» 1991 г., в части норм, противоречащих новому Закону.

640 Глава 24. Финансово-правовые основы гос. и муниципальных расходов

ной основе гарантий за счет бюджетных средств, размещения бюджетных средств для финансирования проектов на конкурсной основе, проведение экспертизы проектов, разработка и утверждение стандартов и осуществление контроля за их соблюдением и др.).

Размещение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ осуществляется на возвратной, срочной и возмездной основах. Размер взимаемых при этом процентов за пользование средствами определяется законами о бюджетах на соответствующий год. Применяются и другие формы возврата бюджетных средств.

Выделение средств из федерального бюджета для капитальных вложений производится через входящий в него в качестве составной части *Бюджет развития*, правовые основы формирования и расходования которого определены Федеральным законом от 26 ноября 1998 г. «О Бюджете развития»¹.

Средства Бюджета развития формируются за счет: внутренних и внешних заимствований РФ на инвестиционные цели; части доходов от использования и продажи, а также приватизации федерального имущества; доходов от бюджетных инвестиционных ассигнований на условиях возвратности, платности и срочности; отчислений части поступлений от размещения государственных ценных бумаг и др.

Использование средств Бюджета развития должно осуществляться исключительно *на конкурсной основе* на условиях возвратности, платности, срочности. При этом не допускается отвлечение его временно свободных средств на финансовые операции, не связанные с реализацией инвестиционных проектов.

Субъекты РФ могут принимать участие в реализации задач Бюджета развития путем принятия на себя обязательств по предоставлению государственной поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на их территориях.

За исполнением Бюджета развития осуществляется *контроль* аналогично контролю за исполнением федерального бюджета. Счетная палата РФ проводит проверку финансовой деятельности Правительства РФ по использованию средств Бюджета развития на основе поручения Государственной Думы.

Порядок финансирования инвестиционных проектов за счет средств федерального бюджета определяется Правительством РФ-

СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5856.

§ 3. Правовые основы финансирования капитальных вложений 641

.налогична компетенция органов исполнительной власти субъектов РФ в отношении порядка финансирования за счет средств 'соответствующих региональных бюджетов.

Федеральное законодательство закрепляет также *основы регулирования капитальных вложений органами местного самоуправления*. Предусмотрены аналогичные государственным формы и методы регулирования (соответственно компетенции органов местного самоуправления) как путем создания в муниципальных образованиях благоприятных условий для инвестиций капитальных вложений, так и путем прямого участия органов местного самоуправления в этих инвестициях.

Размещение средств местных бюджетов для финансирования капитальных вложений также должно осуществляться на возвратной, срочной и платной основах. Контроль за целевым и эффективным использованием средств местных бюджетов, направляемых на капитальные вложения, осуществляют органы, уполномоченные представительными органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления могут участвовать в финансировании проектов, осуществляемых Российской Федерацией и ее субъектами. Утверждение таких проектов

производится по согласованию с органами местного самоуправления.

В целях повышения эффективности инвестиций, создания условий для широкого привлечения финансовых ресурсов, в том числе от иностранных инвесторов, Указом Президента РФ от 15 марта 1993 г. была создана новая государственная структура — *Российская финансовая корпорация*¹.

Российская финансовая корпорация как *государственное предприятие* наделена функциями агента Правительства РФ по финансированию инвестиционных проектов на возвратной и платной основе за счет централизованных финансовых и кредитных ресурсов. Ее финансовая деятельность заключается в организации финансирования капитальных вложений в приоритетные проекты.

В распоряжении Российской финансовой корпорации находится *инвестиционный фонд*, который формируется за счет следующих источников: средств федерального бюджета и кредитов Центрального банка РФ, направляемых на финансирование капитальных вложений; части средств внебюджетных фондов, предна-

¹ См.: САПП. 1993. № 12. Ст. 991; постановление Совета Министров — Правительства РФ «О Российской финансовой корпорации» от 17 апреля 1993 г. // САПП. 1993. 3 17. Ст. 1548.

21-941

642 Глава 24. Финансово-правовые основы гос. и муниципальных расходов

значенных для осуществления отраслевых инвестиционных программ; а также средств, аккумулируемых самой корпорацией. Корпорация может привлекать средства юридических лиц и граждан, выпуская и размещая в этих целях *ценные бумаги*. Финансирование инвестиционных проектов корпорация производит в основном на *коммерческой и возвратной основе*.

Распределение средств инвестиционного фонда за счет централизованных источников Корпорация производит во взаимодействии с Министерством экономического развития и торговли РФ.

Осуществляя свои задачи, корпорация выполняет следующие функции:

проведение конкурсного отбора и экспертизы инвестиционных проектов;

предоставление по поручению Правительства РФ кредитов и осуществление финансирования инвестиционных проектов;

установление договорных отношений с коммерческими банками, которые осуществляют финансирование инвестиционных проектов;

организация контроля за эффективным использованием инвестируемых средств;

привлечение на коммерческой основе 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 законодательством.

Корпорация действует на основе устава, одобренного Правительством и утвержденного Государственным комитетом РФ по управлению государственным имуществом.

В задачах и функциях Корпорации проявляется отказ от традиционных методов управления финансами. Однако сохраняется значение государственно-властного характера функций в данной сфере.

Финансово-инвестиционные корпорации создаются также органами власти субъектов РФ.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определение государственных и муниципальных (местных) расходов.

2. Каково соотношение понятий «финансовая деятельность государства» и «государственные расходы»?

Контрольные вопросы

643

3. Охарактеризуйте финансовые правоотношения, возникающие в связи с государственными и муниципальными расходами.

4. Рассмотрите классификацию государственных и муниципальных расходов по разным основаниям.

5. Дайте определение финансирования государственных и муниципальных расходов. Назовите принципы финансирования.

6. Укажите источники финансирования государственных и муниципальных расходов.

7. Какие новые явления возникли в порядке финансирования государственных и муниципальных расходов в условиях перехода к рыночной экономике?

8. Каковы различия в правовых режимах коммерческих и некоммерческих организаций?

9. Что такое капитальные вложения? Каково их значение? 10. Что является объектом капитальных вложений?

11. Назовите источники финансирования капитальных вложений. , 12. В каких формах

осуществляется государственное регулирование ^капитальных вложений?

У 13. Как осуществляют регулирование капитальных вложений орга-/иы местного самоуправления?

|- 14. На каких принципах производится размещение средств федерального бюджета для расходов на капитальные вложения? На каких принципах производится размещение средств местных бюджетов для расходов на капитальные вложения?

15. Охарактеризуйте Бюджет развития, цели его формирования, источники средств, принципы использования.

16. Охарактеризуйте цели создания Российской финансовой корпорации, ее функции.

21 •

Г л а в а 25. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ СМЕТНО-БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

§ 1. Понятие сметно-бюджетного финансирования и его объекты

Финансирование как метод финансовой деятельности государства осуществляется в двух основных правовых режимах: финансирование государственных, или муниципальных объединений и организаций, за которыми имущество закрепляется на праве хозяйственного ведения, и финансирование государственных или муниципальных учреждений, относящихся к некоммерческим организациям, действующих на праве оперативного управления имуществом (сметно-бюджетное финансирование).

Сметно-бюджетное финансирование — это порядок выделения средств из бюджетов и внебюджетных фондов бюджетным учреждениям на основе смет, для осуществления их основной деятельности. Сметно-бюджетное финансирование, как и финансирование в целом, осуществляется на основе единых принципов безвозвратности и безвозмездности отпуска денежных средств, целевого использования финансовых средств, получения максимального эффекта при минимуме затрат, соблюдения финансовой дисциплины, финансирования по мере выполнения работ, услуг и с учетом использования ранее отпущенных ассигнований. Кроме того, можно отметить *специальные принципы*, свойственные сметно-бюджетному финансированию: получения средств учреждениями из бюджета, соответствующего их *подчиненности*, на основе финансовых документов, называемых *сметами* доходов и расходов, планирование и финансирование деятельности на основе *экономических нормативов*. Режим сметно-бюджетного финансирования охватывает широкий круг объектов. Это, прежде всего учреждения социальной сферы (образования, здравоохранения, культуры и искусства). Сметно-бюджетное финансирование распространяется на органы представительной и исполнительной власти, на правоохранительные органы, судебные органы, органы прокуратуры, органы государственной безопасности.

§ 1. Понятие сметно-бюджетного финансирования и его объекты 645

Не менее значимыми для Российской Федерации являются расходы на национальную оборону и расходы на управление, финансирование которых осуществляется также в режиме сметно-бюджетного финансирования..

Понятие «сметно-бюджетного финансирования» неразрывно связано с понятием «бюджетного учреждения».

Бюджетным учреждением признается организация, созданная органом государственной власти РФ, органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для осуществ вления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета, или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов¹.*

Таким образом, деятельность учреждения на основе установленных заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг и финансирование ее за счет соответствующего бюджета, согласно смете являются определяющими признаками, согласно которым можно присвоить организации статус бюджетной.

В перечень расходов бюджетных учреждений входят: оплата труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулируемыми 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 местного самоуправления; командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством РФ; оплата товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам; оплата товаров, работ и услуг в

соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается². Согласно ст. 237 БК РФ бюджетное учреждение, финансируемое на основе сметы доходов и расходов, в случае задержки фи-

Статья 161 БК РФ. Статья 70 БК РФ.

646

Глава 25. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования

нансирования из бюджета более чем на два месяца или при финансировании не более 75% объема бюджетных ассигнований, установленного уведомлением о бюджетных ассигнованиях за квартал, вправе самостоятельно определять направление кассового расхода со своих счетов в органах федерального казначейства в пределах доведенных вышестоящим распорядителем¹ бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования.

Необходимо также отметить, что БК РФ ввел понятие «получателя бюджетных средств».

Таковым является бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год².

Получатель бюджетных средств должен быть юридическим лицом, иметь утвержденную смету доходов и расходов, открывать лицевой счет в казначействе с указанием постатейного объема ассигнований на год, квартал, лимита финансирования на месяц.

Законодательно закреплены также *права получателей бюджетных средств* на:

своевременное получение и использование бюджетных средств в соответствии с утвержденным бюджетной росписью размером с учетом сокращения и индексации; своевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств;

компенсацию в размере недофинансирования.

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;

¹ Статья 159 БК РФ определяет «распорядителя бюджетных средств» как орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. Главный распорядитель средств федерального бюджета — орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенной ведомственной классификацией расходов федерального бюджета (ст. 158 БК РФ).

² Статья 162 БК РФ.

§ 1. Понятие сметно-бюджетного финансирования и его объекты

647

своевременно и в полном объеме вносить плату за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе;

своевременно представлять отчет и иные сведения об использовании бюджетных средств¹.

Статусом бюджетного учреждения наделяется значительный круг субъектов. К примеру, бюджетными учреждениями только в сфере образования являются: дошкольные образовательные учреждения; образовательные школы-интернаты; образовательные учреждения для детей-сирот, оставшихся без попечения родителей; специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением; образовательные учреждения среднего профессионального образования (техникумы, училища, колледжи); учреждения высшего профессионального образования; учреждения дополнительного профессионального образования — повышения квалификации.

Образование является одним из основных конституционных прав граждан РФ (см. ст. 43 Конституции РФ). Законодательство содержит ряд положений, касающихся принципов финансирования образовательных учреждений, а именно: приоритетность сферы образования, гарантированность государственного финансирования, учет и стимулирование внебюджетных поступлений. В частности, в соответствии с принципом гарантированности финансирования государство берет на себя восполнение затрат на нужды образования в объеме не менее 10%

национального дохода, с ежеквартальной индексацией в соответствии с темпами инфляции, а также закрепляется защищенность соответствующих расходных статей федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов².

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (п. 3 ст. 2) гласит: «Государство обеспечивает приоритетность развития высшего и послевузовского профессионального образования посредством финансирования за счет федерального бюджета государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования.

При этом, на соответствующие цели не может быть выделено

¹ Статья 163 БК РФ.

Статья 40 (п. 2) Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании» // СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 150.

Т

менее чем 3% расходов федерального бюджета, за счет которого обеспечивается финансирование обучения в государственных высших учебных заведениях не менее чем 170 студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации»¹.

Правовой базой сохранения и развития отечественной культуры является Закон РФ от 9 октября 1992 г. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»², предусматривающий, что государство берет на себя обязательства по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и благ. В связи с "чем необходимо осуществление бюджетного финансирования государственных и в необходимых случаях негосударственных организаций культуры (на культуру ежегодно должно направляться не менее 2% федерального бюджета и 6% территориальных бюджетов); стимулирование развития культуры через предоставление налоговых льгот предприятиям, физическим лицам, вкладывающим свои средства в решение этих задач; способствовать развитию благотворительности в области культуры.

Расходы на здравоохранение занимают важное место в общем объеме финансирования социально-культурных мероприятий и включают в себя затраты на содержание лечебно-профилактических и санитарно-эпидемиологических учреждений, детских профилактических и противозидемических организаций. В Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г.³ охрана здоровья граждан осуществляется через три основные системы: государственную, муниципальную, частную.

К государственной системе здравоохранения относятся находящиеся в государственной собственности и подчиненные органам управления государственной системы здравоохранения лечебно-профилактические, научно-исследовательские и образовательные учреждения, фармацевтические организации, аптечные учреждения и т.д. Муниципальная система здравоохранения включает муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности медицинские учреждения.

¹ См.: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

² ВВС. 1992. № 46. Ст. 2615.

³ ВВС. 1993. №33. Ст. 1318.

§ 1. Понятие сметно-бюджетного финансирования и его объекты 649

Частная система здравоохранения создается и финансируется частными организациями, общественными объединениями и физическими лицами.

Расходы в медицинских учреждениях складываются главным образом из расходов на заработную плату медицинскому и административно-хозяйственному персоналу, питание больных по нормам в зависимости от типа учреждения, приобретение медикаментов и т.д. Лечение наиболее распространенных болезней^* травм и иных неотложных состояний; проведение санитарно-гигиенических мероприятий; медицинская профилактика важнейших заболеваний; меры по охране семьи, материнства и т.д. являются доступными и оплачиваемыми из бюджета для каждого гражданина видами медицинского обслуживания.

Гарантированный объем бесплатных медицинских услуг не исключает существование платных услуг, оказываемых медицинскими учреждениями по ценам и тарифам, предусмотренными прейскурантами.

По качественным параметрам наше здравоохранение уступает современному мировому уровню. Для того чтобы привлечь дополнительные источники финансирования и одновременно сохранить государственные гарантии населения, в медицинском обслуживании выбрана бюджетно-страховая модель.

Таким образом, основными источниками финансирования охраны здоровья граждан являются:

- 1) средства бюджетов всех уровней;
- 2) средства, направляемые на обязательное и добровольное медицинское страхование в соответствии с Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»¹;
- 3) средства целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан;
- 4) средства государственных и муниципальных предприятий, организаций и других хозяйствующих субъектов;
- 5) доходы от ценных бумаг;
- 6) кредиты банков и других кредиторов;
- 7) безвозмездные и (или) благотворительные взносы и пожертвования;
- 8) иные источники, не запрещенные законодательством РФ. Финансирование деятельности предприятий, учреждений и организаций муниципальной системы здравоохранения осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней, целевых фондов, ВВС. 1991. №27. Ст. 920.

650 Глава 25. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования

предназначенных для охраны здоровья граждан и иных источников, не запрещенных законодательством РФ¹.

Структура государственных расходов с преобладанием удельного веса ассигнований на программы образования, здравоохранения и т.д. сложилась в большинстве ведущих стран мира. Крайне важно руководствоваться принципом социальной направленности финансовой деятельности в современных условиях преобразования российского государства, поскольку все преобразования имеют смысл и получают признание со стороны общества, когда позволяют решать проблемы повышения уровня жизни граждан, уменьшения социального неравенства.

Государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную и исполнительную деятельность органов, каждая из которых является объектом финансирования. Согласно ст. 84 БК 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. Документами, определяющими объем расходов на содержание аппарата управления, являются штатные расписания и сметы расходов.

На региональном и местном уровне структура органов управления в целом аналогична государственной².

Объектом финансирования является Федеральная судебная система включающая в себя общие суды, военные суды, возглавляемые Верховным Судом РФ, арбитражные суды, возглавляемые Высшим арбитражным судом РФ, Конституционный Суд РФ и конституционные и уставные суды субъектов РФ.

Конституция РФ (ст. 124) закрепила положение о финансировании судов из федерального бюджета и о необходимости

¹ Статьи 10, 13 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

² Статьи 86 и 87 БК РФ закрепляют расходы, финансируемые исключительно из бюджетов субъектов Федерации и расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов, включающие финансирование деятельности законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ и содержание органов местного самоуправления.

обеспечения возможности полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с Федеральными законами, что нашло свое подтверждение в ст. 4 БК РФ. Увеличение расходов в данном направлении объясняется растущей нагрузкой на судебную систему и необходимостью проведения судебной реформы, основными задачами которой являются совершенствование системы гарантий независимости судей, подчинения их только закону, расширения возможностей граждан по обжалованию¹ суде неправомερных действий должностных лиц, установление более жесткого судебного контроля за применением мер принуждения и т.д.

Финансирование правоохранительных органов включает обеспечение деятельности органов внутренних дел, внутренних войск, уголовно-исправительной системы, органов налоговой полиции, органов пограничной службы, таможенных органов, органов прокуратуры и органов государственной противопожарной службы. В настоящее время прослеживается тенденция роста расходов на таможенные органы, что объясняется необходимостью обустройства таможен на новых границах России и значительной ролью таможенных органов в пополнении доходной части бюджета. Военные расходы, направленные на обеспечение оборонной функции государства, также входят в систему сметно-бюджетного финансирования. Они охватывают бюджетные ассигнования на содержание центрального аппарата Министерства обороны РФ, боевую подготовку и материально-техническое обеспечение войск, содержание и эксплуатацию военных объектов; научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, учебные расходы военных учебных заведений, ведомственные расходы в области здравоохранения. При формировании сметы расходов на оборону вначале определяется общий объем расходов в целом по Министерству обороны, затем составляются сметы военных округов и военных частей. Большая часть военных расходов финансируется централизованно, непосредственно Министерством обороны (оплата военной техники, продовольственного обеспечения войск и т.д.).

Бюджетные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, используют бюджетные средства исключительно через лицевые счета бюджетных учреждений, которые ведутся Федеральным казначейством РФ¹.
Статья 161 БК РФ.

Действующее российское законодательство предполагает привлечение наряду с ассигнованиями из бюджета дополнительных источников, составляющих финансовую базу деятельности бюджетных учреждений, что говорит о расширении их прав в области формирования, распределения и использования внебюджетных средств. Осуществление бюджетными учреждениями внебюджетной .финансовой деятельности является объективной необходимостью, обусловленной не только ограниченными возможностями бюджета, но в то же время потребностью включения учреждений в современные экономические отношения.

§ 2. Смета бюджетного учреждения и ее значение

Бюджетное учреждение осуществляет свою финансовую деятельность на основании *сметы доходов и расходов*.

Федеральное казначейство РФ либо другой орган, исполняющий бюджет, совместно с главными распорядителями бюджетных средств определяет права бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы.

В *смете доходов и расходов* 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 бюджетными учреждениями на праве оперативного управления и иной деятельности¹.

В связи с этим необходимо подчеркнуть, что в настоящее время само понятие «смета» расширилось, поскольку она включает как доходы и расходы бюджетного учреждения. Ранее

действовал порядок, при котором бюджетное учреждение составляло смету расходов (устанавливающую объем, целевое направление, распределение средств, выделяемых из бюджета), а также отдельно сметы доходов и расходов по каждому виду специальных (внебюджетных) средств.

Смета — это финансово-плановый акт, определяющий основные источники финансирования (доходы) бюджетного уч-

§ 2. Смета бюджетного учреждения и ее значение

653

Статья 161БК РФ.

реждения, а также объем, целевое назначение и поквартальное распределение расходов бюджетных учреждений. Смета бюджетного учреждения, являясь финансово-плановым актом, имеет юридическое значение, заключающееся в определении и конкретизации прав и обязанностей получателей бюджетных средств по образованию и использованию денежных фондов, а также финансовых органов и вышестоящих распорядителей бюджетных средств в области контроля за их целевым использованием.

По кругу учреждений и охватываемых ими мероприятий сметы можно классифицировать на индивидуальные, сводные и сметы централизованных мероприятий. Индивидуальная смета составляется каждым бюджетным учреждением с учетом особенностей и определением объемов его финансовой деятельности. Индивидуальные сметы учреждений, принадлежащих к одной сфере деятельности, объединяются соответствующими министерствами, ведомствами, департаментами, исполнительными органами власти субъектов РФ и местного самоуправления в сводные сметы.

Сметы расходов на централизованные мероприятия составляются министерствами, ведомствами, исполнительными органами власти субъектов РФ и местного самоуправления для осуществления определенных (централизованных) мероприятий, например, проведение конференций, семинаров и т.д.

Бюджетное учреждение в течение 10 дней со дня получения уведомления о бюджетных ассигнованиях обязано составить и предоставить на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств смету доходов и расходов по установленной форме¹.

Сводная смета по министерству, ведомству и т.д. учитывается при составлении расходной части соответствующего проекта бюджета. Смета доходов и расходов бюджетного учреждения, являющегося главным распорядителем бюджетных средств, утверждается руководителем главного распорядителя бюджетных средств.

Смета доходов и расходов действует в течение финансового года с 1 января по 31 декабря включительно, т.е. в срок, предусмотренный законом о федеральном бюджете РФ.

Ежемесячно, а также по окончании года бюджетные учреждения составляют

Статья 221 БК РФ.

I

654

Глава 25. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования

отчет об исполнении сметы, который направляется в вышестоящую организацию и территориальный орган Федерального казначейства. Порядок составления таких отчетов ежегодно определяется приказом Министерства финансов РФ об утверждении правил составления бухгалтерских отчетов организациями, состоящими на бюджете за соответствующий год.

Сметный процесс является важным моментом в функционировании бюджетных учреждений, поскольку правильное составление сметы, ее содержание влекут за собой финансирование в достаточном объеме, а рассмотрение сметы является одной из форм финансового контроля со стороны государственного органа за осуществлением государственных расходов.

Рассматривая сметы бюджетных учреждений, распорядитель бюджетных средств выясняет

вопросы о необходимости и целесообразности предусматриваемых расходов; о соблюдении действующих законов и постановлений правительства, а также указаний по составлению документации.

Смета бюджетного учреждения разрабатывается на основе Бюджетной классификации¹, имеющей важное значение как при осуществлении планирования и использования финансовых средств, так и при составлении отчетов об исполнении сметы.

Особая роль принадлежит указанию в смете кодов Бюджетной классификации, в соответствии с которыми учреждения должны производить кассовый расход поступивших финансовых средств. Такое указание является необходимым условием обеспечения целевого использования выделенных средств, способствующих исполнению закона о бюджете.

При составлении сметы бюджетным учреждением учитываются производственные показатели деятельности (задания, контрольные цифры), установленные учредителем. Например, для школ контрольными цифрами являются число учащихся и классов, по учреждениям профессионального образования — контингент студентов, для поликлиник — число посещений и т.д. При финансовом планировании, формой которого является смета, учитываются не только показатели на начало и конец финансового года, но и среднегодовые.

¹ Согласно ст. 18 БК РФ Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов и расходов 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 бюджетной системы РФ.

§ 2. Смета бюджетного учреждения и ее значение

655

В связи с этим бюджетное учреждение в ходе составления сметы в пределах контрольных цифр руководствуется также нормативами расходов.

Нормативы расходов — это установленные компетентными органами размеры затрат на расчетную единицу (норма расходов продуктов на одного человека в больнице, норма расхода одежды на ребенка в детском доме на один год и т.д.). Нормы расходов принято подразделять на *обязательные и необязательные* (расчетные); *материальные и денежные*.

Обязательные нормы расходов не подлежат изменению (расходы на командировки, нормы расходов на питание и т.д.), в то время как *необязательными* (расчетными) являются нормы, определяемые индивидуально для каждого бюджетного учреждения, исходя из его специфики (расходы на коммунальные платежи), самим же учреждением по согласованию с финансовыми органами.

Материальные нормы расходов определяют количество материальных средств на единицу расходов.

Денегные нормы представляют собой стоимостную форму выражения материальных норм, образуются путем умножения затрат в натуральном выражении на среднюю цену этих затрат.

Смета бюджетного учреждения содержит две основные группы расходов: *текущие расходы и капитальные расходы*.

В свою очередь текущие расходы, имеющие общий кодовый номер 100 000, объединяют широкую группу статей сметы, таких как: закупки товаров и оплата услуг (110 000); оплата труда государственных служащих (110 100), куда отнесены — оплата труда гражданских служащих (110 110), денежное довольствие военнослужащих (110 120), выходное пособие при увольнении (110 130); начисление на оплату труда, страховые взносы на государственное социальное страхование граждан (110 200); приобретение предметов снабжения и расходных материалов (110 300); (командировки и служебные разъезды (110 400); транспортные услуги (110 500); оплата услуг связи (110 600); оплата коммунальных услуг (110 700); прочие текущие расходы на закупки товаров и оплату услуг (111 000); субсидии, субвенции и текущие трансферты (130 000), включающие трансферты населению (130 300), выплату пенсий и пособий (130 310), стипендии (130 320), прочие трансферты населению (130 330).

Капитальные расходы имеют общий кодовый номер (200 000) и содержат статьи:

капитальные вложения в основные фонды

656

Глава 25. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования

(240 000); приобретение оборудования и предметов длительного пользования (240 100);

капитальный ремонт (240 300), включающий капитальный ремонт жилого фонда (240 310) и капитальный ремонт объектов непроизводственного назначения за исключением капитального ремонта жилого фонда (240 330).

Каждая из статей сметы имеет конкретное содержание обозначенных в ней расходов. К примеру, по экономической статье «оплата труда государственных служащих» планируются основные и дополнительные виды заработной платы, оплата за сверхурочную работу, за работу в ночное время, в выходные дни, все виды премий, доплаты за дополнительные виды работы и надбавок за высокое качество работы.

По статье «начисления на заработную плату» отражают все виды обязательных начислений на фонд оплаты труда.

Отдельной статьей в смете планируются расходы при служебных командировках, что включает в себя: расходы на оплату проезда, суточных, подъемных при служебных командировках и т.д.

Значительное место в затратах на содержание учреждений занимают коммунальные платежи: отопление, освещение, водоснабжение и т.д., расчетный объем средств которых зависит от объема и площади помещений, от условий обеспечения энергоресурсами и т.д.

По экономической статье «приобретение предметов снабжения и расходных материалов» планируются расходы на приобретение материальных средств, малоценных и быстроизнашивающихся, сюда отнесены: канцелярские принадлежности, медикаменты, мягкий инвентарь и обмундирование.

Затраты на оплату транспортных услуг включают расходы на содержание транспорта, в том числе текущий ремонт автомобилей, компенсации за использование личных легковых автомобилей и т.д.

Статья расходов «оплата услуг связи» предусматривает все виды услуг связи, абонентную плату за телефон, оплата междугородных переговоров, почтовых отправок, телефаксы и др.

В прочие текущие расходы входят суммы по оплате текущего ремонта оборудования и инвентаря, текущего ремонта зданий и сооружений.

К статье «Капитальные вложения в основные фонды» отнесены все виды расходов, способствующие приросту основных производственных и непроизводственных фондов, в том числе приобретение оборудования и предметов длительного пользования,

§ 3. Правовое регулирование внебюджетных средств бюджетных учреждений 657

капитальный ремонт помещений, в которых расположены бюджетные учреждения.

Принцип постатейного выделения средств для конкретного бюджетного учреждения способствует усилению финансового контроля за их целевым использованием.

Бюджетные учреждения прилагают к смете основные паспортные данные, которые служат обоснованием отдельных видов расходов. К примеру, образовательными учреждениями подготавливаются справки о движении контингента учащихся, данные о количестве факультетов, филиалов, научно-исследовательских подразделений; справки об учебно-материальной базе учреждения, что отражается в документах, содержащих данные об учебных площадях и других зданиях, находящихся в эксплуатации на начало текущего года; об обеспеченности необходимой для основного вида деятельности учебной, научной, методической литературой и т.д.

§ 3. Правовое регулирование внебюджетных средств бюджетных учреждений

Бюджетные учреждения наряду с ассигнованиями из соответствующих бюджетов имеют, как правило, и внебюджетные средства.

Правовой режим внебюджетных средств бюджетных учреждений, определенный Положением «О внебюджетных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете», утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 26 июня 1980 г. № 527¹, получил свое дальнейшее подтверждение и развитие в БК РФ. Названное Положение определяет три вида внебюджетных средств: специальные, депозитные и суммы по поручениям.

Специальными средствами являются доходы бюджетных учреждений, получаемые от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг или осуществления иной деятельности (п. 5).

Суммы по поручениям — средства, полученные от других организаций для выполнения

определенных поручений. После выполнения поручения бюджетное учреждение обязано выслать

¹ Постановление СМ СССР от 26 июня 1980 г. № 527 «О внебюджетных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете СССР» // Свод законов СССР. Т. 5. СП СССР. 1980. №20. Ст. 117.

658

Глава 25. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования

предприятию, организации, учреждению, давшим поручение, отчет об израсходованных средствах и вернуть неиспользованный остаток полученных сумм. Отчет предоставляется не позднее 31 декабря (п. 11).

Депозитные суммы — средства, поступившие во временное распоряжение бюджетных учреждений и подлежащие по наступлении определенных условий возврату вносителями или передаче по назначению. Депозитные суммы находятся на счетах бюджетных учреждений до определенного срока: для передачи физическим лицам — три года; юридическим лицам — один год; бюджетным учреждениям — до 31 декабря того года, в котором эти суммы были внесены (п. 12).

Специальные средства — самая широкая группа внебюджетных средств бюджетных учреждений. Их можно определить как доходы, получаемые бюджетными учреждениями сверх ассигнований, выделяемых из бюджета, являющиеся дополнительным источником их финансирования. БК РФ именует их как:

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 штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные для возмещения вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия (ст. 41 БК РФ).

Привлечение дополнительных источников финансирования бюджетными учреждениями может осуществляться двумя путями.

Первое — это осуществление предпринимательской деятельности бюджетным учреждением. Сюда относятся доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления; средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение, пользование имущества, и т.д. Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход в полном объеме, учитываются

§ 3. Правовое регулирование внебюджетных средств бюджетных учреждений 659

ваются 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 услуг¹.

Второй путь привлечения специальных внебюджетных средств напрямую не связан с результатами деятельности бюджетного учреждения и выражается во взаимодействии с юриди-, ческими и физическими лицами, способными осуществлять благотворительную деятельность в пользу учреждения.

Побудительными мотивами расширения источников финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений стало закрепление законодательством многообразия форм собственности и хозяйствования, с одной стороны, и с другой стороны — современное состояние государственных финансов, ограниченные возможности бюджета и, отсюда, необходимость компенсировать недостаток денежных средств для поддержания, восстановления, а порой и расширения основных фондов.

Правовая база для привлечения внебюджетных источников финансирования бюджетными учреждениями содержится также в ряде нормативных актов отраслевого характера. К

примеру, действующее российское законодательство в области образования открывает перед государственными и муниципальными учебными заведениями достаточно широкие возможности для привлечения внебюджетных средств.

Государственным и муниципальным образовательным учреждениям предоставляется право привлекать дополнительные, в том числе валютные, средства за счет средств добровольных пожертвований и целевых взносов физических и юридических лиц, собственной производственной, коммерческой, посреднической, хозяйственно-финансовой и иной деятельности, предусмотренной уставами учреждений².

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»³ (ст. 29) закрепляет, что государственные и муниципальные высшие учебные заведения вправе в пределах, установленных лицензией, осуществлять, сверх финансируемых

¹ Статья 42 БК РФ.

³ Статьи 41, 47 Федерального закона от 13 января 1996 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» // СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 150.

з

СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

660 Глава 25. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования

за счет средств федерального бюджета государственных заданий (контрольных цифр) по приему студентов, подготовку специалистов по соответствующим договорам с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами в объеме, согласованном с органами исполнительной власти, органом местного самоуправления, в ведении которого это высшее учебное заведение находится. От образовательной и научно-исследовательской деятельности существенно отличается предпринимательская деятельность бюджетного учреждения, результаты которой также составляют внебюджетные средства. Закон РФ «Об образовании» (ст. 47) дает истолкование этого вопроса следующим образом: образовательное учреждение вправе вести предпринимательскую деятельность, предусмотренную его уставом. К предпринимательской деятельности относится любая деятельность образовательного учреждения: по реализации и сдаче в аренду основных фондов и имущества образовательного учреждения; по торговле покупными товарами, оборудованием; по оказанию посреднических услуг; по долевному участию в деятельности других учреждений, организаций, предприятий по приобретению акций, облигаций и иных ценных бумаг и получению доходов (дивидендов, процентов) по ним.

Основное отличие образовательной и научно-исследовательской деятельности от предпринимательской состоит в том, что предпринимательская деятельность образовательных учреждений (как иных бюджетных учреждений) носит не основной, а вспомогательный характер и не должна идти в ущерб основной деятельности. Успешность осуществления образования внебюджетных источников финансового обеспечения в значительной степени определяется правильностью выбора направлений деятельности, приближенностью к основным видам деятельности бюджетных учреждений.

К примеру, подразделения органов вневедомственной охраны при органах внутренних дел не получают денежных средств из бюджетов и даже участвуют в формировании их доходов, уплачивая налоги.

Постоянным и основным источником финансирования службы вневедомственной охраны можно считать поступление средств от юридических лиц, которые подлежат обязательной государственной охране, определенных перечнем в приложении к постановлению Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности»; источниками финансирования службы вневедомственной охраны также явля-

Контрольные вопросы

661

ются и доходы от реализации и сдачи в аренду основных фондов, торговли покупными товарами и оборудованием (материалами и приборами охранно-пожарной сигнализации, пультами централизованного наблюдения и др.), от разработки технических заданий и монтажа средств охранно-пожарной сигнализации, а также других видов деятельности¹.

Бюджетные учреждения при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельны в расходовании средств, полученных*за счет внебюджетных источников (ст. 161 БК РФ).

Постановлением Правительства РФ от 22 августа 1998 г. № 1001 «О мероприятиях по переводу в органы федерального казначейства счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности»², а также ст. 254 БК РФ закреплена необходимость зачисления на единый счет

федерального бюджета в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства средств от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности бюджетного учреждения.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Раскройте понятие «сметно-бюджетного финансирования» как метода финансовой деятельности государства. Каковы его принципы?
2. Руководствуясь БК РФ, дайте определение бюджетного учреждения.
3. Назовите виды расходов бюджетных средств, осуществляемые бюджетными учреждениями, закрепленные в законодательстве.
4. Каковы основные права и обязанности получателя бюджетных средств?
5. Рассмотрите источники финансирования учреждений социальной сферы (здравоохранения, образования, культуры и искусства).
6. На какие объекты также распространяется правовой режим сметно-бюджетного финансирования?
7. Охарактеризуйте понятие сметы доходов и расходов бюджетного учреждения. Как можно определить индивидуальные, сводные сметы и сметы централизованных мероприятий?
8. Каков порядок составления и утверждения сметы бюджетного учреждения?
9. Раскройте понятие нормативов расходов, используемых бюджетными учреждениями при составлении сметы.

¹ См.: постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» // С АЛЛ. 1992. № 8. Ст. 506.

² СЗ РФ. 1998. №35. Ст. 4405.

662 Глава 25. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования

10. Каково содержание сметы бюджетного учреждения? Приведите примеры экономических статей, имеющих конкретное содержание, с обозначенными в них расходами.
11. Что такое внебюджетные средства бюджетных учреждений? Каковы их виды?
12. Основываясь на действующем законодательстве, охарактеризуйте правовой режим внебюджетных специальных средств.

Раздел VI

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БАНКОВСКОГО КРЕДИТА,

ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ И РАСЧЕТОВ.

ОСНОВЫ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

И ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ

Г л а в а 26. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БАНКОВСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ

§ 1. Понятие, принципы и виды банковского кредитования

Кредит, предоставляемый банками и небанковскими кредитными организациями, именуется банковским кредитованием. Банковское кредитование — важнейшее направление банковской деятельности, деятельности кредитных организаций. Как экономическая категория, банковский кредит является одной из форм движения ссудного капитала, при которой временно свободные денежные средства государства, юридических и физических лиц, аккумулированные кредитными организациями, предоставляются хозяйствующим субъектам (а также гражданам) на условиях возвратности. Банковское кредитование создает необходимые условия, при которых имеется возможность восполнить за счет средств других субъектов недостаток собственных денежных средств для различных потребностей, требующих дополнительных денежных средств¹.

В процессе осуществления банковской деятельности, в том числе и банковского кредитования, кредитные организации создают различные фонды денежных средств, которые, по мнению большинства ученых, занимающихся проблемами финансового права, включаются в финансовую систему России. В литературе имеется и иная точка зрения, согласно которой банковская система кредитования не входит в финансовую сис-

¹ О правовых особенностях операций по банковскому кредитованию см.: *Агарков М.М.* Основы банковского права. Учение о ценных бумагах. М., 1994. С. 80—84.

664

Глава 26. Правовые основы банковского кредитования

тему Российской Федерации¹. Высказанная точка зрения вряд ли приемлема. Исключать фонды денежных средств кредитных организаций из финансовой системы даже при ликвидации государственной монополии в сфере банковской деятельности не обоснованно, т. к. данные фонды кредитных организаций обеспечивают сбалансированное движение соответствующих денежных потоков в процессе воспроизводства общественного продукта. При недостаточности собственных финансовых ресурсов (прибыли, амортизационных

отчислений) хозяйствующие субъекты активно привлекают созданный кредитными организациями ссудный капитал, без которого немислимо функционирование всего общественного производства. Нельзя не учитывать при этом и фонды денежных средств Центрального банка РФ (Банка России) и иных кредитных организаций, функционирующих на праве государственной или муниципальной собственности, и включаемых соответственно в государственные или местные финансы.

Переход к рыночным отношениям в России кардинально изменил отношения в области банковского кредитования. Была ликвидирована государственная монополия и в данной сфере общественной жизни. Банковское кредитование, т.е. размещение привлеченных денежных средств физических и юридических лиц, стали осуществлять различные кредитные организации независимо от форм собственности. Отмена государственной монополии при осуществлении банковского кредитования и других банковских операций не исключала, а предполагала сохранение государственного регулирования банковской деятельности, но иными методами и в иных формах, чем это было в условиях плановой экономики.

Финансовый кризис, постигший Россию в августе 1998 г., расшатавший, подорвавший банковскую систему и доверие граждан к ней и к государству в целом, подтвердил бесспорность положения о необходимости усиления государственного регулирования экономикой страны, *в том числе и банковской деятельности.*

Общественные отношения по банковскому кредитованию регламентируются нормами права и поэтому приобретают правовую форму. Воздействие права на общественные отношения осуществляется различными способами, в своей совокупности образуя-

¹ Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. Учебник, М., 1999. С. 36; Финансовое право Российской Федерации. Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М., 2000. С. 20.

§ 1. Понятие, принципы и виды банковского кредитования

665

щими метод правового регулирования тех или иных общественных отношений.

Сложность, разноплановость общественных отношений, возникающих при банковском кредитовании, требуют применения при их правовом регулировании разнородных методов, присущих различным отраслям российского права. При регулировании общественных отношений, возникающих в области банковского кредитования, применяются метод юридического равенства сто-

рон, присущий гражданскому праву, и метод «власти и подчинения», используемый (с определенной спецификой) административным и финансовым правом.

Общественные отношения, возникающие при банковском кредитовании, в зависимости от их сущности, требующей применения соответствующего метода правового регулирования, регламентируются нормами различных отраслей российского права, главным образом нормами административного, финансового и гражданского права, которые в своей совокупности образуют комплексный межотраслевой правовой институт¹.

Конституционные основы банковской деятельности закреплены в п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, согласно которой 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)»², Федеральным законом «О банках и банковской деятельности»³, другими федеральными законами, нормативными актами Банка России.

В регулировании банковского кредитования значительное место принадлежит также деловым обычаям и банковским обычаям.

Банковское кредитование осуществляется в соответствии с определенными *принципами* — основными руководящими положениями, закрепленными в нормах права. Основными принципами

¹ В юридической литературе были высказаны различные точки зрения по этому вопросу. См.: Ефимова А.Г. Банковское право: учебное и практическое пособие. М., 1994; Олейник О.М. Основы банковского права. М., 1997; Тосунян Г.А. Место банковского права в системе российского права // Юридический мир. 1998. № 8. С. 8; Горбунова О.Н. Выделять банковское право в отдельную отрасль права пока рано // Юридический мир. 1998. № 8. С. 15.

² СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

³ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 2001. № 26. Ст. 2586.

банковского кредитования являются: *срочность, возвратность, платность, обеспеченность, целенаправленность*; В Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» (ст. 1) установлено, что банк имеет право от своего имени и за свой счет размещать привлеченные во вклады денежные средства на условиях возвратности, платности, срочности. Предоставление банковского кредита под различные формы обеспечения возвратности кредитов предусмотрено в ст. 33 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», согласно которой кредиты могут обеспечиваться залогом недвижимого и движимого имущества, в том числе государственных и иных ценных бумаг, банковскими гарантиями и иными способами, предусмотренными федеральными законами или договором.

Реализация принципа возвратности банковского кредита означает, что денежные средства, полученные в виде ссуды, служат для заемщика лишь временным источником финансовых ресурсов и должны быть возвращены банку или небанковской кредитной организации. Из принципа возвратности- банковского кредита вытекает принцип его срочности. Ссуды подлежат возврату в установленные сроки, нарушение которых влечет за собой применение определенных санкций.

Осуществление принципа платности банковского кредитования основывается на возмездном характере услуг, оказываемых кредитными организациями при предоставлении кредита. За предоставление банковской ссуды, как правило, взимается определенная плата в виде процента. Размер процентной ставки определяется сторонами по кредитному договору самостоятельно. В условиях рыночных отношений размер процентной ставки за банковский кредит в конечном итоге зависит от спроса и предложения денежных средств на кредитном рынке.

НК РФ предусмотрена норма, существенно влияющая на размер устанавливаемых процентов за пользование кредитами, в том числе и банковским кредитом. В соответствии со ст. 269 НК РФ к расходам кредитной организации, на сумму которых уменьшается полученные ею доходы при уплате налога на прибыль, относятся сумма от тех процентов, которые существенно не отклоняются от среднего уровня процентов, взимаемых по долговым обязательствам, выданным в том же отчетном периоде на сопоставимых условиях. При невозможности установления среднего уровня процентов, за предельную величину процентов, включаемых в расходы кредитной органи-

§ 1. Понятие, принципы и виды банковского кредитования
667

зации, принимается ставка рефинансирования ЦБ РФ¹, увеличенная в 1,1 раза, — при оформлении кредита в рублях, и на 15% — по кредитам в иностранной валюте. При предоставлении кредитной организацией клиенту кредита за счет централизованных кредитных ресурсов процентная ставка для включения полученной платы за кредит в расходы кредитной организации не должна превышать установленного размера (так называемая *принудительная маржа*²). Денежные средства, полученные кредитными организациями в виде процента*за предоставленный кредит, служат источником образования их собственных доходов.

Законодательство предусматривает возможность предоставления кредита без соответствующего обеспечения (так называемый *бланковый кредит*). Бланковые кредиты, как правило, получают клиенты, имеющие тесные связи с кредитной организацией, проводящие все свои банковские операции через нее.

Банковский кредит выделяется строго на определенные цели, использование ссуды не по целевому назначению нарушает принцип целенаправленности банковского кредита и влечет за собой применение соответствующих санкций.

В юридической литературе к названным принципам банковского кредитования предлагается и такой принцип, как дифференцированность, что означает необходимость при выдаче кредита учитывать кредитоспособность клиента, его финансовое положение, создающее у кредитной организации уверенность в способности заемщика вернуть кредит в установленный договором срок.

Принципы банковского кредитования, закрепленные в нормах права, отражают экономическую сущность кредитных отношений, соответствуют объективным

экономическим законам, 5 действующим в сфере движения ссудного капитала.

В зависимости от срока, на который выдан кредит, и объекта I кредитования банковский кредит подразделяется на два вида: *краткосрочный* и *долгосрочный*.

При краткосрочном кредите объектами кредитования являются потребности текущей деятельности хозяйствующего субъекта, определяемые по укрупненным показателям.

Устранена излиш-

На 1 февраля 2002 г. ставка рефинансирования установлена в размере 25%.² Маржа — разница между процентной ставкой, взимаемой с заемщика, и процентной ставкой, уплачиваемой кредитной организацией за кредитные ресурсы.

668

Глава 26. Правовые основы банковского кредитования

няя детализация объектов кредитования, существовавшая ранее. Банковский кредит выдается на совокупность материальных запасов и производственных затрат, а не дифференцированно, как прежде: под запасы сырья, топлива, готовой продукции, расчетные документы в пути, незавершенное производство и т.д. Совокупность материальных запасов и производственных затрат как объект краткосрочного кредитования используется в промышленности, на транспорте, в строительстве, предприятиями связи. Для торговых и снабженческо-сбытовых организаций объектом краткосрочного кредитования является совокупность товаров текущей реализации, сезонного и временного накопления товарно-материальных ценностей.

Долгосрочный кредит выдается на один год и более длительное время. Объектами долгосрочного кредитования обычно являются затраты на строительство новых предприятий, техническое перевооружение и реконструкцию действующих предприятий, выпуск новой продукции; затраты по жилищному строительству и строительству объектов социально-культурного назначения и т.д.

В условиях спада производства, инфляции и других отрицательных тенденций в экономике России кредитные организации в основном предоставляют краткосрочный кредит.

§ 2. Взаимоотношения Банка России с кредитными организациями

Переход к рыночным отношениям, как уже отмечалось, не исключает государственного регулирования различных сфер общественной жизни, в том числе и в кредитной сфере. С целью осуществления согласованных мер по реализации единой государственной политики в области денежно-кредитных отношений расширена компетенция национального банковского совета, сохранено взаимное представительство Правительства РФ на заседаниях Совета директоров Центрального банка РФ (министр финансов РФ и министр экономического развития и торговли РФ или по их поручению по одному из их заместителей участвуют в заседаниях Совета директоров с правом совещательного голоса) и Председателя Банка России или по его поручению один из его заместителей в заседаниях Правительства РФ. Банк России и Правительство РФ информируют друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, координируют свою политику, проводят регулярные консультации.

§ 2. Взаимоотношения Банка России с кредитными организациями 669

Правовое положение Банка России и его взаимоотношения

(с 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 — юриди-⁵ческое лицо, вступающее в определенные гражданско-правовые отношения с банками и небанковскими кредитными организациями.

Банк России, непосредственно не контролируя деятельность хозяйствующих субъектов и кредитных организаций, принимает меры по защите интересов вкладчиков и кредиторов; для обеспечения стабильности банковской системы Банк России определяет порядок формирования и размер образуемых до налогообложения резервов (фондов) кредитных организаций.

Банк России имеет право 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 законом о федеральном бюджете.

Обеспечением для кредитов Банка России могут выступать:

золото и другие драгоценные металлы в стандартных и мерных слитках; иностранная валюта; векселя, номинированные в российской и иностранной валюте;

государственные ценные бумаги.

Списки векселей и государственных ценных бумаг, пригодных для обеспечения кредитов Банка России, определяются Советом директоров. В случаях, устанавливаемых Советом директоров, обеспечением могут выступать другие ценности, а также банковские гарантии и поручительства.

В целях воздействия на ликвидность банковской системы Банк России рефинансирует банки путем предоставления им краткосрочных кредитов по учетной ставке Банка России и определяет условия предоставления кредитов под залог различных активов.

Согласно законодательству Банк России 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, осуществляя функции регулирования, вправе издавать нормативные акты по вопросам, отнесенным к его компетенции в области банковского кредитования.

L.

670

Глава 26. Правовые основы банковского кредитования

В соответствии с законодательством Банк России осуществляет контроль за законностью и целесообразностью создания банков и небанковских кредитных организаций. Указанный контроль осуществляется в процессе рассмотрения вопроса о регистрации кредитной организации в Книге государственной регистрации кредитных организаций, выдаче, приостановлении и отзыве лицензий на право совершения банковских операций, как в рублях, так и в иностранной валюте.

Отказ в государственной регистрации кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций, а также непринятие Банком России в установленный срок соответствующего решения могут быть обжалованы в арбитражный суд.

Банк России в соответствии с федеральным законодательством в целях обеспечения устойчивости кредитных организаций и гарантии прав кредиторов (вкладчиков) может устанавливать кредитным организациям определенные обязательные нормативы: *минимальный размер уставного капитала для создаваемой кредитной организации, предельные размеры имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал кредитной организации.*

Норматив минимального размера уставного капитала кредитной организации может устанавливаться в зависимости от вида кредитной организации. Банк России не имеет права требовать от ранее зарегистрированных кредитных организаций изменения их уставного капитала, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Внесенные в уставный капитал кредитной организации в установленном порядке материальные активы (здания, помещение, в котором располагается кредитная организация, банковское оборудование и другое имущество) становятся ее собственностью. Не могут вноситься в уставный капитал нематериальные активы (в том числе права аренды помещения) и ценные бумаги;

максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков.

Данный норматив устанавливается в процентах от размера собственных средств кредитной организации и не может превышать 25% собственных средств. При определении размера риска учитываются вся сумма кредитов кредитной организации данному заемщику или группе связанных заемщиков, а также суммы

§ 2. Взаимоотношения Банка России с кредитными организациями 671

гарантий и поручительств, предоставленные организацией заемщику или группе заемщиков; *максимальный размер крупных кредитных рисков.*

Указанный норматив устанавливается как процентное соотношение совокупной величины крупных рисков и собственных средств кредитной организации. Крупным кредитным риском является сумма кредитов, гарантий и поручительств в пользу одного клиента в размере свыше 5% собственных средств кредитной организации. Максимальный размер крупных кредитных рисков не может превышать 800% собственных средств кредитной организации. Банк России

вправе вести реестр крупных кредитных рисков кредитных организаций;
нормативы ликвидности кредитной организации, которые 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;
нормативы достаточности собственных средств (капитала)
Эти нормативы определяются как предельное соотношение общей суммы собственных средств кредитной организации и суммы ее активов, взвешенных по уровню риска;
размеры валютного, процентного и иных финансовых рисков;
минимальный размер резервов, создаваемых под риски;
нормативы использования собственных средств банков для приобретения долей (акций) других юридических лиц. Размер указанного норматива не может превышать 25% собственных средств кредитной организации;
максимальный размер кредитов, банковских гарантий и поручительств,
предоставленных кредитной организацией своим участникам (акционерам). Указанный норматив не может превышать 50% собственных средств кредитной организации.
С помощью обязательных нормативов Банк России 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.

Глава 26. Правовые основы банковского кредитования

этов; при их правовом регулировании применяется метод «власти и подчинения» (не основанный на отношениях субординации). Кредитные организации (юридические лица) не входят в систему Банка России. Поэтому рассмотренные выше отношения являются финансово-правовыми.

§ 3. Банк России — орган банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций (банковских групп)

Финансовый кризис, разразившийся в России в августе 1998 г., потребовал усиления взаимодействия органов исполнительной власти и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране, в том числе принятия неотложных мер по реструктуризации банковской системы России, с целью восстановления полноценной банковской деятельности, создания условий для эффективной работы кредитных организаций с реальным сектором экономики, усиления банковского надзора¹.

Банк России является органом банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций. Он осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства. Надзорные и регулирующие функции осуществляются Банком России через действующий на постоянной основе орган — комитет банковского надзора.

Для осуществления своих функций в области банковского регулирования и надзора Банк России проводит проверки кредитных организаций и их филиалов, направляет им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и принимает предусмотренные законом санкции по отношению к нарушителям. Проверки могут осуществляться уполномоченными Советом директоров, представителями Банка России или по его поручению аудиторскими организациями. В соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в случае нарушения федеральных законов, нормативных актов и предписаний

¹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении плана действий по реализации документа «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране» от 20 декабря 1998 г. // Российская газета. 1999. 5 янв.

§ 3. Банк России — орган банковского регулирования и надзора

673
Банка России, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации Банк России имеет право требовать от кредитной организации устранения

выявленных нарушений, взыскивать штраф в размере до 0,1% от размера минимального уставного капитала либо ограничивать проведение отдельных операций на срок до шести месяцев. В случае невыполнения в установленный Банком России срок предписаний об устранении нарушений, а также в случае, если эти нарушения или совершаемые кредитной организацией операции создали реальную угрозу интересам кредиторов (вкладчиков) Банк России вправе применить следующие санкции:

1) взыскать с кредитной организации штраф до 1% размера оплаченного 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 нормативы 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. Порядок назначения и деятельности временной администрации устанавливается федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России;

6) ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер по предупреждению банкротства кредитной организации, предусмотренные Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»;

7) предложить учредителям (участникам) кредитной организации, которые самостоятельно или в силу существующего между ними соглашения, либо участия в капитале друг друга, либо Иных способов прямого или косвенного взаимодействия имеют возможность оказывать влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации, предпринять дейст-

гг-941

674

Глава 26. Правовые основы банковского кредитования

вия, направленные на увеличение собственных средств (капитала) кредитной организации до размера, обеспечивающего соблюдение ею обязательных нормативов.

Банк России вправе отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О банках и банковской деятельности». Порядок отзыва лицензии на осуществление банковских операций устанавливается нормативными актами Банка России.

Кредитная организация не может быть привлечена Банком России к ответственности за совершение нарушения из числа перечисленных выше, если со дня его совершения истекло пять лет.

Банк России *может отозвать* лицензию на осуществление банковских операций только в предусмотренных ст. 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» случаях: установления недостоверности сведений, на основании которых выдана лицензия; задержки начала осуществления банковских операций, предусмотренных этой лицензией, более чем на год со дня ее выдачи; установления фактов существенной недостоверности отчетных данных; задержки более чем на 15 дней представления ежемесячной отчетности (отчетной документации);

осуществления, в том числе однократного, банковских операций, не предусмотренных лицензией Банка России;

неисполнения федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, а также нормативных актов Банка России, если в течение одного года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; 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;

наличия ходатайства временной администрации, если к моменту окончания срока деятельности указанной администрации, установленного Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»¹ имеются¹ основания для

¹ СЗРФ. 1999. № 9. Ст. 1097; 2001. № 26. Ст. 2590.

§ 3. Банк России — орган банковского регулирования и надзора 675

ее назначения, предусмотренные указанным Федеральным законом.

Банк России *обязан* отозвать лицензию на осуществление банковских операций в случаях: если достаточность капитала кредитной организации становится ниже 2 процентов. Если в течение последних 12 месяцев, предшествующих моменту, когда у кредитной организации должна быть отозвана указанная лицензия, Банк России изменял методику расчета достаточности капитала кредитных организаций, применяется та методика, в соответствии с которой достаточность капитала кредитной организации достигает максимального значения; если размер собственных средств (капитала) кредитной организации ниже минимального размера уставного капитала, установленного Банком России на дату регистрации кредитной организации;

если кредитная организация не исполняет в срок, установленный Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», требования Банка России о приведении в соответствие величины уставного капитала и размера собственных средств (капитала);

если кредитная организация не способна удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей в течение одного месяца с наступления даты их удовлетворения и (или) исполнения. При этом указанные требования в совокупности должны составлять не менее 1000-кратного МРОТ, установленного федеральным законом.

Банк России отзывает у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций в течение 15 дней со дня получения органами Банка России, ответственными за отзыв указанной лицензии, достоверной информации о наличии оснований для отзыва этой лицензии у кредитной организации.

Отзыв лицензии на осуществление банковских операций по Другим основаниям, за исключением оснований, предусмотренных Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» *не допускается*.

Решение Банка России об отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций вступает в силу со дня принятия соответствующего акта Банка России и может быть обжаловано в течение 30 дней со дня публикации сообщения об отзыве лицензии на осуществление банковских операций в офи-

22'
676

Глава 26. Правовые основы банковского кредитования

циальном издании Банка России «Вестнике Банка России». Обжалование указанного решения Банка России, а также применение мер по обеспечению исков в отношении кредитной организации не приостанавливают действия указанного решения Банка России.

Сообщение об отзыве лицензии на осуществление банковских операций публикуется Банком России в «Вестнике Банка России» в недельный срок со дня принятия соответствующего решения.

После отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций кредитная организация должна быть ликвидирована.

Банк России после ^отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций: не позднее рабочего дня, следующего за днем отзыва указанной лицензии, назначает в кредитную организацию временную администрацию в соответствии с требованиями Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»¹.

Банк России в течение 30 дней с даты публикации в «Вестнике Банка России» сообщения об отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций обязан обратиться в арбитражный суд с требованием о ликвидации кредитной организации, за исключением случая, когда к моменту отзыва указанной лицензии у кредитной организации имеются признаки несостоятельности (банкротства), предусмотренные Федеральным законом

«О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». Одновременно Банк России обязан представить в арбитражный суд кандидатуру ликвидатора, соответствующую требованиям, предъявляемым Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» к арбитражным управляющим при банкротстве кредитной организации, если иное не установлено федеральным законом.

Если к моменту отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций у нее имеются признаки несостоятельности (банкротства), предусмотренные Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредит-

ных организаций», или наличие этих признаков установлено временной администрацией, назначенной Банком России в кредитную организацию после отзыва у нее лицензии, Банк России вправе назначить в кредитную организацию, у которой отозвана лицензия на осуществление банковских операций, уполномоченного представителя Банка России (СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790).

§ 3. Банк России — орган банковского регулирования и надзора 677

ных организаций», или наличие этих признаков установлено временной администрацией, назначенной Банком России в кредитную организацию после отзыва у нее лицензии, Банк России обращается в арбитражный суд с заявлением о признании кредитной организации банкротом в порядке, установленном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».

С момента отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций наступают следующие юридические последствия:

1) считается наступившим срок исполнения обязательств кредитной организации.

Обязательства кредитной организации в иностранной валюте учитываются по курсу Банка России, действовавшему на дату отзыва у кредитной организации указанной лицензии;

2) прекращается начисление процентов, а также неустоек (штрафов, пеней) и наложения иных финансовых (экономичес-

*ких) санкций по обязательствам кредитной организации;

3) приостанавливается исполнение исполнительных документов, выданных на основании судебных решений по имущественным взысканиям (за исключением исполнения исполнительных документов о взыскании задолженности по заработной плате, выплате вознаграждений по авторским договорам, алиментов, а также о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, морального вреда), вступивших в законную силу до момента отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций;

4) запрещается до момента создания ликвидационной комиссии (ликвидатора) или назначения арбитражным судом конкурсного управляющего заключение сделок кредитной организации и исполнение обязательств по сделкам кредитной организации (за исключением сделок, связанных с текущими коммунальными и эксплуатационными платежами кредитной организации, а также с выплатой выходных пособий и оплатой труда лиц, работающих по трудовому договору (контракту) в пределах сметы расходов, согласуемой с Банком России либо с уполномоченным представителем Банка России (в случае его назначения).

После отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций средства обязательных резервов, депонированные кредитной организацией в Банке России, перечисляются на счет ликвидационной комиссии (ликвидатора) или конкурсного управляющего и используются в порядке, установ-

678
Глава 26. Правовые основы банковского кредитования

§ 3. Банк России — орган банковского регулирования и надзора
679

ленном федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними актами Банка России.

Кредитные организации, как отмечалось выше, при недостатке средств для осуществления кредитования собственных клиентов и выполнения принятых на себя обязательств, могут обращаться за получением кредитов в Банк России на условиях, определяемых Банком России.

В целях воздействия на ликвидность банковской системы Банк России рефинансирует кредитные организации путем предоставления им краткосрочных кредитов по учетной ставке Банка России и определяет форму обеспечения данного кредита.

Предоставляя кредитным организациям кредит, Банк России вступает с ними в гражданско-правовые отношения, строящиеся на началах юридического равенства сторон.

Заемщики — юридические лица, в том числе банки и небанковские кредитные организации, не выполняющие свои обязанности по своевременному возврату полученных ссуд, могут быть

признаны в установленном порядке несостоятельными (банкротами) с опубликованием соответствующего решения в печати.

Основания признания судом конкретного юридического лица, в том числе и кредитной организации, банкротом или объявление им о своем банкротстве, а также порядок ликвидации такого юридического лица устанавливаются федеральными законами. Общий Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» был принят 8 января 1998 г.¹ Особенности оснований и процедур признания кредитных организаций несостоятельными (банкротами) и их ликвидация в порядке конкурсного производства установлены специальным Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»². В соответствии с названным Федеральным законом правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании кредитной организации банкротом обладают различные субъекты: кредитная организация — должник, кредитор кредитной организации, Банк России, прокурор в случаях, предусмотренных законом, налоговый или иной уполномоченный орган. Дело о банкротстве может быть возбуждено арбитражным судом только после отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций. При этом требования кредиторов к кредитной организации, как отмечалось ранее, в совокупности должны состав-

¹ СЗ РФ. 1998. №2. Ст. 222.

² СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1097; 2001. № 26. Ст. 2590.

лять не менее одной тысячи минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом, и если эти требования не исполняются в течение одного месяца с момента наступления даты их исполнения.

Арбитражный суд рассматривает требование о ликвидации кредитной организации в соответствии с правилами, установленными Арбитражным процессуальным кодексом РФ. Арбитражный суд принимает решение о ликвидации кредитной организации и назначении ликвидатора из числа кандидатур, представленных ему Банком России, если не будет доказано наличие признаков банкротства на момент отзыва у кредитной организации [лицензии на осуществление банковских операций].

С момента вынесения арбитражным судом решения о ликвидации кредитной организации наступают следующие правовые последствия:

органы управления кредитной организации (в том числе ликвидационная комиссия (ликвидатор), если они избраны (назначены) решением собрания учредителей (участников) кредитной организации, отстраняются от выполнения функций по управлению ее делами, в том числе по распоряжению ее имуществом, и в трехдневный срок обеспечивают передачу ликвидатору бухгалтерской и иной документации, материальных и иных ценностей, печатей и штампов кредитной организации;

сведения о финансовом состоянии кредитной организации перестают быть отнесенными к категории сведений, носящих конфиденциальный характер либо являющихся коммерческой тайной;

снимаются ранее наложенные аресты на имущество кредитной организации и иные ограничения по распоряжению ее имуществом. Наложение новых арестов на имущество кредитной организации и введение иных ограничений по распоряжению ее имуществом не допускаются; все требования к кредитной организации могут быть предъявлены и подлежат удовлетворению только в процессе ее ликвидации.

Учредители (участники) кредитной организации и ее кредиторы вправе потребовать от ликвидатора возмещения убытков, причиненных его действиями (бездействием), нарушающими законодательство РФ.

Ликвидатор направляет для опубликования объявление о ликвидации кредитной организации в «Вестник Банка России» не позднее пяти рабочих дней со дня своего назначения.

680

Глава 26. Правовые основы банковского кредитования

Контрольные вопросы

681

Требования кредиторов кредитной организации направляются ликвидатору по почтовому адресу, указанному в опубликованном объявлении о ликвидации кредитной организации, одновременно с документами, на основании рассмотрения которых ликвидатор принимает решение о признании или непризнании указанных требований установленными.

Ликвидатор составляет и представляет в Банк России для согласования промежуточный ликвидационный баланс и ликвидационный баланс, бухгалтерскую и статистическую

отчетность кредитной организации в порядке и сроки, которые установлены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения ликвидатором возложенных на него обязанностей арбитражный суд вправе:

признать недействительными сделки, заключенные или совершенные ликвидатором в ходе проведения им в кредитной организации ликвидационных процедур, по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством РФ и Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»;

отстранить ликвидатора от исполнения им своих обязанностей по ходатайству Банка России или собрания (комитета) кредиторов и назначить нового ликвидатора, кандидатура которого была предложена Банком России в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)».

Срок ликвидации кредитной организации не может превышать 12 месяцев со дня принятия арбитражным судом решения о ликвидации кредитной организации. Указанный срок может быть продлен арбитражным судом по обоснованному ходатайству ликвидатора.

Если в ходе проведения ликвидационных процедур выявится, что стоимость имущества кредитной организации, в отношении которой принято решение о ликвидации, недостаточна для удовлетворения требований кредиторов кредитной организации, ликвидатор обязан направить в арбитражный суд заявление о признании кредитной организации банкротом.

Отчет о результатах ликвидации кредитной организации с приложением ликвидационного баланса заслушивается на собрании кредиторов или на заседании комитета кредиторов и утверждается в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)».

Ликвидатор обязан в десятидневный срок со дня вынесения арбитражным судом определения о завершении ликвидации кредитной организации представить в Банк России указанное определение и другие документы, предусмотренные нормативными актами Банка России, для внесения в Книгу государственной регистрации кредитных организаций записи о ликвидации кредитной организации.

Ликвидация кредитной организации считается завершенной, а кредитная организация прекратившей свое существование с момента внесения в Книгу государственной регистрации кредитных организаций записи о ликвидации данной кредитной организации.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какими отраслями права регламентируются отношения по банковскому кредитованию?
2. Какие важнейшие нормативные акты регулируют банковское кредитование?
3. В соответствии с какими принципами осуществляется банковское кредитование?
4. Назовите виды банковского кредита.
5. Охарактеризуйте банковскую систему России.
6. Каково правовое положение Центрального банка РФ (Банка России)?
7. Какие функции выполняет Банк России в области кредитования?
8. Какие взаимоотношения существуют между Банком России и кредитными организациями?
9. Какие обязательные нормативы вправе устанавливать Банк России кредитным организациям?
10. Какова ответственность за нарушения банковского законодательства?
11. В каких случаях Банк России вправе отозвать лицензию на осуществление банковских операций?
12. В каких случаях Банк России обязан отозвать лицензию на осуществление банковских операций?
13. Каков порядок ликвидации кредитной организации?

Г л а в а 27. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ И РАСЧЕТОВ

§ 1. Понятие денежной системы

Деньги являются общепринятым орудием обмена и средством платежа. Они возникли много тысяч лет назад стихийно в процессе развития и разрешения противоречий товара на основе общественного разделения труда. К основным функциям денег относятся, как известно, во-первых, функция измерения стоимости товаров (деньги как мера стоимости); во-вторых, посредническая функция при обмене товар — деньги — товар (деньги как средство обращения); в-третьих, функция платежного средства (деньги как средство платежа), в-четвертых, функция накопления и сбережения (деньги как средство тезаврации) и, наконец, в-пятых, функция мировых денег (как всеобщее средство платежа, покупательное средство и общественная материализация богатства). Иногда выделяют и другие функции денег¹.

Исследователи считают, что в XVI—XVII вв. уже сложились денежные системы. Хотя первые

золотые монеты (т.е. фактически настоящие деньги) появились в Лидийском государстве около 550 лет до н.э. В России денежная система была создана в 1534—1538 гг. в период регентства матери Ивана Грозного — Елены Глинской. Основной денежной единицей стал рубль (68 г серебра), состоящий из 100 копеек (вес одной копейки — 0,68 г серебра). Одна копейка равнялась двум деньгам по 0,34 г или четырем полушкам по 0,17 г серебра. Первый же рубль в России появился в Новгороде в XIII в. Название «рубль» связывают с «рублевой гривенкой», которая изготавливалась — «рубилась» от узкого слитка серебра на части — гривны. Эти гривны и назвались рублевыми, или рублями².

Таким образом, в ходе исторического развития в каждом государстве складывается своя собственная «национальная» денежная система.

¹ Подробнее о понятии и функциях денег см.: Финансово-кредитный словарь / Гл. ред. В.Ф. Гарбузов. Т. 1. М., 1984. С. 358—360.

- Подробнее об истории возникновения денег см.: Балабанов И.Т., Гончарук О.В., Савинский Н.А. Деньги и финансовые институты. СПб., 2000. С. 7—8.

§ 1. Понятие денежной системы

683

Денежная система — это форма организации денежного обращения, т.е. непрерывного процесса движения денег в качестве средства обращения и платежа в государстве, сложившаяся исторически и закреплённая законодательством.

Денежная система любой страны состоит, как правило, из целого ряда элементов: денежной единицы; масштаба цен; вида денег; порядка эмиссии денег и их обращения; государственного аппарата, осуществляющего регулирование денежного обращения.

Организация и функционирование денежной системы относится к числу факторов первоочередного значения для экономики страны и жизнеобеспечения государства в целом.

Денежная система государства отражает состояние его экономики.

Деньги, обслуживающие оборот общественного продукта, выступают в двух формах:

в форме обращения наличных денег;

в форме безналичных денежных расчетов.

Наличные деньги обслуживают, как правило, отношения:

государства с гражданами;

работодателей с их работниками.

Безналичные денежные расчеты применяются, как правило, между:

юридическими лицами;

юридическими лицами и государством.

Законодательством каждой страны определяется собственная структура денежной системы, а следовательно и денежного обращения, как ее основы.

В общем виде *денежное обращение представляет собой движение денег в наличной и безналичной формах, обслуживающее оборот общественного продукта, а также нетоварные платежи и расходы.*

В первом случае (при наличном денежном обращении) средством платежа являются реальные денежные знаки (банкноты и монеты и т.п.), передаваемые одним субъектом другому за товары, оказанные работы (услуги), т.е. по принципу «из рук в руки».

Во втором случае (при безналичном денежном обращении) происходит списание определенных денежных сумм со счета одного субъекта в банковской кредитной организации и зачисление их на банковский счет другому субъекту, т.е. совершаются денежные операции, при которых наличные денежные знаки отсутствуют.

ЦЛ^\$'

684

Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

Обе сферы денежного оборота между собой тесно связаны и важны для эффективного функционирования экономики государства. Однако если сравнивать объемы наличного и безналичного оборота денег, то естественно, последние имеют преобладающий вес (как правило, около 85% — составляют именно безналичные платежи).

В России денежная система включает:

официальную денежную единицу;

порядок эмиссии наличных денег;

организацию и регулирование денежного обращения.

Рассмотрим каждый из элементов денежной системы РФ.

Первым и основным элементом денежной системы РФ является официальная денежная единица, т.е. установленная правовыми нормами система денежных знаков, применяемых в государстве.

Официальной денежной единицей (валютой)¹ Российской Федерации является рубль. Один рубль состоит из 100 копеек. Законом запрещено введение на территории РФ других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов, т.е. денежных знаков, не предусмотренных законодательством и вводимых самовольно².

Официальный курс рубля к денежным единицам других государств определяется и еженедельно публикуется Банком России.

Лица, виновные в нарушении указанных требований, несут уголовную, административную или имущественную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Вторым элементом российской денежной системы является порядок эмиссии наличных денег.

Эмиссия наличных денег, как и организация их обращения и изъятия из обращения на территории РФ, осуществляются исключительно Банком России. Для функционирования денежной системы важное значение имеет ч. 1 ст. 75 Конституции РФ о недопустимости в Российской Федерации введения и эмиссии каких-либо других денег, кроме рубля. Этим не только закрепляются «эксклюзивные» права Банка России на эмиссию рубля, но и устанавливаются рамки полномочий государственных, в том числе национальных, банков, созданных в ряде субъектов РФ. Последние лишены права эмиссии любых иных

«национальных»

¹ Закон РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» более расширительно интерпретирует понятие валюты РФ. Подробнее см. гл. 28 учебника.

² Статьи 27, 28 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке РФ (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

§ 1. Понятие денежной системы

685

денег. Указанные действия в соответствии с российским законодательством являются противозаконными, как и выпуск каких-либо знаков оплаты или средств платежа, выполняющих функцию денег, любыми иными субъектами (юридическими и физическими лицами).

Согласно Федеральному закону «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», наличные деньги в настоящее время выпускаются в обращение в виде банковских билетов» (банкнот) и металлической монеты. Банкноты и монеты являются безусловными обязательствами Банка России и обеспечиваются всеми его активами. Образцы банкнот и монет утверждаются Банком России по согласованию с Правительством РФ.

Сообщения о выпуске в обращение банкнот и монет новых образцов, а также их описание публикуются Банком России в средствах массовой информации.

До 90-х гг. российское законодательство предусматривало следующие виды денежных знаков: банковские билеты (10 руб. и выше);

казначейские билеты (1 руб., 3 руб., 5 руб.);

металлическая монета (1 коп., 2 коп., 3 коп., 5 коп., 10 коп., 15 коп., 20 коп., 50 коп.).

25 сентября 1992 г. был принят Закон РФ «О денежной системе Российской Федерации»¹, в соответствии с которым на территории РФ стали действовать только два вида денежных знаков: банковские билеты — банкноты и металлическая монета.

С введением этой системы денежных знаков было отменено золотое содержание рубля — т.е. фиксированное количество золота в денежной единице страны. До этого 1 руб. приравнивался к 0,987417 г золота. С введением указанного Закона на нормативном правовом уровне было закреплено, что официальное соотношение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами в РФ не устанавливается.

В 1995 г. Закон РФ «О денежной системе Российской Федерации» утратил свою силу в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 26 апреля 1995 г.² Однако все основные положения Закона «О денежной системе Российской Федерации» были восприняты

указанным

¹ ВВС. 1992. № 43. Ст. 2406.

Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

Федеральным законом. В настоящее время финансово-правовые основы организации и функционирования российской денежной системы закреплены Федеральным законом от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹.

В настоящее время на территории РФ выпущены в обращение банкноты (банковские билеты) достоинством 5, 10, 50, 500, 1000 руб., а также монеты достоинством от 1 коп. до 10 руб.

Банкноты и монеты, выпущенные в обращение Банком России, обязательны к приему по их нарицательной стоимости на всей территории РФ во все виды платежей, а также для зачисления на счета, во вклады, на аккредитивы и для перевода. Подделка и незаконное изготовление банкнот и монет преследуются по закону.

На Банк России возлагается ответственность за покупорный состав наличных денег в обращении, необходимый для бесперебойного проведения расчетов наличными деньгами на территории РФ.

Наконец, *третьим элементом российской денежной системы является организация и регулирование денежного обращения.*

Регулируя денежное обращение, российское законодательство исходит из единства денежной массы (наличных и безналичных средств), единства обращения, связи оборота денег с кредитной политикой.

Регулирование денежного обращения в РФ осуществляется в соответствии с действующим банковским законодательством и Основными направлениями денежно-кредитной политики Российской Федерации².

На Банк России возлагаются:

1) прогнозирование и организация объемов производства, перевозки, хранения банкнот и монет, создание их резервных фондов; 2) установление правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций; 3) установление признаков платежности денежных знаков и порядка замены поврежденных банкнот и монет, а также их уничтожения; 4) определение порядка ведения кассовых операций в РФ.

Таким образом, управление денежной системой в РФ основано на централизованных началах и возложено на Банк России.

¹ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

² О содержании, порядке составления и утверждения Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики см. ст. 45 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

§ 2. Правовые основы денежной системы Российской Федерации 687

§ 2. Правовые основы денежной системы Российской Федерации

В соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ финансовое и валютное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки отнесены к исключительному ведению самой Федерации. Поэтому именно федеральное законодательство составляет правовую основу денежной системы Российской Федерации.

Указанные конституционные основы являются и основой¹ финансово-правового регулирования денежной системы. Естественно, денежная система, учитывая многообразие и комплексность отношений, возникающих в сфере ее организации и обращения, является объектом правового регулирования одновременно нескольких отраслей права, в том числе конституционного, гражданского, административного, уголовного. Однако базисными в данной сфере регулирования являются нормы финансового права, поскольку именно они регулируют отношения, связанные с самой организацией (построением, структурой и т.п.) и функционированием денежной системы РФ. Финансово-правовыми нормами регулируются публичные отношения в сфере денежной системы, поэтому они наиболее тесно связаны с государственными интересами и социально-экономическими интересами общества.

Основными целями финансово-правового регулирования денежной системы РФ являются разработка и нормативно-правовое закрепление системы мер, обеспечивающих экономический рост, сдерживание инфляции, обеспечение занятости населения и выравнивание платежного, баланса, смягчение структурных хозяйственных диспропорций в условиях рыночной экономики. Именно нормы финансового права детально регламентируют организацию денежной системы РФ. Кроме того, посредством финансово-правовых норм о признаках платежеспособности денежных знаков, об обеспечении порядка обращения наличных денег, основ организации расчетов, определения порядка ведения кассовых операций и т.п. достигается ее эффективное функциониро-

вание.

К основному источнику финансового права, регулирующему правоотношения в сфере денежной системы, относится в настоящее время Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Кроме того указанные отношения регулируются нормами Федерального закона «О банках и

688

Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

банковской деятельности», а также Закона РФ «О валютном регулировании и валютном контроле».

Нормы гражданского права, регулирующие отношения права собственности на деньги.

Порядок расчетов при сделках гражданско-правового характера также закреплен в ГК РФ.

Деньги в гражданско-правовых отношениях рассматриваются в качестве объекта гражданских прав, отнесенного гражданским законодательством к движимому имуществу, а следовательно, являющегося самостоятельным объектом права собственности (ст. 128, 140 ГК РФ).

Нормы административного права призваны регулировать отношения ответственности за административные правонарушения в сфере денежной системы и денежного обращения. В настоящее время они получили закрепление в гл. 15 Кодекса РФ об административных правонарушениях «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг». Статьей 15.1 КоАП РФ установлена ответственность за нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, ст. 15.2 — за невыполнение обязанностей по контролю за соблюдением правил ведения кассовых операций.

Уголовное право регулирует отношения уголовной ответственности за совершение таких преступлений в сфере денежной системы, как изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг (ст. 186 УК РФ), а также изготовление или сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт и иных платежных документов (ст. 187 УК РФ). Предусмотрена также уголовная ответственность за злоупотребления при выпуске ценных бумаг (эмиссии) (ст. 185 УК РФ).

Особое значение среди норм, регулирующих денежную систему, имеют нормы *банковского права*, установленные правовыми актами Банка России (как правило, в форме положений, указаний, инструкций ЦБ РФ, носящих нормативный характер), обеспечивающие функционирование денежной системы посредством урегулирования конкретных вопросов финансово-технического характера (порядка изготовления денежных знаков, правил их перевозки, хранения, инкассации, установления признаков и порядка платежности, замены и уничтожения поврежденных денежных знаков и т.п.). Указанные нормы играют своеобразную роль «пускового аппарата»: уточняя и конкретизируя общие положения федерального законодательства о денежной системе, они способствуют процессу их фактической реализации.

§ 2. Правовые основы денежной системы Российской Федерации 689

Банк России, в соответствии с ч. 2 ст. 75 Конституции, а также «ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную кредитно-денежную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля.

Важно заметить, что, в соответствии с законодательством РФ, Банк России осуществляет свои полномочия в сфере денежного; обращения независимо от других органов государственной власти. Это означает, что вмешательство других государственных органов в самостоятельную оперативную деятельность Банка России по реализации им своей основной функции по обеспечению защиты и устойчивости рубля недопустимо.

Этому, в свою очередь, способствует закрепленное за Банком России право регулировать объем находящейся в обращении денежной массы, от чего зависит возможность поддержания покупательной способности рубля. Кроме того, обеспечение устойчивости рубля достигается Банком России посредством регулирования учетных ставок при выдаче кредитов, определением валютных и рублевых нормативов для коммерческих банков и установлением в них норматива обязательных резервов. Следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 42 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Банк России может устанавливать ориентиры роста (т.е. ориентировочные цифры) одного или

нескольких показателей денежной массы, исходя из основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

Одним из способов обеспечения курса рубля, применяемого Банком России, является также регулирование отношения рубля к иностранной валюте. Это достигается и посредством применения так называемого валютного коридора, когда Центральный банк РФ гарантирует допустимые пределы колебания курса иностранной валюты по отношению к рублю, используя для этого свои резервы иностранной валюты на межбанковских торгах. Особое значение имеет и возможность применения в качестве одного из инструментов денежно-кредитной политики Банка России валютных интервенций, т.е. купли-продажи Банком России иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег. Средством защиты рубля, как указывалось, является и установление признаков платежности денежных знаков, а также изъятие из обращения поврежденных и ветхих денежных купюр. Этому способству-

23-941

690

Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

ет также выпуск наличных денег (банкнот и монет), обладающих средствами защиты, т.е. признаками, позволяющими избежать их подделки (фальшивомонетничества)¹.

§ 3. Правовые основы обращения наличных денег

Обращение наличных денег регулируется как часть совокупного денежного оборота и осуществляется Банком России.

Обращение наличных денег начинается с их *эмиссии, т.е. выпуска в обращение*. Эмиссия наличных денег, организация их обращения и изъятия на территории РФ осуществляется исключительно Банком России. Наличные деньги являются безусловными обязательствами Банка России и обеспечиваются всеми его активами. Образцы банкнот и монет утверждаются Банком России по согласованию с высшим представительным органом РФ. Официальные сообщения о выпуске в обращение банкнот и монет новых образцов Банк России публикует в средствах массовой информации. При этом периодически осуществляется и модификация банкнот и монет, что, как правило, заключается во введении денежных знаков более крупных достоинств.

Центральный банк РФ выполняет в сфере наличного денежного оборота следующие функции:

- 1) обеспечивает устойчивость рубля;
- 2) разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику в области наличного денежного обращения, направленную на защиту устойчивости рубля, взаимодействуя при этом с Правительством РФ;
- 3) обладает эмиссионной функцией, т.е. монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует их обращение;
- 4) несет ответственность за купюрный состав денежного обращения.

В области наличного денежного оборота Банк России: определяет порядок ведения кассовых операций; организует изготовление банкнот и монеты; устанавливает правила перевозки и хранения наличных денег; определяет признаки платежности денежных знаков; регламентирует порядок замены и уничтожения денежных знаков.

§ 3. Правовые основы обращения наличных денег

691

¹ Об основных инструментах и методах денежно-кредитной политики Банка России см. гл. VII Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Законодательством установлено, что 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 монеты Банка России на денежные знаки нового образца срок изъятия банкнот и монеты из обращения не может быть менее одного года, но не превышает пяти лет.

Банк России без ограничений обменивает ветхие и поврежденные банкноты в соответствии с установленными им правилами.

Решение о выпуске в обращение новых банкнот и монеты и об изъятии старых принимает

Совет директоров Банка России. Он же утверждает номиналы и образцы новых денежных знаков. При этом описание новых денежных знаков публикуется в средствах массовой информации.

Решение по этим вопросам в порядке предварительного информирования направляется в Государственную Думу и Правительство РФ.

В целях организации наличного денежного обращения на территории РФ, в соответствии со ст. 34 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», на Банк России возлагаются следующие функции:

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.

Расчеты между физическими лицами, физическими и юридическими лицами в РФ не ограничиваются.

Расчеты в наличной денежной форме между юридическими лицами подлежат ограничению. Так, 14 ноября 2001 г. Банком России принято Указание № 1050-У «Об установлении предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке»¹, в соответ-

Вестник Банка России. 2001. № 69.

23'
692

Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

ст. 23. с которым в РФ установлен предельный размер расчетов наличными деньгами между юридическими лицами по одной сделке в сумме 60 тыс. руб.

§ 4. Правовые основы безналичного денежного обращения и расчетов

Платежи на территории России осуществляются, как указывалось, в форме наличных или безналичных расчетов. Считается, что вторая форма расчетов появилась значительно позднее первой. Ее становление и развитие напрямую связано с развитием хозяйственного оборота в государстве, возникновением и функционированием банков и иных кредитных организаций. Исследователями установлено, что раньше чем в других странах безналичные расчеты (посредством векселей и чеков) получили распространение в Великобритании. Здесь уже в 1775 г. функционировали первые специальные межбанковские организации (клиринговые палаты), осуществляющие безналичные расчеты по чекам и другим платежным документам посредством взаимозачета, т.е. зачета взаимных требований нескольких субъектов.

Безналичные расчеты представляют собой расчеты между субъектами без использования наличных денег (денежных купюр), посредством перечисления денежных средств по счетам в банковских организациях в целях зачетов взаимных требований. В условиях рыночной экономики безналичные расчеты играют важную роль в ускорении оборачиваемости средств, снижении издержек обращения и т.п. Следовательно от эффективно организованной и упорядоченной с помощью норм права системы безналичных расчетов напрямую зависит не только состояние денежно-кредитной системы, но и в целом экономики государства.

Правовые основы безналичных расчетов в РФ закреплены финансовым и гражданским законодательством. К основным источникам правового регулирования безналичного денежного обращения относятся ГК РФ, а также Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (Гл. XII «Организация безналичных расчетов»).

Банк России, в соответствии со ст. 80 указанного Закона, является органом, координирующим, регулирующим и лицензирующим организацию расчетных, в том числе клиринговых, систем в РФ.

Банк России устанавливает правила, формы, сроки и стандарты осуществления безналичных расчетов.

§ 4. Правовые основы безналичного денежного обращения и расчетов 693

Расчеты на территории России осуществляются в валюте РФ, за исключением случаев,

установленных федеральными законами.

Формы безналичных расчетов определяются правилами, устанавливаемыми Банком России в соответствии с законодательством РФ. Образцы платежных документов, используемых для безналичных расчетов на территории РФ, — платежных поручений, векселей, чеков и других — утверждаются Банком России.

В сфере безналичных расчетов действует правило, что расчеты между юридическими лицами, а также между физическими и юридическими лицами по платежам, сумма которых превышает размеры, установленные Банком России, осуществляются только в безналичном порядке.

Общий срок безналичных расчетов не должен превышать двух операционных дней в пределах субъекта РФ, и пяти операционных дней в пределах Российской Федерации.

ГК РФ установлены общие положения о расчетах (гл. 46). Так, в соответствии со ст. 861 ГК РФ в безналичной форме расчеты производятся между юридическими лицами. Расчеты с участием граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, также производятся в безналичном порядке.

Производятся безналичные расчеты между юридическими лицами и гражданами-предпринимателями, как правило, через банки либо иные кредитные организации (далее: банки), в которых открыты соответствующие счета, если иное не вытекает из закона и не обусловлено используемой формой расчетов. Межбанковские расчеты, т.е. расчеты между банками, Банк России осуществляет через свои учреждения — расчетно-кассовые центры (РКЦ). Некоторые банковские операции по расчетам осуществляются на основе межбанковских соглашений по корреспондентским счетам банков.

Банки осуществляют операции по счетам на основании расчетных документов, под которыми понимаются оформленные в виде документов на бумажном носителе или, в установленных случаях, электронных платежных документов:

распоряжения плательщика (клиента или банка) о списании денежных средств со своего счета и их перечислении на счет получателя средств;

распоряжения получателя средств (взыскателя) на списание денежных средств со счета плательщика и перечисление на счет, указанный получателем средств (взыскателем).

694

Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

При осуществлении безналичных расчетов используются следующие расчетные документы:

- а) платежные поручения;
- б) аккредитивы;
- в) чеки;
- г) платежные требования;
- д) инкассовые поручения.

Формы безналичных расчетов установлены ст. 862 ГК РФ. В соответствии с законом к ним помимо расчетов платежными поручениями, по аккредитиву, чеками, расчетов по инкассо, относятся также расчеты в иных формах, предусмотренных законом, установленными в соответствии с ним банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота. Хозяйствующие субъекты (участники торгового оборота) вправе избрать и установить в договоре любую из форм расчетов, установленную законодательством.

Расчеты платежными поручениями регулируются ст. 863 ГК РФ.

При расчетах *платежным поручением* банк обязуется по поручению плательщика за счет средств, находящихся на его счете, перевести определенную денежную сумму на счет указанного плательщиком лица в этом или в ином банке в срок, предусмотренный законом или устанавливаемый в соответствии с ним, если более короткий срок не предусмотрен договором банковского счета либо не определяется применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота.

Банком России устанавливаются содержание платежного поручения и представляемых вместе с ним расчетных документов и их форма.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение поручения ст. 866 ГК РФ предусмотрена ответственность банка.

При *расчетах по аккредитиву*¹ банк, действующий по поручению плательщика об открытии аккредитива и в соответствии с его указанием (банк — эмитент), обязуется произвести платежи получателю средств или оплатить, акцептовать или учесть переводной вексель либо дать полномочие другому банку (исполняющему банку) произвести платежи получателю средств или оплатить, акцептовать или учесть переводной вексель.

¹ По вопросу, касающемуся практики рассмотрения споров, связанных с использованием аккредитивной формы

расчетов, см. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 15 января 1999 г. № 39 // Экономика и жизнь. 1999. № 13.

§ 4. Правовые основы безналичного денежного обращения и расчетов 695

Банками могут открываться следующие виды аккредитивов: покрытые (депонированные) и непокрытые (гарантированные); отзывные и безотзывные (могут быть подтвержденными).

При открытии покрытого (депонированного) аккредитива банк-эмитент перечисляет за счет средств плательщика или предоставленного ему кредита сумму аккредитива (покрытие) в распоряжение исполняющего банка на весь срок действия аккредитива. При открытии непокрытого (гарантированного) аккредитива банк-эмитент предоставляет исполняющему банку право списывать средства с ведущегося у него корреспондентского счета в пределах суммы аккредитива. Порядок списания денежных средств с корреспондентского счета банка-эмитента по гарантированному аккредитиву определяется по соглашению между банками.

Отзывным является аккредитив, который может быть изменен или отменен банком-эмитентом на основании письменного распоряжения плательщика без предварительного согласования с получателем средств и без каких-либо обязательств банка-эмитента перед получателем средств после отзыва аккредитива (ст. 868 ГК РФ). Безотзывным признается аккредитив, который может быть отменен только с согласия получателя средств (ст. 869 ГК РФ). По просьбе банка-эмитента исполняющий банк может подтвердить безотзывный аккредитив (подтвержденный аккредитив). Безотзывный аккредитив, подтвержденный исполняющим банком, не может быть изменен или отменен без согласия исполняющего банка. Порядок предоставления подтверждения по безотзывному подтвержденному аккредитиву определяется по соглашению между банками.

Порядок расчетов по аккредитиву устанавливается в основном договоре. При этом аккредитив предназначен для расчетов с одним получателем средств.

В соответствии со ст. 870 ГК РФ для исполнения аккредитива получатель средств представляет в исполняющий банк документы, подтверждающие выполнение всех условий аккредитива. При нарушении хотя бы одного из этих условий исполнение аккредитива не производится. За нарушение условий аккредитива установлена ответственность банка (ст. 872 ГК РФ). Так, в случае неправильной выплаты исполняющим банком денежных средств по покрытому или подтвержденному аккредитиву вследствие нарушения условий аккредитива ответственность перед плательщиком может быть возложена на исполняющий банк.

696

Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

При *расчетах по инкассо*¹ банк (банк-эмитент) обязуется по поручению клиента осуществить за счет клиента действия по получению от плательщика платежа и (или) акцепта платежа (ст. 874 ГК РФ). Таким образом, *расчеты по инкассо* представляют собой банковскую операцию, посредством которой банк (далее банк-эмитент) по поручению и за счет клиента на основании расчетных документов осуществляет действия по получению от плательщика платежа. Для осуществления расчетов по инкассо банк-эмитент вправе привлечь другой банк (далее — исполняющий банк).

Расчеты по инкассо осуществляются на основании платежных требований, оплата которых может производиться по распоряжению плательщика (с акцептом) или без его распоряжения (в безакцептном порядке), и *инкассовых поручений*, оплата которых производится без распоряжения плательщика (в беспорном порядке). Как отмечалось, *инкассовое поручение* является расчетным документом, на основании которого производится списание денежных средств со счетов плательщиков в беспорном порядке.

Инкассовые поручения применяются:

- 1) в случаях, когда беспорный порядок взыскания денежных средств установлен законодательством, в том числе для взыскания денежных средств органами, выполняющими контрольные функции;
- 2) для взыскания по исполнительным документам;
- 3) в случаях, предусмотренных сторонами по основному договору, при условии предоставления банку, обслуживающему плательщика, права на списание денежных средств со счета плательщика без его распоряжения.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения поручения клиента банк-эмитент несет перед ним ответственность по основаниям и в размере, которые предусмотрены главой 25 ГК РФ.

Расчеты чеками осуществляются в соответствии со ст. 877 ГК РФ.

Чек — это ценная бумага, содержащая ничем не обусловленное распоряжение чекодателя банку произвести платеж указанной в нем суммы чекодержателю. Чекодателем является юридическое лицо, имеющее денежные средства в банке, которыми он

¹ По вопросу, касающемуся практики рассмотрения споров, связанных с использованием инкассовой формы расчетов, см.: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 15 января 1999 г. № 39.

§ 4. Правовые основы безналичного денежного обращения и расчетов 697

вправе распоряжаться путем выставления чеков; чекодержателем — юридическое лицо, в пользу которого выдан чек; плательщиком — банк, в котором находятся денежные средства чекодателя. Таким образом, в качестве плательщика по чеку может быть указан только банк, где чекодатель имеет средства, которыми он вправе распоряжаться путем выставления чеков. Порядок и условия использования чеков в платежном обороте регулируются ГК РФ, а в части, им не урегулированной, другими *•*•"•"* законами и устанавливаемыми в соответствии с ними банковскими правилами.

Чек оплачивается плательщиком за счет денежных средств чекодателя. Чекодатель не вправе отозвать чек до истечения установленного срока для его предъявления к оплате.

Для осуществления безналичных расчетов могут применяться чеки, выпускаемые кредитными организациями, которые могут использоваться клиентами кредитной организации, выпускающей эти чеки, а также в межбанковских расчетах при наличии корреспондентских отношений. Чек должен содержать все обязательные реквизиты, установленные ГК РФ, а также может содержать дополнительные реквизиты, определяемые спецификой банковской деятельности и налоговым законодательством. Форма чека определяется кредитной организацией самостоятельно.

Банком России, в соответствии с его полномочиями по регулированию денежно-кредитной системы и организации расчетов по вопросу, касающемуся безналичных расчетов, утверждено Положение о безналичных расчетах в Российской Федерации от 12 апреля 2001 г. № 2-П¹, действующее в настоящее время с изменениями, внесенными решением Верховного Суда РФ от 6 ноября 2001 г.²

Указанное Положение детально регулирует осуществление безналичных расчетов между юридическими лицами в валюте РФ и на ее территории в формах, предусмотренных законодательством, определяет форматы, порядок заполнения и оформления используемых расчетных документов, а также устанавливает правила проведения расчетных операций по корреспондентским

¹ Вестник Банка России. 2001. № 27—28.

² См. решение Верховного Суда РФ от 6 ноября. 2001 г. № ГКПИ 01-1369 «О признании недействительным и не порождающим правовых последствий пункта 10.10 Положения о безналичных расчетах ЦБ РФ от 12 апреля 2001 г. № 2-П // Вестник Банка России. 2001. № 27—28.

698

Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

счета (субсчета) кредитных организаций (филиалов), в том числе открытых в Банке России, и счетам межфилиальных расчетов. Следует заметить, что указанное Положение не распространяется на порядок осуществления безналичных расчетов с участием физических лиц.

Безналичные расчеты осуществляются через кредитные организации (филиалы) и (или) Банк России по счетам, открытым на основании договора банковского счета или договора корреспондентского счета (субсчета), если иное не установлено законодательством и не обусловлено используемой формой расчетов.

Расчетные операции по перечислению денежных средств через кредитные организации (филиалы) могут осуществляться с использованием:

- 1) корреспондентских счетов (субсчетов), открытых в Банке России;
- 2) корреспондентских счетов, открытых в других кредитных организациях;
- 3) счетов участников расчетов, открытых в небанковских кредитных организациях, осуществляющих расчетные операции;
- 4) счетов межфилиальных расчетов, открытых внутри одной кредитной организации.

Необходимо заметить, что указанным Положением установлено, что формы безналичных расчетов применяются клиентами кредитных организаций (филиалов), учреждений и подразделений расчетной сети Банка России, а также самими банками.

Положением урегулированы вопросы, касающиеся расчетных документов, а также порядка их

заполнения, представления, отзыва и возврата. В частности, подробно урегулирована распространенная на практике форма безналичных расчетов — платежные требования.

Платежное требование является расчетным документом, содержащим требование кредитора (получателя средств) по основному договору к должнику (плательщику) об уплате определенной денежной суммы через банк. Указанная форма применяется при расчетах за поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги, а также в иных случаях, предусмотренных основным договором.

В связи с реализацией указанной формы безналичных расчетов возникает расчетное правоотношение. Обязательными участниками (субъектами) правоотношений в сфере безналичных расчетов в данном случае являются: 1) плательщики; 2) получатели

§ 4. Правовые основы безналичного денежного обращения и расчетов 699

средств (взыскатели); 3) обслуживающие их банки и банки-корреспонденты.

Следующая форма безналичных расчетов реализуется посредством применения векселей.

В соответствии с Федеральным законом от 11 марта 1997 г. «О простом и переводном векселе»¹ *безналичные расчеты* в РФ могут осуществляться и как с, так и без участия кредитных организаций *посредством векселей* — ценных бумаг, удостоверяющих 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) (ст. 815 ГК РФ). Расчеты с помощью векселей следует рассматривать как самостоятельную форму безналичного денежного обращения.

Кроме того, в качестве самостоятельной разновидности безналичного денежного обращения можно рассматривать и кредитные карточки банков. Посредством банковских карточек осуществляется большинство расчетов в зарубежных странах. В настоящее время они применяются и в нашей стране. Указанная карточка представляет собой, как правило, пластиковую пластинку с нанесенной магнитной полосой или встроенной микросхемой, обеспечивающей доступ к специальному карточному счету в кредитной (банковской) организации. Кредитные карточки банков используются для покупки товаров с использованием кредитной линии (кредитовые карточки), которая используется автоматически при покупке товаров в пределах установленного банком лимита, либо для покупки товара с расчетом через электронные устройства (терминалы), когда деньги списываются со счета владельца карточки в банке (дебитовые карточки). Кроме того, указанные карточки могут быть использованы владельцем банковского счета и для получения денег в банковских автоматах — автоматических устройствах, позволяющих получать деньги без посредника (оператора) в любое удобное время в пределах остатка средств на счете. Несмотря на то, что какого-либо единого нормативного акта, регулирующего порядок применения пластиковых карточек банков, до настоящего времени в РФ не принято, указанная форма безналичных расчетов получает все большее распространение. Причем, как отмечают исследователи и эконо-

¹ СЗРФ. 1997. №11. Ст. 1238.

700

Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

§ 5. Правила ведения кассовых операций

701

мисты, в России применяются не только отечественные карточки (СТБ-Кард, Мост-кард и проч.), но и карточки международных систем (ВИЗА, Америкен экспресс, Еврокард — Мастеркард и др.)¹. Это свидетельствует о необходимости урегулирования данной разновидности безналичного денежного обращения в РФ на законодательном уровне.

§ 5. Правила ведения кассовых операций

Кассовые операции — совокупность материально-технических процедур, заключающихся в приеме, хранении и выдаче наличных денег (валюты). Указанные процедуры урегулированы нормами финансового права, представляющими в своей совокупности специальный финансово-правовой институт.

Законодательством установлены различия в ведении кассовых операций в зависимости от субъектного состава. Так, установлены особенности осуществления кассовых операций: банками и другими кредитными организациями;

предприятиями, учреждениями и иными организациями;
предприятиями и другими организациями по непосредственному приему от населения платежей за товары, услуги и работы.

Источниками правового регулирования порядка ведения кассовых операций являются федеральные и региональные нормативно-правовые акты. Особая роль здесь принадлежит и нормативным правовым актам Банка России, так как регулирование кассовых операций отнесено к его основным функциям Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Указанные нормативные акты в соответствии со ст. 7 данного Закона являются обязательными для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также для всех юридических и физических лиц.

Важно заметить, что основные, наиболее общие положения, касающиеся порядка ведения кассовых операций на территории РФ, первоначально получили закрепление еще в 1992 г. в Указе Президента РФ «О дополнительных мерах по ограничению на-лично-денежного обращения» от 14 июня 1992 г. Указанным нормативным актом были установлены единые для всех предприятий, организаций и учреждений (включая организации торгов-

ли) независимо от их организационно-правовой формы правомочия в сфере кассовых операций.

Все указанные субъекты: во-первых, обязаны хранить свои денежные средства в учреждениях банков; во-вторых, должны производить расчеты по своим обязательствам с другими предприятиями в безналичном порядке через учреждения бднков; в-третьих, могут иметь в своей кассе наличные деньги в пределах лимитов, установленных учреждениями банков по согласованию .с руководителями предприятий; в-четвертых, обязаны сдавать в банк всю денежную наличность сверх установленных лимитов остатка наличных денег в кассе в порядке и сроки, согласованные с учреждением банка; в-пятых, имеют право хранить в своих кассах наличные деньги сверх установленных лимитов только в строго определенных случаях. Для предприятий, организаций и учреждений (включая организации торговли), имеющих постоянную денежную выручку и осуществляющих расходование ее для оплаты труда и на другие цели (выплату пенсий, закупку сельскохозяйственной продукции, скупку тары и вещей у населения), установлен запрет задерживать в своих кассах наличные деньги до наступления сроков выплат.

Банк России своим Письмом № 18 от 4 октября 1993 г., в редакции от 26 февраля 1996 г. утвердил Порядок ведения кассовых операций в Российской Федерации¹. Указанным нормативным актом Банка России осуществлена детальная регламентация ведения кассовых операций предприятиями, учреждениями и организациями (далее — предприятиями) независимо от организационно-правовых форм и сферы деятельности. В соответствии с указанным Порядком установлено, что все предприятия производят расчеты по своим обязательствам с другими предприятиями, как правило, в безналичном порядке через банки или применяют другие формы безналичных расчетов, устанавливаемые Банком России в соответствии с законодательством РФ.

Для осуществления расчетов наличными деньгами каждое предприятие должно иметь кассу и вести кассовую книгу по установленной форме.

Прием наличных денег предприятиями при осуществлении расчетов с населением производится с обязательным применением контрольно-кассовых машин. Наличные деньги, полученные предприятиями в банках, расходуются на цели, указанные в

Экономика и жизнь. 1993. № 42—43; Вестник Банка России. 1996. № 11.

702
Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

чеке. Предприятия могут иметь в своих кассах наличные деньги в пределах лимитов, которые устанавливаются банками, по согласованию с руководителями предприятий. При необходимости лимиты остатков касс могут пересматриваться. Всю денежную наличность сверх установленных лимитов остатка наличных денег в кассе предприятия обязаны сдавать в банк в порядке и сроки,, согласованные с обслуживающими банками.

Предприятия имеют право хранить в своих кассах наличные деньги сверх установленных

лимитов только для оплаты труда, выплаты пособий по социальному страхованию и стипендий не свыше трех рабочих дней (для предприятий, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, — до пяти дней), включая день получения денег в банке.

Выдача наличных денег под отчет производится из касс предприятий. При временном отсутствии у предприятий кассы разрешается выдавать по согласованию с банком кассирам предприятий или лицам, их заменяющим, чеки на получение наличных денег непосредственно из кассы банка.

Предприятия выдают наличные деньги под отчет на хозяйственно-операционные расходы, а также на расходы экспедиций, геолого-разведочных партий, уполномоченных предприятий и организаций, отдельных подразделений хозяйственных организаций, в том числе филиалов, не состоящих на самостоятельном балансе и находящихся вне района деятельности организаций в размерах и на сроки, определяемые руководителями предприятий.

Лица, получившие наличные деньги под отчет, обязаны не позднее трех рабочих дней по истечении срока, на который они выданы, или со дня возвращения их из командировки, предъявить в бухгалтерию предприятия отчет об израсходованных суммах и произвести окончательный расчет по ним. При этом выдача наличных денег под отчет производится при условии полного отчета конкретного подотчетного лица по ранее выданному ему авансу.

Передача выданных под отчет наличных денег одним лицом другому запрещается.

Указанным Порядком ведения кассовых операций в РФ подробно регламентированы правила приема, выдачи наличных денег и оформления кассовых документов. Так, прием наличных денег кассами предприятий производится по приходным кассовым ордерам, подписанным главным бухгалтером или лицом, на это уполномоченным письменным распоряжением руководителя предприятия. О приеме денег выдается квитанция к приходному

§ 5. Правила ведения кассовых операций
703

кассовому ордеру за подписями главного бухгалтера или лица, на это уполномоченного, и кассира, заверенная печатью (штампом) кассира или оттиском кассового аппарата.

Выдача наличных денег из касс предприятий производится по расходным кассовым ордерам или надлежаще оформленным другим документом (платежным (расчетно-платежным) ведомостям, заявлениям на выдачу денег, счетам и др.). Документы на выдачу денег должны быть подписаны руководителем, глав-, ным бухгалтером предприятия или лицами, на это уполномоченными.

Выдача приходных и расходных кассовых ордеров или заменяющих их документов на руки лицам, вносящим или получающим деньги, запрещается. Прием и выдача денег по кассовым ордерам может производиться только в день их составления.

Особо урегулированы в Порядке ведения кассовых операций в РФ ведение кассовой книги и хранение денег.

Каждое предприятие имеет только одну кассовую книгу, которая должна быть пронумерована и опечатана сургучной или мастичной печатью. В ней предприятия учитывают все поступления и выдачи наличных денег. Все записи в кассовую книгу производятся кассиром сразу же после получения или выдачи денег по каждому ордеру или другому заменяющему его документу. При условии обеспечения полной сохранности кассовых документов кассовая книга может вестись автоматизированным способом.

Контроль за правильным ведением кассовой книги возлагается на главного бухгалтера предприятия. На руководителей предприятия возложена обязанность оборудовать кассу (изолированное помещение, предназначенное для приема, выдачи и временного хранения наличных денег) и обеспечить сохранность денег в помещении кассы, а также при доставке их из учреждения банка и сдаче в банк.

Порядком ведения кассовых операций установлены требования защиты, предъявляемые к техническому оборудованию помещения кассы. Так, установлено, что помещение кассы должно быть изолировано. Установлены также единые требования по технической укрепленности и оборудованию сигнализацией помещений касс предприятий. Кассы предприятий могут быть застрахованы в соответствии с действующим законодательством. Важное значение для надлежащего ведения кассовых операций имеет установленное Банком

ревизии кассы и об осуществлении контроля за соблюдением кассовой дисциплины.

Так, в сроки, установленные руководителем предприятия, а также при смене кассиров на каждом предприятии производится внезапная ревизия кассы с полным полистным пересчетом денежной наличности и проверкой других ценностей, находящихся в кассе. Остаток денежной наличности в кассе сверяется с данными учета по кассовой книге. Для производства ревизии кассы приказом руководителя предприятия назначается комиссия, которая составляет акт. При обнаружении ревизией недостачи или излишка ценностей в кассе в акте указывается их сумма и обстоятельства возникновения. Банком России закрепляется примерная форма акта ревизии наличия денежных средств.

Ответственность за соблюдение Порядка ведения кассовых операций возлагается на руководителей предприятий, главных бухгалтеров и кассиров. Лица, виновные в неоднократном нарушении кассовой дисциплины, привлекаются к ответственности.

Банки систематически проверяют соблюдение предприятиями требований Порядка ведения кассовых операций.

Проверки Порядка ведения кассовых операций в бюджетных организациях осуществляются соответствующими финансовыми органами.

Органы внутренних дел в пределах своей компетенции проверяют техническую укрепленность касс и кассовых пунктов, обеспечение условий сохранности денег и ценностей на предприятиях.

Для субъектов, получающих от населения деньги за оказываемые услуги, работы, продаваемые товары, установлен особый порядок ведения кассовых операций. Указанный порядок прежде всего связан с обязательным использованием контрольно-кассовых машин. Следует отметить, что данный вопрос получил закрепление в законодательной форме еще в 1993 г. Закон РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» от 18 июля 1993 г. в настоящее время действует в редакции от 30 декабря 2001 г.¹ Отметим, что указанный Закон действует не только в новой редакции, но в него были также внесены изменения постановлением Конституционного

¹ ВВС. 1993. № 27. Ст. 1018; СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1) Ст. 2. См. также определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2001 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. №4.

Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-п и определением Конституционного Суда РФ от 1 апреля 1999 г. № 29-0¹.

Законом установлено, что денежные расчеты с населением при осуществлении торговых операций или оказании услуг на территории РФ производятся всеми предприятиями (в том числе физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае осуществления ими торговых операций или оказание услуг), организациями, учреждениями, их филиалами и другими обособленными подразделениями с обязательным применением контрольно-кассовых машин. Указанные предприятия обязаны:

- 1) регистрировать контрольно-кассовые машины;
 - 2) использовать исправные контрольно-кассовые машины для осуществления денежных расчетов с населением;
 - 3) выдавать покупателю (клиенту) вместе с покупкой (после оказания услуги) отпечатанный контрольно-кассовой машиной чек за покупку (услугу), подтверждающий исполнение обязательств по договору купли-продажи (оказания услуги) между покупателем (клиентом) и соответствующим предприятием;
 - 4) обеспечивать работникам налоговых органов и центров технического обслуживания контрольно-кассовых машин беспрепятственный доступ к контрольно-кассовым машинам.
- Однако из этого правила установлены исключения. Так, Правительство РФ, по согласованию с высшим законодательным органом РФ, утверждает Перечень отдельных категорий предприятий, которые в силу специфики своей деятельности либо особенностей местонахождения могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых

машин.

Контрольно-кассовые машины, используемые для денежных расчетов с населением, подлежат регистрации в налоговых органах по месту нахождения предприятия и находятся на техническом обслуживании в региональных центрах технического обслуживания контрольно-кассовых машин или непосредственно на предприятиях — изготовителях контрольно-кассовых машин.

¹ СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173; Российская газета. 1999. 21 апр. См. также: постановление Пленума ВАС РФ от 4 августа 1999 г. «О некоторых вопросах практики применения Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» // Экономика и жизнь. 1999. № 38.

706

Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

Контрольные вопросы

707

Информация о моделях таких машин, допускаемых к использованию, публикуется в печати.

При этом налоговые органы обязаны: регистрировать контрольно-кассовые машины; осуществлять контроль за соблюдением правил их использования, за полнотой учета выручки денежных средств на предприятиях; проверять документы, связанные с применением контрольно-кассовых машин, получать необходимые объяснения, справки и сведения по вопросам, возникающим при проверках; проводить проверки правильности выдачи чеков. Административная ответственность за продажу товаров, выполнение работ либо оказание услуг без применения контрольно-кассовых машин с 1 июля 2002 г. регулируется ст. 14.5 КоАП. Суммы штрафов, взысканных за нарушения законодательства о применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, распределяются, начиная с 2002 г., следующим образом: 20% — в федеральный; 80% — в местный бюджет.

Порядок ведения кассовых операций в кредитных организациях регулируется Положением «О порядке ведения кассовых операций в кредитных организациях на территории Российской Федерации», утвержденным указанием Банка России от 25 марта 1997 г., в редакции от 23 апреля 2001 г.¹

Этим Положением устанавливается порядок совершения кассовых операций, а также инкассации денежных средств и других ценностей для кредитных организаций и их филиалов, действующих на территории РФ.

Для осуществления кассового обслуживания физических и юридических лиц, а также для выполнения операций с наличными деньгами и другими ценностями кредитные организации в зданиях, принадлежащих или арендуемых ими, обязаны создать кассовый узел, оборудованный в соответствии с разработанными Банком России Требованиями к устройству и технической укрепленности кассового узла в здании кредитной организации.

В целях обеспечения своевременной выдачи наличных денег с банковских счетов организаций, предприятий, учреждений независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей, а также со счетов по вкладам граждан кредитным организациям устанавливается *сумма минимально допустимого остатка* наличных денег в операционной кассе на

Вестник Банка России. 1997. № 26; 2001. № 30.

конец дня. Минимальный остаток наличных денег в операционной кассе устанавливается учреждением Банка России исходя из объема оборота наличных денег, проходящих через кассу, графика поступления денежной наличности от клиентов, порядка ее обработки и других особенностей организации налично-денежного оборота и кассовой работы.

>

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определение денег.
2. Каковы основные функции денег?
3. Из каких составных элементов состоит денежная система любой страны?
4. Дайте определение денежной системы Российской Федерации.
5. Каковы основные источники правового регулирования отношений в сфере денежного обращения и расчетов в Российской Федерации?
6. Что означает понятие «денежная масса»? Закреплено ли оно законодательно?
7. Кто (какой орган) обладает правом на эмиссию денег в Российской Федерации?
8. Каково содержание понятия денежного обращения?
9. Каким правовым актом в России регулируются основные правила ведения кассовых операций? Для каких

субъектов они установлены?

10. Дайте определение понятию кассовых операций.

11. В каких формах может осуществляться денежное обращение в Российской Федерации?

12. Вправе ли какой либо государственный орган ограничивать предельный размер денежных расчетов?

13. Какова связь единства денежной системы РФ с принципами бюджетной системы? Ответ дайте на основе норм БК РФ.

14. Каким органом и в каком порядке определяется лимит наличных • денежных средств в кассах предприятий, организаций и учреждений?

• 15. Каковы полномочия Банка России по организации наличного и безналичного денежного обращения в стране?

16. Какие обязанности возложены на налоговые органы при применении контрольно-кассовых машин предприятиями при осуществлении денежных расчетов с населением?

17. Какие органы и должностные лица вправе осуществлять контроль за соблюдением Правил ведения кассовых операций в бюджетных организациях?

18. Каков порядок ведения кассовой книги юридическими лицами? Каким правовым актом он регулируется?

19. Какие требованиями к устройству и технической укрепленности кассового узла в здании кредитной организации установлены Банком России и на основе какого правового акта?

708

Глава 27. Правовые основы денежного обращения и расчетов

20. Поясните, что означает норматив «сумма минимально допустимого остатка» наличных денег в операционной кассе, кем (каким органом) и в каких целях он устанавливается, каким нормативным актом регулируется?

21. Поясните, в каких странах и в -каких целях вводятся евро/ Можно ли использовать евро в качестве платежного средства на территории Российской Федерации? Можно ли использовать доллар США в этих же целях?

Глава 28. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ

§ 1. Понятие валюты и валютных ценностей

Термин «валюта» произошел от итальянского *valuta* — «цена, стоимость». Понятие валюты на современном этапе рассматривается в нескольких аспектах. Так, с одной стороны, под валютой принято понимать денежную единицу страны. В энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона понятие валюты рассматривается именно в этом аспекте и определяется как счетная монетная единица данной страны, которая выражается обыкновенно монетой из того или другого металла определенного качества и веса. В случае выпуска бумажноденежных знаков или банковских билетов говорят о бумажноденежной, или банковской валюте, т.е. о счетной единице, на которой пишутся эти денежные знаки¹.

С другой стороны, под валютой также понимают денежные знаки иностранных государств, а также другие платежные и кредитные документы, выраженные в иностранных денежных единицах и применяемые в международных расчетах (иностранная валюта)².

Уровень и состояние валютных отношений зависит от множества факторов, и прежде всего, от развития экономики, национальной и политической систем.

Исследователи считают, что первичные элементы валютных отношений можно встретить в Древнем Риме и Греции, т.е. еще в античном мире. Именно здесь зарождается вексельное и меняльное дело. В средние века в Западной Европе развиваются «вексельные ярмарки». И только затем, в связи с развитием отношений между различными государствами и созданием мирового рынка в Германии, Великобритании и Нидерландах появляются

¹ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Современная версия. М., 2002. С. 91.

² См.: Финансово-кредитный словарь / Гл. ред. В.Ф. Гарбузов. Т. 1. М., 1984. С. 177.

L

710 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

ся первые клиринговые палаты, используемые для ведения безналичных международных расчетов путем открытия счетов в одной единой денежной единице. Далее процесс развития валютных отношений не только расширяется по субъектному составу, охватывая все новые и новые страны, но и получает правовое закрепление как на основе внутреннего, так и международного валютного законодательства.

С развитием отношений, так или иначе связанных с валютой, складываются валютные системы — национальная, региональная и мировая.

Национальная валютная система представляет собой совокупность экономических валютных отношений, посредством которых осуществляется межгосударственный оборот платежных средств, а также формируются и используются валютные ресурсы страны. Эта валютная система появилась раньше других и поэтому наиболее тесно связана с денежной системой страны, так как основана на ее денежной единице, т.е. национальной валюте. Однако она является более широким понятием, ибо выходит за рамки национальной экономики. Национальная валютная система непосредственно связана с *мировой валютной системой*, представляющей собой совокупность международных валютных отношений, сформированных в связи с эволюцией мирового хозяйства и получившая закрепление в международных соглашениях. *Мировая валютная система* основана на *резервной*¹ валюте (одной или сразу нескольких), выполняющей функции международного платежного средства. Ей, как правило, выступает конвертируемая валюта одной из ведущих стран с развитой экономикой, которая используется в международных расчетах. Резервную валюту принято также называть «ключевой». Такой валютой впервые стал английский фунт стерлингов. В дальнейшем одной из ведущих конвертируемых валют стал доллар США. Крупнейшим событием конца XX в. финансисты называют введение с 1 января 1999 г. единой европейской валюты — евро в странах Европейского Союза². Это осуществлено в целях создания единого европейского финансового рынка. Евро заменяет национальные валю-

¹ Об истории становления резервной (ключевой) валюты см. подробнее: Финансово-кредитный словарь: В 3-х т. / Гл. ред. Н.В. Гаретовский. Т. III. С. 57.

- Ныне государствами — членами Европейского Союза являются (в порядке вступления): Франция, ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Великобритания, Дания, Ирландия, Греция, Испания, Португалия, Австрия, Финляндия, Швеция.

§ 1. Понятие валюты и валютных ценностей

711

ты указанных государств и имеет статус законного платежного средства. Национальные (т.е. центральные) банки стран ЕС на своей территории вводят в обращение евро постепенно, устанавливая период одновременного хождения как национальных валют, так и евро. Аналитики и экономисты считают, что роль евро важна как в обеспечении валютной стабильности в странах ЕС, так и оказании фундаментального воздействия на структуру мировых финансовых ресурсов и услуг¹.

Следует отметить, что мировая валютная система, помимо резервной валюты, может быть основана и на *международной счетной денежной единице*, представляющей собой валютную единицу, своеобразный условный размер для сопоставления и соизмерения международных требований и обязательств, а также установления валютного курса.

Переход нашей страны от жесткого администрирования и существования абсолютной валютной монополии государства в условиях существования Союза ССР к демократическим преобразованиям и рыночным отношениям ознаменовал новый подход к регулированию внешнеэкономической деятельности, основой которого стала ее либерализация, при которой российские юридические и физические лица становятся полноправными участниками валютного рынка и внешнеэкономических отношений. Указанные изменения к экономической политике России в сфере валютных отношений привели и к развитию нормотворчества. В настоящее время в РФ в сфере валютных отношений принято и действует огромное количество нормативных правовых актов, основным из которых стал Закон РФ от 9 октября 1992 г. «О валютном регулировании и валютном контроле», действующий в редакции от 30 декабря 2001 г.² В нем получили правовое закрепление принципы осуществления валютных операций в Российской Федерации в новых экономических условиях, а также 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. В этом Законе получило свое закрепление и правовое понятие валюты.

¹ Подробнее о введении евро см.: Деньги и Кредит. 1998. №11.

² ВВС. 1992. № 45. Ст. 2542; СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 1; № 28. Ст. 3461; 2001. № 23. Ст. 2290; № 33 (ч. 1). Ст. 3432; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

712 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

Валюта Российской Федерации в правовом аспекте представляет собой:

- а) *находящиеся в обращении, а также изъятые или изымаемые из обращения, но подлежащие обмену рубли в виде банковских билетов (банкнот) Центрального банка РФ и монеты;*
- б) *средства в рублях на счетах в банках и иных кредитных учреждениях в РФ;*
- в) *средства в рублях на счетах в банках и иных кредитных учреждениях за пределами РФ на*

основании соглашения, заключаемого Правительством РФ и Центральным банком РФ с соответствующими органами иностранного государства об использовании на территории данного государства валюты РФ в качестве законного платежного средства.

Юридическое закрепление получило и понятие ценных бумаг, номинированных *в валюте РФ*. К указанным бумагам относятся 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 эмиссионных ценных бумаг, и другие долговые обязательства, выраженные в валюте России.

Правовое понятие иностранной валюты также установлено в Законе от 9 октября 1992 г. *Иностранная валюта* представляет собой:

- а) *денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монет*, 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;
- б) *средства на счетах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах*.

При этом законодатель закрепляет и такую разновидность иностранной валюты, как *свободно конвертируемая валюта*, которая без ограничений обменивается на валюту другого иностранного государства при осуществлении текущих валютных операций.

Понятие валюты следует отличать от более широкого понятия *валютных ценностей*. *Валютные ценности* в правовом аспекте — это:

- во-первых, *иностранная валюта*;
- во-вторых, *ценные бумаги, номинированные в иностранной валюте*, — платежные документы (чеки, векселя и другие пла-

§ 1. Понятие валюты и валютных ценностей

713

тежные документы), эмиссионные ценные бумаги (включая акции, 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;

в-третьих, *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;

в-четвертых, *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. Порядок и условия отнесения изделий из драгоценных металлов и природных драгоценных камней к ювелирным и другим бытовым изделиям и лому таких изделий устанавливаются Правительством РФ.

Таким образом правовая категория «валюта» и правовая категория «валютные ценности» соотносятся как часть и целое.

Юридическое содержание *валютных операций* имеет четкие границы и расширительному толкования не подлежит. Они представляются собой:

- а) 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;
- б) ввоз и пересылку в Россию, а также вывоз и пересылку из России валютных ценностей;
- в) осуществление международных денежных переводов;
- г) расчеты между резидентами и нерезидентами в валюте РФ.

Операции с иностранной валютой и ценными бумагами в иностранной валюте подразделяются на: *текущие и связанные с движением капитала*.

К первым, т.е. *текущим валютным операциям*, законодатель относит:

- 1) переводы в Россию и из России 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;

714 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

- 2) получение и предоставление финансовых кредитов на срок не более 180 дней;
- 3) переводы в Россию и из России процентов, дивидендов и иных доходов по вкладам, инвестициям, кредитам и прочим операциям, связанным с движением капитала;
- 4) переводы неторгового характера в Россию и из России, включающие выплаты заработной

платы, стипендий, пенсий, алиментов, государственных пособий, доплат и компенсаций, оплату командировочных расходов работников при выезде за рубеж, платежи в связи с принятием наследства и иные аналогичные операции, перечень которых устанавливается Правительством РФ.

Ко вторым, т.е. к валютным операциям, связанным с движением капитала, относятся:

- 1) прямые инвестиции, т.е. вложения в уставный капитал предприятия с целью извлечения дохода и получения прав на участие в управлении предприятием¹;
- 2) портфельные инвестиции, т.е. приобретение ценных бумаг;
- 3) 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;
- 4) предоставление и получение отсрочки платежа на срок более 90 дней по экспорту и импорту товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности);
- 5) предоставление и получение финансовых кредитов на срок более 180 дней²;
- 6) все иные валютные операции, не являющиеся текущими валютными операциями.

Валютные операции на территории России вправе осуществлять лишь *уполномоченные банки*, к которым относятся банки и иные кредитные учреждения, получившие лицензии Центрального банка РФ на проведение валютных операций.

¹ По вопросу о порядке проведения валютных операций, связанных с привлечением и возвратом иностранных инвестиций, см. Указание ЦБ РФ от 8 октября 1999 г. № 660-У // Экономика и жизнь. 1999. № 44.

² Следует иметь в виду, что Указанием ЦБ РФ от 10 сентября 2001 г. № 1030-У установлен уведомительный порядок проведения валютных операций, связанных с получением юридическими лицами — резидентами кредитов и займов в иностранной валюте, предоставляемых нерезидентами на срок более 180 дней, и исполнением обязательств по возврату этих кредитов и займов // Вестник Банка России. 2001. № 59.

§ 2. Понятие и содержание валютного регулирования

715

Все указанные операции осуществляют физические и юридические лица, имеющие статус резидента либо нерезидента в соответствии с Законом РФ «О валютном регулировании и валютном контроле». Важно заметить, что статус валютного резидента отличается от статуса налогового резидента. В соответствии со ст. 5 вышеуказанного Закона резиденты — это:

- а) физические лица, имеющие постоянное место жительства в РФ, в том числе временно находящиеся за пределами РФ; ••"*--
- б) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством РФ, с местонахождением в РФ;
- в) предприятия и организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством РФ, с местонахождением в РФ;
- г) дипломатические и иные официальные представительства РФ, находящиеся за пределами РФ;
- д) находящиеся за пределами РФ филиалы и представительства резидентов, указанных в пунктах «б» и «в».

Нерезиденты — это:

- а) физические лица, имеющие постоянное местожительство за пределами РФ, в том числе временно находящиеся в РФ;
- б) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, с местонахождением за пределами РФ;
- в) предприятия и организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, с местонахождением за пределами РФ;
- г) находящиеся в РФ иностранные дипломатические и иные официальные представительства, а также международные организации, их филиалы и представительства;
- д) находящиеся в РФ филиалы и представительства нерезидентов, указанных в подпунктах «б» и «в».

§ 2. Понятие и содержание валютного регулирования

В соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ валютное регулирование отнесено в исключительной компетенции Российской Федерации. Таким образом, именно РФ вправе устанавливать задачи, функции, объекты валютного регулирования, а также определять

органы валютного регулирования и валютного контроля.

Переход России к рыночным отношениям способствовал ликвидации валютной монополии российского государства и переход

716 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

к либерализации валютных отношений. Однако, учитывая непосредственную связь указанных отношений с экономическим суверенитетом российского государства, оно, отказавшись от жестких командных методов *управления* в этой сфере, оставило за собой функции *по регулированию и контролю*.

Важно заметить, что вопрос о соотношении таких категорий, как «*управление*» и «*регулирование*» в научной литературе является достаточно дискуссионным. Иногда даже высказываются мнения об отказе от управления в условиях рыночной экономики исключительно в пользу регулирования, в том числе и в сфере валютных правоотношений. Теория государственного управления, в соответствии с общей теорией управления, выделяет функциональную структуру процесса управления. Среди основных «классических» функций управления принято выделять: планирование; прогнозирование; организацию; координацию; руководство; контроль; и *регулирование*. При этом регулирование как ведущая функция управленческого процесса заключается в упорядочении, налаживании в направлении движения и развития, в подчинении определенному порядку, в установлении правильного взаимодействия, в создании условий нормальной работы¹. Само регулирование осуществляется путем: 1) установления на нормативном уровне для всех субъектов и объектов управленческих отношений наиболее общих правил-программ; 2) внесения в них изменений и дополнений в соответствии с изменившимися обстоятельствами в сфере управления; 3) контроля за исполнением управленческих решений и применением мер по устранению выявленных нарушений.

В компетенцию органов представительной власти включены вопросы законодательного регулирования исполнительной власти.

Понятие регулирования традиционно рассматривается в «широком» и «узком» аспектах. В широком аспекте регулирование представляет собой установление и обеспечение строгого соблюдения посредством норм права, определенного, отвечающего интересам общественного развития режима различного рода деятельности в конкретной сфере (например, сфере валютных отношений); с использованием преимущественно экономических рычагов управляющего воздействия (т.е. без вмешательства в опе-

¹ Как справедливо указывает Ю.М. Козлов в подобном понимании содержание категорий «регулирования» и «управления» практически тождественны, «ибо часть не может не выражать признаки целого» // Административное право. Учебник / Под. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 519.

§ 2. Понятие и содержание валютного регулирования

717

ративную деятельность регулируемых объектов) в целях защиты прав и интересов участников. В узком смысле регулирование, как правило, в отличие от управления проявляется в качестве управляющего воздействия на не подчиненные регулируемому (исполнительному) органу объекты. В этом аспекте государственное регулирование проявляется прежде всего в нормотворческой компетенции органов исполнительной власти. Однако этот аспект государственного управления на практике обособленно не существует, так как неизбежно влечет за собой целую систему сопутствующих исполнительно-распорядительных мероприятий: от издания актов применения, до применения штрафных санкций за их нарушение. На основании этих общезначимых посылок можно определить *валютное регулирование как деятельность государства по регламентированию порядка совершения валютных операций и международных расчетов*.

Валютное правовое регулирование осуществляется как на нормативном, так и индивидуально-правовом уровнях.

Первое (нормативное) — заключается в упорядочении общественных отношений, так или иначе связанных с валютой и операциями с ней (обращением, вывозом, использованием в сфере международных расчетов и т.п.) *посредством принятия норм права*. Второе (индивидуально-правовое регулирование) связано с упорядочением *посредством применения норм права* отношений, обусловленных конкретными жизненными ситуациями, т.е. являющихся юридическими фактами, на основе которых и возникают валютные правоотношения

между конкретными субъектами.

Указанные нормы относятся к различным отраслям права, в том числе финансовому. В научной литературе в последнее время валютное право рассматривается как комплексная отрасль законодательства¹, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок совершения сделок с валютными ценностями внутри страны, сделок между физическими и юридическими лицами одной страны и юридическими и физическими лицами другой, а также порядок ввоза, вывоза, перевода и пересылки из-за границы и за границу национальной и иностранной валюты и иных валютных ценностей, а также создание валютных фондов. Указанная отрасль законодательства регулируется нормами финансового, банковского, налогового, гражданского, государственного, административного,

международного и другими

¹ См., например: *Тосуян Г.А., Емелина В.В.* Валютное право Российской Федерации. Учебное пособие. М., 2002. С. 21. 718 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

отраслями законодательства. Так, к финансово-правовым отношениям относятся регламентированные государством отношения по созданию, распределению и использованию валютных фондов. Учитывая, что эти отношения являются разновидностью финансовых, им присущи все характерные черты и признаки последних (денежный характер, обязательное участие государства или уполномоченного им органа, императивный метод регулирования, публично-правовая направленность функционирования). При этом финансово-правовые нормы в регулировании валютных отношений сохраняют приоритетное значение.

Основы организации и осуществления валютного регулирования закреплены Законом РФ «О валютном регулировании и валютном контроле», раздел II которого так и называется «Валютное регулирование». Помимо указанного нормативного акта, валютные правоотношения в этой сфере регламентируются многочисленными законами и подзаконными нормативными актами. Особое значение в регулировании данных правоотношений принадлежит ведомственным правовым актам общего значения, в том числе актам Банка России, Минфина России, ГТК РФ и др.

Основными направлениями валютного регулирования является, прежде всего, *защита валюты Российской Федерации*.

В этих целях законодатель установил, что все расчеты между резидентами осуществляются в валюте РФ без ограничений. Расчеты же между резидентами и нерезидентами в валюте РФ осуществляются в порядке, устанавливаемом Банком России. Порядок приобретения и использования в РФ российской валюты нерезидентами устанавливается Банком России в соответствии с законами РФ¹.

Вывоз и пересылка из России валюты РФ и ценных бумаг, выраженных в валюте РФ, а также ввоз и пересылка в Россию указанной валюты и ценных бумаг осуществляются резидентами и нерезидентами в порядке, устанавливаемом Банком России совместно с Минфином России и ГТК РФ².

Сделки, заключенные в нарушение положений, установленных Законом РФ «О валютном регулировании и валютном кон-

¹ По вопросу о порядке открытия и ведения уполномоченными банками счетов нерезидентов в валюте Российской Федерации см. Инструкцию ЦБ РФ от 12 октября 2000 г. № 93-И // Российская газета. 2000. 6 дек.

² О порядке вывоза и пересылки из РФ и ввоза и пересылки в РФ валюты РФ см. Положение, утв. ЦБ РФ № 02-29/36, Минфином России № 11-05-02, ГТК РФ № 01-20/10075 6 октября 1993 г. в редакции от 6 сентября 1996 г. // Экономика и жизнь. 1993. № 47; Российские вести. 1996. 3 окт.

§ 2. Понятие и содержание валютного регулирования

троле», являются недействительными, а лица, совершившие такие сделки, несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с российским законодательством. Следующим объектом (направлением) валютного регулирования является регулирование *права собственности на валютные ценности*.

В соответствии с указанным Законом (ст. 3) валютные ценности в РФ могут находиться в собственности как резидентов, так и нерезидентов. Важно заметить, что российским законодательством валютные ценности рассматриваются в одном ряду с иными объектами собственности, а следовательно, право собственности на те и другие защищается государством. Поэтому в России все виды обязательных платежей государству (налогов, сборов, пошлин и иных безвозмездных платежей) в иностранной валюте определяются

исключительно на базе законов РФ.

Третьим направлением валютного регулирования является *регламентирование порядка совершения в РФ сделок с драгоценными металлами, природными драгоценными камнями, а также жемчугом*. Указанный порядок устанавливается в России высшим исполнительным органом — Правительством РФ. Так, например, постановлением Правительства РФ от 30 июня 1997 г. № 772 утверждены Правила совершения банками сделок купли-продажи мерных слитков драгоценных металлов с физическими лицами, а постановлением Правительства РФ от 27 июня 1996 г. № 759 (с изменениями от 8 мая 2002 г.) утверждено Положение о совершении сделок с природными драгоценными камнями на территории Российской Федерации¹.

Следующим (четвертым) направлением валютного регулирования является *организация функционирования внутреннего валютного рынка РФ*.

Российским законодательством установлено, что резиденты имеют право покупать иностранную валюту на внутреннем валютном рынке Российской Федерации в порядке и на цели, определяемые Банком России. Так, порядок покупки юридическими лицами — резидентами иностранной валюты для осуществления платежей за выполнение работ, оказание услуг или передачу результатов интеллектуальной деятельности подробно регламентирован указанием ЦБ РФ от 30 декабря 1999 г. № 721-У (в ред. от 19 июля 2001 № 1002-У)².

¹ СЗ РФ. 1997. № 27. Ст. 3231; 1996. № 27. Ст. 3286; 2002. № 20. Ст. 1859.

² Вестник Банка России. 1999. № 84; 2001. № 46.

720 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

Банком России устанавливается порядок покупки и продажи иностранной валюты в России через уполномоченные банки¹.

Сделки купли-продажи иностранной валюты могут осуществляться непосредственно между уполномоченными банками, а также через валютные биржи, действующие в порядке и на условиях, устанавливаемых Банком России. Покупка и продажа иностранной валюты минуя уполномоченные банки не допускается.

В целях регулирования внутреннего валютного рынка Банку России предоставлено право: во-первых, устанавливать предел отклонения курса покупки иностранной валюты от курса ее продажи, во-вторых, проводить операции по покупке и продаже иностранной валюты.

Важным самостоятельным направлением (пятым) валютного регулирования является *регулирование осуществления счетов резидентов в иностранной валюте*.

Российским законодательством установлено, что резиденты могут иметь счета в иностранной валюте в уполномоченных банках. При этом иностранная валюта, получаемая предприятиями (организациями)-резидентами, подлежит обязательному зачислению на их счета в уполномоченных банках, если иное не установлено Банком России. Разрешено также наличие у резидентов счетов в иностранной валюте в банках за пределами России в случаях и на условиях, устанавливаемых Банком России.

Особо выделяется и такое направление валютного регулирования (шестое) как *регламентирование осуществления валютных операций резидентов в Российской Федерации*. Резидентам разрешено осуществлять текущие валютные операции без ограничений.

Валютные операции, связанные с движением капитала, осуществляются ими в порядке, устанавливаемом Банком России. По согласованию с ним же, Правительство РФ определяет порядок предоставления и получения резидентами отсрочки платежа на срок более 90 дней по экспорту и импорту товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности).

Без ограничений резиденты вправе также переводить, ввозить и пересылать валютные ценности в Российскую Федерацию при

¹ Подробнее о порядке организации работы обменных пунктов на территории Российской Федерации, совершения и учета валютно-обменных операций уполномоченными банками, см.: Инструкцию ЦБ РФ от 27 февраля 1995 г. № 27 (в ред. от 28 сентября 1999 г.)//Вестник Банка России. 1995. № 11; 1999. №61.

§ 2. Понятие

и содержание валютного регулирования

721

соблюдении таможенных правил. При этом порядок обязательного перевода, ввоза и пересылки в Россию иностранной валюты и ценных бумаг в иностранной валюте, принадлежащих резидентам устанавливает Банк России. На Правительство РФ возложена

обязанность по определению порядка обязательного ввоза и пересылки в РФ драгоценных металлов, природных драгоценных камней а также жемчуга, принадлежащих резидентам. на Парламент страны возложены функции по установлению порядка формирования государственных валютных резервов, а на Президента РФ соответственно - порядка обязательной продажи резидентами поступлений иностранной валюты на внутреннем валютном рынке РФ. •

Порядок перевода, вывоза и пересылки резидентами из России ранее переведенных, ввезенных или пересланных в нее валютных ценностей определен в совокупности с таможенными правилами, устанавливающими необходимость подтверждения в декларации или ином документе их перевода, ввоза или пересылки в РФ. Порядок вывоза и пересылки резидентами из России иных валютных ценностей устанавливает Банк России совместно с Государственным таможенным комитетом РФ.

В настоящее время установлено правило, что физические лица резиденты могут одновременно вывозить из РФ (при соблюдении таможенных правил) наличную иностранную валюту в размере не превышающем сумму, эквивалентную 10 тыс долларов США. Вывоз указанными лицами наличной иностранной валюты производится только при наличии разрешения Банка России.

Указанные разрешения выдаются в

Следующим (седьмым) направлением валютного регулирования является определение порядка функционирования *счетов нерезидентов в иностранной валюте и в валюте Российской Федерации*.

Законом закреплено, что нерезиденты могут иметь счета в ПослГнт¹¹ ВалЮТе И В ВалЮТе РФ В Уполномоченных банках, валю ГЛ ГГГГ ! ВеДУТ СЧбТа -резидентов в иностранной

24 - 941
ВР6МЯ , порядок осуществления операций нерезидентами по спе-х 96И // в' УГ-УЛИРОВАИ Инструкцией Банка России от 28 декабг.
№ 90-и // Вестник Банка России. 2001. № 41—42.

722 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

Урегулирование порядка осуществления валютных операций нерезидентов в Российской Федерации также представляет собой самостоятельное (восьмое) направление валютного регулирования в нашей стране. Законодателем установлено, что нерезиденты имеют право без ограничений переводить, ввозить и пересылать валютные ценности в Российскую Федерацию при соблюдении таможенных правил. Они вправе продавать и покупать иностранную валюту за валюту РФ в порядке, устанавливаемом 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 Россию или приобретены в России. При этом физические лица — нерезиденты могут вывозить из РФ при соблюдении таможенных правил наличную иностранную валюту в размере, не превышающем сумму иностранной валюты, ранее ввезенную, переведенную или пересланную в РФ, с предоставлением подтверждающих документов¹.

Порядок перевода, вывоза и пересылки нерезидентами из РФ валютных ценностей, за исключением случаев, указанных ранее, устанавливается Банком России совместно с Государственным таможенным комитетом РФ.

Основным органом валютного регулирования, в соответствии с Законом РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» является Центральный банк Российской Федерации. Это положение закреплено также ст. 54 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Как основной орган валютного контроля, Банк России:

- а) определяет сферу и порядок обращения в РФ иностранной валюты и ценных бумаг в иностранной валюте;
- б) издает нормативные акты, обязательные к исполнению в России резидентами и нерезидентами;
- в) проводит все виды валютных операций;
- г) устанавливает правила проведения резидентами и нерезидентами в РФ операций с иностранной валютой и ценными бумагами в иностранной валюте, а также правила проведения нерезидентами в РФ операций с валютой РФ и ценными бумагами в валюте РФ;

§ 2. Понятие и содержание валютного регулирования

¹ Положение о порядке вывоза физическими лицами из России наличной иностранной валюты утв. ЦБ РФ, ГТК РФ от 12 января 2000 г. в ред. от 24 января 2002 г. // Вестник Банка России. 2000. № 7; 2002. № 10.

д) устанавливает 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;

е) устанавливает общие правила выдачи лицензий банкам и иным кредитным учреждениям на осуществление валютных операций и выдает такие лицензии;

ж) устанавливает единые формы учета, отчетности, документации и статистики валютных операций, в том числе уполномоченными банками, а также порядок и сроки их представления;

з) готовит и публикует статистику валютных операций РФ по принятым международным стандартам.

Указанный перечень не является закрытым, поскольку Банк России выполняет и другие функции органа валютного контроля, если это прямо предусмотрено валютным законодательством РФ.

Кроме того, анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод об особой роли в осуществлении валютного регулирования в России подзаконных актов, принимаемых Банком России. Учитывая, что большинство норм Закона РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» являются бланкетными (отсылочными), именно на Банк России возложены основные полномочия по регламентации конкретных вопросов осуществления валютного регулирования путем принятия им нормативных правовых актов в сфере валютных отношений.

Особая роль среди законодательных актов федерального уровня в аспекте регламентации проблем валютного регулирования принадлежит помимо вышеуказанного Закона также Федеральному закону от 26 марта 1998 г. «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» в редакции от 10 января 2002 г.¹, в котором подробно урегулированы вопросы самого понятия, а также порядка обращения данного вида валютных ценностей.

К драгоценным металлам, в соответствии с данным Законом, относятся не все существующие в природе драгоценные металлы, а следовательно, сделки не со всеми видами драгоценных металлов будут являться объектом валютного регулирования. Под режим валютного регулирования подпадает: золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий). При этом драгоценные металлы могут находиться в любом

СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463; 1999. № 14. Ст. 1664; 2002. № 2. Ст. 131.

24'

724 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

состоянии, виде, в том числе в самородном и аффинированном виде, а также в сырье, сплавах, полуфабрикатах, промышленных продуктах, химических соединениях, ювелирных и иных изделиях, монетах, ломе и отходах производства и потребления.

Самостоятельным объектом валютного регулирования в рамках Закона являются *драгоценные камни* — природные алмазы, изумруды, рубины, сапфиры и александриты, а также природный жемчуг в сыром (естественном) и обработанном виде. К ним приравниваются уникальные янтарные образования в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Установленные Законом перечни драгоценных металлов и драгоценных камней являются закрытыми, т.е. не подлежащими расширительному толкованию. Однако они могут быть изменены. Это возможно только на основании федерального закона.

Конкретными объектами валютного регулирования являются, как известно, не сами ценности (драгоценные камни и металлы), а *операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями*, а также их *перемещение, ввоз и вывоз*.

Под *операциями с драгоценными металлами и драгоценными камнями* законодатель понимает действия, выражающиеся в переходе права собственности и иных имущественных прав на драгоценные металлы и драгоценные камни (обращение драгоценных металлов и драгоценных камней), в том числе их использование в качестве залога. Под *перемещением* драгоценных металлов и драгоценных камней понимается также перемещение и продукции из них, в том числе транспортировка драгоценных металлов и драгоценных камней и продукции из них в места хранения, фонды и запасы, а также хранение и экспонирование драгоценных металлов и драгоценных камней.

Под понятия ввоза и вывоза драгоценных металлов и драгоценных камней, в соответствии с Законом, подпадает также ввоз и вывоз продукции из них на территорию РФ и их вывоз с территории РФ.

Законом особо урегулированы вопросы, касающиеся права собственности на драгоценные

металлы и драгоценные камни (ст. 2).

Субъекты добычи драгоценных металлов и драгоценных камней осуществляют свою деятельность только на основании выданных в соответствии с законодательством РФ о недрах лицензий на добычу драгоценных металлов и драгоценных камней. Только в этом случае, т.е. в случае правомерного получения добытых ценностей, они, если иное не установлено лицензиями на их добычу

§ 2. Понятие и содержание валютного регулирования

725

и договорами поставок, становятся собственниками добытых ценностей. Собственником незаконно добытых драгоценных металлов и драгоценных камней является РФ.

Законом установлено правило, что драгоценные металлы и драгоценные камни, приобретенные в порядке, установленном законодательством РФ, могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, а также в собственности юридических и физических лиц. "* Российской Федерации и ее субъектам принадлежит преимущественное право на заключение договоров о приобретении в собственность добытых и произведенных драгоценных металлов и драгоценных камней с субъектами их добычи и производства в целях *пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, золотого запаса Российской Федерации, государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Российской Федерации.*

В Законе определено правовое положение государственных фондов и запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, в том числе *Федерального фонда резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней* (формируется в целях регулирования объемов их добычи, а также в целях обеспечения в перспективе потребностей РФ в указанных ценностях), *Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ* (составляет часть золотовалютных резервов РФ, т.е. является федеральной собственностью и предназначен для обеспечения производственных, финансовых, научных, социально-культурных и иных потребностей РФ), *Алмазного фонда РФ* (представляет собрание уникальных самородков драгоценных металлов и уникальных драгоценных камней, имеющих историческое и художественное значение, а также собрание уникальных ювелирных и иных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней и является составной частью Госфонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ).

В систему *запасов Российской Федерации*, в рамках данного Закона, включается *золотой запас Российской Федерации*. Он состоит из аффинированного¹ золота в слитках, находящегося в фе-

¹ Аффинаж драгоценных металлов — процесс очистки извлеченных драгоценных металлов от примесей и сопутствующих компонентов, доведение драгоценных металлов до качества, соответствующего государственным стандартам и техническим условиям, действующим на территории Российской Федерации, или международным стандартам. См. ст. 1 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

726 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

деральной собственности и являющегося частью золотовалютных резервов РФ, и предназначен для осуществления *финансовой политики*, государства и удовлетворения экстренных потребностей РФ при чрезвычайных ситуациях. Часть золотого запаса РФ, хранящаяся в Банке России, учитывается на его счетах. Решение о расходовании этой части золотого запаса РФ принимается Банком России в порядке, согласованном с Правительством РФ. Отчет о состоянии учитываемой на счетах Банка России части золотого запаса РФ представляется им Государственной Думе как составная часть доклада Председателя Банка России о деятельности ЦБ РФ.

Другая часть золотого запаса РФ, находящаяся в Госфонде драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, учитывается на счетах специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Государственные фонды драгоценных металлов и драгоценных камней по согласованию с Правительством РФ могут создаваться и в субъектах РФ. Они используются в соответствии с решениями органов государственной власти субъектов РФ и являются собственностью субъектов РФ¹. Указанные фонды формируются за счет средств бюджетов субъектов РФ посредством приобретения драгоценных металлов и драгоценных камней у субъектов рынка драгоценных металлов и драгоценных камней с учетом цен мирового рынка в порядке, установленном законодательством РФ, и учитываются отдельной строкой в бюджетах субъектов РФ. При этом законом установлен запрет на использование средств, полученных

субъектами РФ из федерального бюджета в виде трансфертов и дотаций, в качестве источников формирования государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ.

Отдельный раздел Закона посвящен государственному регулированию отношений (в том числе его целей и способов) в области геологического изучения и разведки месторождений драгметаллов и драгкамней, их добычи, производства, использования и обращения, а также заготовки лома и отходов из них.

Государственное регулирование указанных отношений осуществляется посредством: лицензирования пользования участками недр, содержащими драгоценные металлы и драгоценные

¹ Постановлением Правительства РФ от 15 мая 1999 г. № 537 определен порядок согласования вопроса о создании государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней субъекта РФ // СЗ РФ. 1999. № 21. Ст. 2628.

§ 3. Валютный контроль

727

камни; преимущественного права приобретения добываемых драгоценных металлов и драгоценных камней для Госфонда драгметаллов и драгкамней РФ, формирования золотого запаса РФ и госфондов драгметаллов и драгкамней субъектов РФ; установления требований к учету, хранению, транспортировке и отчетности о них, а также к порядку осуществления операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями; нормативно-правовой регламентации действий организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с указанными ценностями на внутреннем и внешнем рынках; специального учета указанных организаций и индивидуальных предпринимателей и т.п.

§ 3. Валютный контроль

Основным источником правового регулирования отношений в сфере валютного контроля является Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» (раздел III). Помимо указанного Закона, валютный контроль регулируется также нормами федеральных законов «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 13 октября 1995 г. в ред. от 10 февраля 1999 г.¹, «О банках и банковской деятельности» в редакции от 21 марта 2002 г.² Особую роль в регулировании валютного контроля играют нормы Таможенного кодекса РФ, а также международные договоры Российской Федерации, нормы которых применяются в случаях если ими установлены иные правила, чем предусмотрены законом. Достаточно обширен и массив подзаконных нормативных актов, которые в той или иной степени затрагивают отношения в сфере валютного контроля.

Важно заметить, что в Законе РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» само понятие валютного контроля не определяется. Зато правовое закрепление получают цели и направления валютного контроля. В соответствии со ст. 10 Закона *целью* валютного контроля является обеспечение соблюдения валютного законодательства при осуществлении валютных операций. Основными направлениями валютного контроля являются: а) определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий и разрешений;

¹ СЗ РФ. 1995. №42. Ст. 3923; 1999. № 7. Ст. 879; 2001. №33 (ч. 1). Ст. 3413.

² СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 2002. № 12. Ст. 1093.

728 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

б) проверка выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством, а также обязательств по продаже иностранной валюты на внутреннем рынке Российской Федерации;

в) проверка обоснованности платежей в иностранной валюте¹;

г) проверка полноты и объективности учета и отчетности по валютным операциям, а также по операциям нерезидентов в валюте РФ.

Валютный контроль в РФ осуществляется Правительством РФ, органами валютного контроля и агентами валютного контроля в соответствии с российским законодательством.

Закон закрепляет понятия органов и агентов валютного контроля.

Органами валютного контроля в России являются Банк России, федеральные органы исполнительной власти в пределах компетенции, установленной федеральными законами, а также федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ.

Агентами валютного контроля являются уполномоченные банки, подотчетные Банку России, а также организации, подотчетные федеральным органам исполнительной власти, в соответствии с законодательством РФ. Конкретные полномочия органов и агентов валютного контроля регулируются

различными нормативными актами.

Так, *Правительство РФ как орган валютного контроля*, в рамках полномочий в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ валютное регулирование и *валютный контроль* (ст. 15 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»)².

Банк России осуществляет контроль за совершением валютных операций кредитными организациями и валютными биржа-

§ 3. Валютный контроль

¹ По вопросу о порядке осуществления валютного контроля за обоснованностью оплаты резидентами импортируемых товаров см. Инструкцию ЦБ РФ № 91-И, ГТК РФ № 01-11/28644 от 4 октября 2000 г., вступившую в силу с 1 января 2001 г., действующую в редакции от 24 июня 2002 г. // Вестник Банка России. 2000. № 59. Об осуществлении валютного контроля за валютными операциями, связанными с ввозом товаров на таможенную территорию РФ, см. приказ ГТК РФ от 20 ноября 2000 г. № 1053 // Российская газета. 2001. 13 янв.

² СЗ РФ. 1997. №51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

729

ми. При этом он взаимодействует с другими органами валютного контроля, обеспечивая их взаимодействие с такими агентами валютного контроля, как уполномоченные банки.

Федеральные органы исполнительной власти, будучи органами и агентами валютного контроля, осуществляют контроль за совершением валютных операций резидентами и нерезидентами, если те не являются кредитными организациями или валютными биржами.

Таможенные органы, как орган валютного контроля, осуществляют его в соответствии с Таможенным кодексом РФ применительно к таможенному контролю (ст. 200). При этом ГТК России является органом валютного контроля, а иные таможенные органы РФ (региональные таможенные управления, таможи и таможенные посты) — агентами валютного контроля, подчиненными ГТК России (ст. 198 ТК РФ).

Министерство РФ по налогам и сборам, являясь органом валютного контроля, выполняет функции, связанные с осуществлением валютного контроля в порядке, определяемом Правительством РФ. (п. 14 ст. 7 Закона РФ от 21 марта 1991 г. в ред. от 29 мая и от 24 июля 2002 г. «О налоговых органах Российской Федерации»)¹.

Министерство финансов РФ осуществляет права и функции упраздненной Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю (ВЭК России) по организации и проведению валютного контроля и ведению единой информационной системы валютного контроля (п. 2 постановления Правительства РФ от 23 августа 2000 г. с изм. от 1 ноября 2001 г. «Вопросы Министерства финансов РФ»)².

Федеральные органы налоговой полиции при исполнении служебных обязанностей пользуются правами, предоставленными законодательством агентам валютного контроля (п. 2 ст. 11 Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции» от 24 июня 1993 г. в ред. от 25 июля 2002 г.)³.

Министерство экономического развития и торговли РФ является органом, обеспечивающим функционирование механизма валютного контроля за внешнеэкономическими операциями (контроль

¹ ВВС. 1991. № 15. Ст. 492; СЗ РФ. 2001. № 34. Ст. 3512; 2002. № 22. Ст. 2026; 2002. № 30. Ст. 3021.

² СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3592; 2001. № 32. Ст. 3333; № 45. Ст. 4268.

³ ВВС. 1993. № 29. Ст. 1114; СЗ РФ. 2000. № 46. Ст. 4537; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.; 2002. № 30. Ст. 3033.

730 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

§ 3. Валютный контроль

731

за полнотой поступления иностранной валюты по внешнеэкономическим операциям) в соответствии с Положением об этом Министерстве, утвержденным постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2000 г.¹

Анализ законодательства показывает, что полномочия органов валютного контроля несколько шире полномочий агентов валютного контроля. Первые, т.е. органы валютного контроля, в пределах своей компетенции издают нормативные акты, обязательные к исполнению всеми резидентами и нерезидентами в РФ. Вторые таким правом не наделены.

Органы и агенты валютного контроля в пределах своей компетенции:

а) осуществляют контроль за проводимыми в РФ резидентами и нерезидентами валютными операциями, за соответствием этих операций законодательству, условиям лицензий и разрешений, а также за соблюдением ими актов органов валютного контроля²;

б) проводят проверки валютных операций резидентов и нерезидентов в РФ;

Органы валютного контроля определяют порядок и формы учета, отчетности и документации по валютным операциям резидентов и нерезидентов. Законом подробно урегулированы права и

обязанности резидентов и нерезидентов, касающиеся осуществления валютного контроля. Так, резиденты и нерезиденты, осуществляющие в России валютные операции, а также нерезиденты, осуществляющие операции с валютой РФ и ценными бумагами в валюте РФ, *имеют право*:

- а) знакомиться с актами проверок, проведенных органами и агентами валютного контроля;
- б) обжаловать действия агентов валютного контроля соответствующим органам валютного контроля, а также действия органов валютного контроля в порядке, установленном российским законодательством;
- в) на другие права, установленные российским законодательством.

Резиденты и нерезиденты, осуществляющие в России валютные операции, а также нерезиденты, осуществляющие операции с валютой РФ и ценными бумагами в валюте РФ, *обязаны*:

¹ СЗ РФ. 2001. №1(ч. II). Ст. 125.

² Об осуществлении валютного контроля за валютными операциями, связанными с вывозом товаров с таможенной территории Российской Федерации, см. приказ ГТК РФ от 18 декабря 2001 г. № 1184 // Российская газета. 2002. 29 янв.

- а) представлять органам и агентам валютного контроля все запрашиваемые документы и информацию об осуществлении валютных операций;
- б) представлять органам и агентам валютного контроля объяснения в ходе проведения ими проверок, а также по их результатам;
- в) в случае несогласия с фактами, изложенными в акте проверки, произведенной органами и агентами валютного контроля, представлять письменные пояснения мотивов отказа от подписания этого акта;
- г) вести учет и составлять отчетность по проводимым ими валютным операциям, обеспечивая их сохранность не менее пяти лет;
- д) выполнять требования (предписания) органов валютного контроля об устранении выявленных нарушений;
- е) выполнять другие обязанности, установленные законодательством РФ.

Таким образом, Законом «О валютном регулировании и валютном контроле» закреплен лишь примерный (открытый) перечень прав и обязанностей резидентов и нерезидентов в случае осуществления ими операций с российской валютой или ценными бумагами в этой же валюте.

За нарушение валютного законодательства виновные лица несут уголовную, административную, гражданско-правовую и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Административная ответственность за нарушение валютного законодательства установлена ст. 15.25 КоАП РФ, который вступил в силу с 1 июля 2002 г.

При повторном нарушении валютного законодательства, а также невыполнении или ненадлежащем выполнении предписаний органов валютного контроля, они вправе приостановить действия лицензий и разрешений, выданных резидентам, включая уполномоченные банки, или нерезидентам. Это также является основанием для лишения их таких лицензий и разрешений. Все полученное резидентами, включая уполномоченные банки, и нерезидентами по недействительным в силу настоящего Закона сделкам, а также все необоснованно приобретенное не по сделке, а в результате незаконных действий, подлежит взысканию в доход государства. Права и обязанности должностных лиц органов и агентов валютного контроля, а также порядок обжалования действий должностных лиц органов валютного контроля закреплены в ст. 15 Закона.

732 Глава 28. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

К основным правам должностных лиц органов и агентов валютного контроля в пределах компетенции этих органов относятся:

- а) право проверять все документы, связанные с осуществлением ими функций валютного контроля, получать необходимые объяснения, справки и сведения по вопросам, возникающим при проверках, а также изымать документы, свидетельствующие о нарушениях в сфере валютного законодательства;
- б) приостанавливать операции по счетам в уполномоченных банках в случае непредставления упомянутых в настоящей статье документов и информации;
- в) приостанавливать действие или лишать резидентов, включая уполномоченные банки, а также нерезидентов лицензий и разрешений на право осуществления валютных операций;
- г) другие права, предусмотренные законодательством РФ.

Основными обязанностями органов и агентов валютного контроля, а также их должностных лиц являются: сохранение ставшей им известной при выполнении функций валютного контроля коммерческой тайны резидентов и нерезидентов.

В случае ненадлежащего осуществления возложенных на них обязанностей они могут привлекаться к ответственности в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определения понятий валюты, валюты РФ, иностранной валюты, конвертируемой валюты.
2. Каковы источники правового регулирования валютных отношений в РФ?

3. Каково соотношение правовых понятий «валюта» и «валютные ценности»?
4. Кто понимается под «резидентами» и «нерезидентами» по российскому валютному законодательству?
5. Определите понятия «валютное регулирование» и «валютный контроль». Каково их взаимное соотношение, как эти понятия соотносятся с понятием «валютного надзора»?
6. Назовите основные направления валютного регулирования в РФ.
7. Кто (какие органы) составляют систему органов валютного контроля в РФ?
8. Какова роль нормативных актов Банка России в осуществлении валютного регулирования и валютного контроля?
9. Раскройте понятия: «орган валютного контроля», «агент валютного контроля». Каково соотношение их полномочий по действующему российскому валютному законодательству?

*Г



Контрольные вопросы

733

10. Охарактеризуйте полномочия Правительства РФ, Банка России, Министерства финансов РФ, Министерства РФ по налогам и сборам в сфере валютного контроля. Какие еще органы обладают полномочиями в данной сфере?
 11. Какие виды операций с иностранной валютой закреплены в Законе РФ «О валютном регулировании и валютном контроле»?
 12. Каковы полномочия Государственного таможенного комитета РФ в сфере валютного контроля?
- fff*
13. Дайте правовую характеристику понятию «валютные ценности».
 14. Дайте характеристику валютному правоотношению. Определите сходные признаки валютного и финансового правоотношения.
 15. Какие источники правового регулирования валютных отношений действуют в Российской Федерации?

АЛФАВИТНО-ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

Административно-территориальные образования закрытые (финансово-правовой статус) — 73, 183, 207 Административный порядок защиты прав — 78 Ассигнования бюджетные — 184 Акт ревизии — 154 Акты финансово-правовые понятие — 94

классификация — 95

индивидуальные — 95

нормативные — 95 федеральные — 54 субъектов РФ — 55 органов местного самоуправления — 55

финансово-плановые — 96 Акцизы 319, 320, 358 Амортизационные отчисления — 278, 287

Амортизация основных фондов — 287 Аннулирование государственного долга — 558 Арендная плата за участки лесного фонда — 421 Арест имущества налогоплательщика — 343 Аудитор — 151

Аудиторская проверка — 150

Аудиторский финансовый контроль — 149

Б

Банк России — 115, 142, 672 Банки

система банков — 114

понятие — 118

функции — 119

контроль — 142, 672

Алфавитно-предметный указатель

735

Банковский кредит понятие — 663 принципы — 665 виды — 667

Банковская система — 114 Бюджет

понятие — 159

федеральный — 176

субъекта РФ — 176
муниципальный (местный) — 177
консолидированный — 164
роль — 162
доходы — 179
расходы — 184
дефицит — 188 Бюджет развития — 185 Бюджетная классификация
понятие — 179
виды — 180, 185
значение — 179
права органов власти субъектов РФ и местного самоуправления по детализации объектов бюджетной классификации — 179, 186 Бюджетная роспись — 225 Бюджетная система
понятие — 175
структура — 176
принципы построения — 177 Бюджетная ссуда — 184 Бюджетное законодательство
федеральное — 173
субъектов РФ — 174 Бюджетное обязательство — 170 Бюджетное право
понятие — 167
предмет — 166
источники — 172
нормы бюджетного права — 168 Бюджетное устройство РФ — 176 субъектов РФ — 199
736
Алфавитно-предметный указатель
Бюджетно-правовой статус района в городе — 204 Бюджетное послание Президента РФ — 213
Бюджетное регулирование
понятие — 181
методы — 181
Бюджетное учреждение — 645 Бюджетные права (компетенция)
общая характеристика — 192
Российской Федерации — 195
субъектов РФ — 198
закрытых административно-территориальных образований — 207
муниципальных образований (органов местного самоуправления) — 202 Бюджетные правоотношения
понятие — 169
особенности — 169
ответственность — 170
субъекты — 168 Бюджетный год — 210 Бюджетный кодекс РФ — 173 Бюджетный кредит — 184
Бюджетный процесс
понятие — 209
стадии — 209
принципы — 211
В
Валюта — 108
Российской Федерации — 712
иностраных государств — 712
ввоз — 713
вывоз — 713
перевод, пересылка — 713 Валютное регулирование
понятие нормативно-правовое — 717
индивидуально-правовое — 717 Валютный заем — 561
Алфавитно-предметный указатель
737
Валютный контроль
понятие — 727
органы — 728 Валютный курс — 711 Валютные операции — 713 Валютные ценности — 712
Ведомственная классификация бюджетных расходов — 186
Ведомственный финансовый контроль — 143 Верхний предел государственного долга — 518

Взыскание недоимок — 343 Вклады в банки — 569 Вмененный доход — 465 Внебюджетные средства бюджетных учреждений
понятие — 657
виды — 657
Внебюджетные государственные и муниципальные целевые фонды
понятие — 231
виды — 231
Возврат излишне уплаченных сумм налогов, сборов, пени — 338
Главные распорядители бюджетных средств — 222 Главный бухгалтер — 145 Государственный долг
понятие — 517
формы — 522 Государственный долг Российской Федерации
понятие — 517
предельный объем — 552
Государственный долг субъекта Российской Федерации — 518
понятие — 518
предельный объем — 552 Государственная пошлина — 399 Государственный кредит — 511
738
Алфавитно-предметный указатель
Государственные доходы
понятие — 297
классификация — 300
система — 299
налоговые и неналоговые — 301
централизованные — 303
децентрализованные — 302
собственные и заемные — 302 Государственные расходы
понятие — 629
система — 631
Государственный страховой надзор — 141

Д

Денежная единица Российской Федерации — 684 Денежная система
понятие — 683
содержание — 684
правовое регулирование — 687 Денежная эмиссия — 690 Денежное обращение
понятие — 683
безналичное — 683
наличное — 683 Денежные знаки — 685 Деньги
понятие — 682
роль в экономике и социальном развитии — 683 Депозитный сертификат — 576 Депозитные суммы — 658 Диверсификация — 599 Дисциплинарная ответственность — 66, 345 Добровольное страхование — 601 Долговые обязательства
Российской Федерации — 551
субъектов РФ — 551
муниципальных образований — 551 Дотация (бюджетная) — 182
Алфавитно-предметный указатель
739
Доходы бюджета — 179
закрепленные — 180
регулирующие — 181
собственные — 183
заемные — 184
Доходы от проведения лотерей — 307 Драгоценные металлы и камни — 713

Е

Единица налогообложения — 328 Единый налог на вмененный доход — 463 Единый сельскохозяйственный налог — 467 Единый социальный налог — 464
Завершение исполнения бюджета — 225 Займы государственные

Российской Федерации — 551
субъектов РФ — 551
займы муниципальные — 551 Залог имущества — 343 Зачет излишне уплаченных сумм
налога, сбора,
пени — 338, 340
Защита прав налогоплательщиков — 345 Земельный налог — 446 Золотой сертификат — 542

И
Имущественное страхование — 601 Инвестиции
понятие — 639
источники финансирования — 639 Инвестиционный налоговый кредит — 349 Исполнение
бюджета
понятие — 223
органы — 223 Источники финансовых ресурсов предприятия — 276
740
Алфавитно-предметный указатель
Алфавитно-предметный указатель
741

К
Казначейство
федеральное — 105, 140
муниципальное — 107
Казначейская система исполнения бюджета — 224 Казначейские векселя — 541 Казначейские
обязательства — 535 Казенные предприятия — 278, 284 Капитальные вложения — 638 Кассовое
исполнение бюджета — 224 Кассовые операции предприятий, организаций, учреждений
понятие — 700
порядок ведения — 701
Комитет РФ по финансовому мониторингу — 111, 147 Коммерческие банки — 114 Конверсия
займа — 557 Консолидация займа — 557 Контроль банков — 142 Контроль рублем — 125
Контрольное (Главное) управление Президента РФ —
133
Кредит — 28
Кредитная реформа — 664 Кредитные организации
понятие — 118
виды — 119 Курортный сбор — 457

Л
Лесные подати — 419
Лицензионные сборы — 407
Личное страхование — 601
Льготы по налогам и сборам — 329
Льготы по региональным налогам и сборам — 329
Льготы по местным налогам и сборам — 329, 440

М
Маржа — 667
Материальные финансово-правовые нормы — 63
Местные налоги и сборы
особенности -з- 439
система — 441
виды — 442,452
Минимальная бюджетная обеспеченность — 165 Минимальные государственные социальные
стандарты — 165
Министерство РФ по налогам и сборам — 108 Министерство финансов РФ — 102
Муниципальный (местный) бюджет — 177, 203 Муниципальный долг
понятие — 517, 523
предельный объем — 529

Н
Надзор за деятельностью банков — 118, 672 Налог
понятие — 310

система налогов и сборов — 316
порядок установления — 324 Налог на вмененный доход — 463 Налог на добавленную стоимость — 353 Налог на добычу полезных ископаемых — 377 Налог на доходы физических лиц — 365 Налог на имущество предприятий — 428 Налог на игорный бизнес — 392 Налог на покупку иностранной валюты — 391 Налог на прибыль организаций — 381 Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения — 394 Налог с продаж — 434 Налоги с организаций — 318 Налоги и сборы
федеральные — 320, 325
региональные (субъектов РФ) — 322, 325
742
Алфавитно-предметный указатель
местные — 322, 325
Налоги на имущество физических лиц — 443 Налоги с физических лиц — 318 Налоги целевые — 318 Налоговая декларация — 334, 374, 390 Налоговая полиция — 110 Налоговое право
понятие — 326
источники — 329
принципы — 326 Налоговые агенты — 333 Налоговые органы — 107 Налоговые правонарушения — 344 Налоговые правоотношения
понятие — 332
субъекты — 333
ответственность — 344, 342 Налоговые санкции — 343 Налоговый кодекс — 330 Налоговый кредит — 348 Налогоплательщик — 334
обязанности — 334
права — 337
ответственность — 343
Небанковские кредитные организации — 119
Неналоговые доходы государства
особенности — 304
классификация — 305 Нерезиденты в валютных отношениях — 715
О
Облигации займов — 558
Общественный финансовый контроль — 128, 148
Объект налогообложения — 328
Объекты кредитования — 668
Обязательное государственное страхование — 609
Обязательное пенсионное страхование — 622
Алфавитно-предметный указатель
743
Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний — 625
Обязательное страхование военнослужащих — 610
Обязательное страхование государственных служащих — 609
Обязательное страхование животных — 603
Обязательное страхование пассажиров — 604
Обязательное страхование строений — 603
Организация страхового дела — 594
Органы, осуществляющие финансовую деятельность — 98
компетенция — 99, 102
Особая экономическая зона — 470
Ответственность за правонарушения в сфере налогообложения — 343 налоговые санкции — 343 административная ответственность — 345 уголовная ответственность — 345 дисциплинарная ответственность — 345
Отсрочка и расрочка платежей по налогам и сборам — 337, 348
Отчет об исполнении бюджета — 226
П
Пенсионный фонд РФ — 243
Пеня — 343, 342
Плата за воду — 422

Платежи за пользование лесным фондом — 419
Платежи за пользование недрами система — 415 порядок взимания — 417
Получатель бюджетных средств — 186, 222, 646
Порядок защиты прав субъектов финансовых правоотношений — 77
Право субъектов финансовых правоотношений на судебную защиту — 80
Представитель налогоплательщика — 334
744
Алфавитно-предметный указатель
Прибыль предприятия
понятие — 292
порядок распределения — 293 Прогрессивные ставки налогов — 328 Пропорциональные ставки налогов — 328 Процентная ставка за банковский кредит — 666 Процессуальные финансово-правовые нормы — 63
Распределение доходов между бюджетами — 179 Распорядители бюджетных средств — 223
Расходы бюджета — 184
основные направления — 185
текущие — 185
капитальные — 185 Ревизия — 153 Регистрационный сбор — 45 Резиденты
в валютных отношениях — 715
в налоговых отношениях — 367 Реструктуризация
государственного долга — 557
муниципального долга — 557 Рефинансирование
государственного долга — 556
банков — 667
Российская финансовая корпорация — 107 Российский банк развития — 130
Сберегательное дело — 568
Сберегательный банк Российской Федерации — 570
Сберегательный сертификат — 576
Сбор на нужды образовательных учреждений — 437
Сборы — 312
Смета бюджетного учреждения
понятие — 652
виды — 653
Алфавитно-предметный указатель
745
содержание — 655 Сметно-бюджетное финансирование
понятие — 644
объекты — 644
дополнительные источники финансирования —
649
Социальное страхование — 28, 580 Специальные внебюджетные средства бюджетных учреждений
Специальные налоговые режимы — 460 Ссуда бюджетная — 184 Страхование
понятие — 581
функции — 596
формы — 581, 591
объекты — 601
Страхование военнослужащих — 611 Страхование государственных служащих — 609
Страхование работников налоговых органов — 610 Страхование сотрудников МВД — 611
Страхование сотрудников налоговой полиции — 610 Страхование судей и прокурорских
работников — 611 Страхователь — 587, 590, 614 Страховая сумма — 604, 612 Страховой случай
— 611, 615 Страховой (государственный) надзор — 112 Страховые взносы на обязательное
пенсионное страхование — 493
Страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и
профессиональных заболеваний — 500 Страховые компании — 597 Страховые платежи — 605
Страховые платежи (взносы) в государственные социальные фонды
понятие — 473
юридическая характеристика — 479 Страховые правоотношения — 583, 598, 602 Страховые
резервы — 600

Алфавитно-предметный указатель

Страховой фонд — 600

Страховщик — 589, 599, 604

Субвенция (в бюджетных правоотношениях) — 182

Субсидия (в бюджетных правоотношениях) — 182

Субъекты бюджетных правоотношений (бюджетного права) — 168

Субъекты налогового права — 333 Субъекты финансового права
понятие — 71

виды — 72

защита прав — 77

Судебный порядок защиты прав — 80, 346 Суммы по поручениям — 657 Счетная палата

Российской Федерации — 129 Счетные палаты (контрольно-счетные органы)

субъектов РФ — 133

муниципальных образований — 133

Таможенная пошлина — 403

Таможенные органы как участники финансовых правоотношений — 110

Тарифы страховых взносов в государственные социальные фонды — 587, 604

Транспортный налог — 434

У

Управление государственным внутренним долгом —
554

Управление муниципальным долгом — 554 Упрощенная система налогообложения — 461

Установление налогов — 324

Ф

Федеральное казначейство — 105 Федеральный бюджет РФ

основные характеристики — 176, 195

Алфавитно-предметный указатель

747

составление — 213

рассмотрение — 216

утверждение — 221 Финансирование

понятие — 633

принципы — 636

Финансирование капитальных вложений — 638 Финансирование коммерческих организаций

(предприятий) — 637 Финансовая деятельность государства

понятие — 85

функции — 86

организационно-правовые особенности — 89

методы — 90

Финансовая деятельность муниципальных образований (органов местного самоуправления) — 85

Финансовая деятельность предприятий — 270 Финансовая деятельность субъектов РФ — 89

Финансовая деятельность учреждений — 645 Финансовая дисциплина — 125 Финансовая система

РФ — 23 Финансовое право

понятие — 32

предмет — 33, 35

особенности — 45

принципы — 38

метод — 45

система — 50

источники — 54 Финансово-плановые акты — 96 Финансово-правовая ответственность — 64

Финансово-правовые акты — 95 Финансово-правовые нормы

понятие — 59

виды — 61

логическая структура — 64 Финансово-правовые санкции — 65 Финансово-промышленные

группы — 76 Финансовый контроль

понятие — 123

Алфавитно-предметный указатель

виды — 127 органы — 128 методы — 153

Финансовый мониторинг — 147 Финансовый план предприятия — 281

Финансовые правоотношения понятие — 66 особенности — 67 виды — 70

Финансы

понятие — 20 функции — 21

Финансы предприятий понятие — 265 роль — 266 особенности — 265

Фонд обязательного медицинского страхования

федеральный — 246

территориальные — 246 Фонд социального страхования РФ — 249

Фонды (бюджетные) финансовой поддержки 178,183

Алфавитно-предметный указатель

Ш

Штрафы как налоговые санкции — 344

Э

Элементы закона о налоге — 328

Эмиссия государственных и муниципальных ценных

бумаг Эмиссия денежных знаков — 690

Целевые бюджетные фонды понятие — 232, 235 виды — 235

Целевые государственные и местные (муниципальные) фонды

Целевые отраслевые (ведомственные) денежные фонды — 260

Целевые сборы на содержание милиции, благоустройство территории, нужды образования и др. цели — 457

Целевые фонды Правительства РФ — 254

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) — 115, 672