

## **Финансовое право**

Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова

# Финансовое право

Учебно-методический комплекс

*Ответственный редактор —  
доктор юридических наук,  
профессор Н. И. Химичева*



Издательство НОРМА  
Москва, 2005

**УДК 347.73(470)(075.8)**

**ББК 67.402я73**

**X46**

*Серия учебно-методических комплексов издается под общей  
редакцией доктора юридических наук, профессора А. В. Малько*

**Рецензенты:**

доктор юридических наук, профессор **Е. Ю. Грачева** (Московская государственная юридическая академия);

кафедра финансового и административного права юридического факультета Ростовского государственного экономического университета.

**Химичева Н. И., Покачалова Е. В.**

**X46**      Финансовое право / Отв. ред. д. ю. н., проф. *Н. И. Химичева*.— М.: Норма, 2005. — 464 с. — (Серия учебно-методических комплексов).

ISBN 5-89123-873-X

Издание подготовлено на основе новейшего законодательства и в соответствии с действующими государственными стандартами высшего образования по юридическим специальностям. В книгу включены учебно-методические материалы, предназначенные как для аудиторных занятий, так и для самостоятельной подготовки студентов: краткий курс учебника, словарь-справочник, вопросы и задания для самоконтроля, планы семинарских занятий, темы курсовых и дипломных работ, список нормативных актов, специальной литературы и др.

Для студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей и всех, кто интересуется проблемами финансового права.

ISBN 5-89123-873-X

© Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова, 2005

©ООО «Издательство НОРМА», 2005

## **Содержание**

*Н. И. Химичева. Предисловие* . . . . . 11

### **Методические рекомендации по изучению и преподаванию курса**

Программа курса . . . . .	14
Планы практических (семинарских) занятий . . . . .	31
Вопросы для экзамена . . . . .	40
Методические рекомендации по подготовке курсовых работ и научных докладов . . . . .	44
Методические рекомендации по подготовке выпускных квалификационных (дипломных) работ . . . . .	48
Методические рекомендации по подготовке к экзамену . . . . .	54
Темы научных докладов и курсовых работ . . . . .	59
Темы выпускных квалификационных (дипломных) работ	64
Список нормативных актов по финансовому праву . . . . .	67
Список основной и дополнительной литературы по финансовому праву . . . . .	74
Список газет и журналов, публикующих материалы по проблемам финансового права . . . . .	87

### **Учебник: Краткий курс**

#### **Общая часть**

<b>Глава 1. Финансы и финансовая деятельность государства</b>	90
§ 1. Понятие и роль финансов . . . . .	90
§ 2. Финансовая система (структура финансов) Российской Федерации . . . . .	93
§ 3. Финансовая деятельность государства как механизм социального управления . . . . .	98

<b>Глава 2. Особенности, правовые основы и формы финансовой деятельности государства и муниципальных образований</b> . . . . .	100
§ 1. Понятие и роль финансовой деятельности государства и муниципальных образований . . . . .	100
§ 2. Организационно-правовые особенности и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований . . . . .	101
§ 3. Правовые формы финансовой деятельности государства и муниципальных образований . . . . .	104

§ 4. Разграничение компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в области финансовой деятельности . . . . .	107
<b>Глава 3. Финансовое право как отрасль российского права</b>	118
§ 1. Понятие, предмет и метод финансового права . . . . .	118
§ 2. Принципы российского финансового права . . . . .	122
§ 3. Финансовое право в системе российского права: его особенности и связь с другими отраслями права . . . . .	126
§ 4. Система и источники финансового права . . . . .	129
<b>Глава 4. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения . . . . .</b>	133
§ 1. Понятие и виды финансово-правовых норм . . . . .	133
§ 2. Финансовые правоотношения: понятие, особенности, виды . . . . .	138
§ 3. Субъекты финансового права . . . . .	141
§ 4. Порядок защиты прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений . . . . .	145
<b>Глава 5. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля . . . . .</b>	149
§ 1. Понятие, значение и методы финансового контроля . . . . .	149
§ 2. Виды финансового контроля . . . . .	153
§ 3. Компетенция государственных и муниципальных органов в области финансового контроля . . . . .	154
§ 4. Аудиторский финансовый контроль . . . . .	164
<b>Особенная часть</b>	
<b>Раздел I. Правовой режим государственных и местных бюджетов и внебюджетных денежных фондов . . . . .</b>	169
<b>Глава 6. Бюджетное право и бюджетное устройство Российской Федерации . . . . .</b>	169
§ 1. Понятие, правовые формы и роль государственного и местного (муниципального) бюджета . . . . .	169
§ 2. Бюджетное право и бюджетные правоотношения . . . . .	172
§ 3. Бюджетная система и бюджетное устройство Российской Федерации . . . . .	177
§ 4. Состав доходов и расходов бюджетной системы, их разграничение между бюджетами . . . . .	179
<b>Глава 7. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований</b>	186
§ 1. Понятие и общая характеристика бюджетной компетенции (прав) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований . . . . .	186

§ 2. Особенности бюджетной компетенции Российской Федерации .....	190
§ 3. Особенности бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации .....	191
§ 4. Особенности бюджетной компетенции муниципальных образований .....	194
<b>Глава 8. Правовые основы бюджетного процесса .....</b>	<b>198</b>
§ 1. Понятие бюджетного процесса и его принципы .....	198
§ 2. Общие правила формирования бюджета .....	202
§ 3. Порядок составления, рассмотрения, утверждения федерального бюджета. ....	205
§ 4. Порядок исполнения бюджета. Отчет об исполнении бюджета .....	209
<b>Глава 9. Правовой режим целевых государственных и муниципальных денежных фондов .....</b>	<b>213</b>
§ 1. Понятие, значение, классификация и основы правового регулирования целевых государственных и муниципальных денежных фондов .....	213
§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов .....	214
§ 3. Правовой режим государственных и местных внебюджетных фондов .....	216
§ 4. Правовой режим целевых фондов Правительства Российской Федерации и правительства (администраций) субъектов Российской Федерации ..	220
§ 5. Правовой режим государственных отраслевых (ведомственных) денежных фондов .....	222
<b>Раздел II. Правовой режим финансовых государственных и муниципальных предприятий (коммерческих организаций)</b> .....	<b>224</b>
<b>Глава 10. Общие положения правового режима финансовых государственных и муниципальных предприятий .....</b>	<b>224</b>
§ 1. Финансы государственных и муниципальных предприятий как объект финансово-правового регулирования .....	224
§ 2. Правовой режим финансовых государственных и муниципальных предприятий как институт финансового права .....	226
<b>Глава 11. Правовое регулирование финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий .....</b>	<b>/229</b>
§ 1. Понятие и содержание финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий .....	229

§ 2. Принципы финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий . . . . .	231
<b>Раздел III. Правовое регулирование государственных и муниципальных доходов . . . . .</b>	<b>235</b>
<b>Глава 12. Понятие, система и основы правового регулирования государственных и муниципальных доходов . . . . .</b>	<b>235</b>
§ 1. Понятие и основы правового регулирования источников государственных и муниципальных доходов . . . . .	235
§ 2. Система государственных и муниципальных доходов . . . . .	237
§ 3. Неналоговые государственные и муниципальные доходы . . . . .	240
<b>Глава 13. Налоговое право: общие положения . . . . .</b>	<b>244</b>
§ 1. Понятие налогов, их роль и система . . . . .	244
§ 2. Налоговое право Российской Федерации и его источники . . . . .	250
§ 3. Налоговые правоотношения. Субъекты налоговых правоотношений, их права и обязанности . . . . .	254
§ 4. Ответственность и защита прав налогоплательщиков . . . . .	260
§ 5. Налоговый кредит. Инвестиционный налоговый кредит . . . . .	265
<b>Глава 14. Федеральные налоги, пошлины, сборы и иные платежи . . . . .</b>	<b>269</b>
§ 1. Федеральные налоги . . . . .	269
§ 2. Федеральные налоги, распределенные между бюджетами разных уровней . . . . .	276
§ 3. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи . . . . .	281
<b>Глава 15. Региональные (субъектов Российской Федерации) и местные налоги и сборы . . . . .</b>	<b>290</b>
§ 1. Региональные налоги . . . . .	291
§ 2. Местные налоги и сборы . . . . .	299
<b>Глава 16. Специальные налоговые режимы . . . . .</b>	<b>306</b>
§ 1. Вводные положения . . . . .	306
§ 2. Упрощенная система налогообложения . . . . .	307
§ 3. Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности . . . . .	309
§ 4. Система налогообложения для сельскохозяйственного товаропроизводителя (единий сельскохозяйственный налог) . . . . .	311
§ 5. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции . . . . .	313
§ 6. Правовой режим налогообложения в особых экономических зонах . . . . .	316

<b>Глава 17. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды</b>	319
§ 1. Общие положения . . . . .	319
§ 2. Единый социальный налог как источник формирования государственных социальных внебюджетных фондов . . . . .	320
§ 3. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование . . . . .	323
§ 4. Страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний . . . . .	326
<b>Раздел IV. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга) и организации страхового дела . . . . .</b>	330
<b>Глава 18. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)</b> . . . . .	330
§ 1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита в Российской Федерации. Государственный и муниципальный долг . . . . .	330
§ 2. Формы государственного и муниципального долга . . . . .	333
§ 3. Финансовые правоотношения в области государственного (муниципального) кредита . . . . .	338
§ 4. Правовое регулирование внутренних государственных и муниципальных займов. Управление государственным и муниципальным долгом . . . . .	340
§ 5. Правовое регулирование сберегательного дела . . . . .	342
<b>Глава 19. Правовое регулирование организации страхового дела</b> . . . . .	346
§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела . . . . .	346
§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование . . . . .	350
§ 3. Обязательное медицинское страхование . . . . .	355
§ 4. Обязательное пенсионное страхование . . . . .	356
§ 5. Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний . . . . .	358
<b>Раздел V. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов</b> . . . . .	360
<b>Глава 20. Финансово-правовые основы государственных и муниципальных расходов</b> . . . . .	360

§ 1. Понятие и система государственных и муниципальных расходов . . . . .	360
§ 2. Понятие и правовые принципы финансирования государственных и муниципальных расходов . . . . .	363
§ 3. Правовые основы финансирования капитальных вложений . . . . .	367
<b>Глава 21. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования . . . . .</b>	<b>370</b>
§ 1. Понятие сметно-бюджетного финансирования и его объекты . . . . .	370
§ 2. Смета бюджетного учреждения, ее содержание и юридическое значение . . . . .	373
§ 3. Правовое регулирование формирования и использования внебюджетных средств бюджетных учреждений . . . . .	375
<b>Раздел VI. Правовые основы банковского кредитования, денежного обращения и расчетов. Основы валютного регулирования и валютного контроля . . . . .</b>	<b>378</b>
<b>Глава 22. Правовые основы банковского кредитования и его государственного регулирования . . . . .</b>	<b>378</b>
§ 1. Понятие, виды и принципы банковского кредитования . . . . .	378
§ 2. Взаимоотношения Центрального банка РФ (Банка России) с кредитными организациями . . . . .	382
§ 3. Центральный банк РФ — орган государственного регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций . . . . .	384
<b>Глава 23. Правовые основы денежного обращения и расчетов . . . . .</b>	<b>390</b>
§ 1. Понятие денежной системы . . . . .	390
§ 2. Правовые основы денежной системы Российской Федерации . . . . .	393
§ 3. Правовые основы обращения наличных денег . . . . .	394
§ 4. Правовые основы безналичного денежного обращения и расчетов . . . . .	396
§ 5. Правила ведения кассовых операций . . . . .	399
<b>Глава 24. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля . . . . .</b>	<b>403</b>
§ 1. Понятие валюты и валютных ценностей . . . . .	403
§ 2. Понятие и содержание валютного регулирования . . . . .	407
§ 3. Понятие валютного контроля . . . . .	412
<b>Словарь-справочник основных понятий и терминов финансового права . . . . .</b>	<b>418</b>

## **Предисловие**

Уважаемые читатели!

В работе над книгой ее авторы руководствовались актуальной целью — оказать конкретную помощь в изучении **отечественного финансового права**, ставшего одной из основных отраслей российского права. Экономические и политические преобразования, произошедшие в России в последнее десятилетие XX века, обусловили принципиальные изменения в содержании финансово-правовых норм, вызвали острую потребность в использовании этих норм как регулятора новых общественных отношений и необходимость в связи с этим их глубокого освоения.

Это не случайно, ведь финансовое право воздействует на важнейшие стороны жизни общества и государства в целом. Посредством норм финансового права создаются денежные фонды государства и муниципальных образований, направляемые на выполнение как внутренних, так и внешних общезначимых для страны задач, что в конечном счете отражается на жизни каждого конкретного человека.

Финансовое право — сложная отрасль права. Она объединяет, помимо норм, регулирующих общие правила в сфере финансовых отношений, также и различные их специфические стороны — бюджетные, налоговые, банковские, валютные и др. Естественно, что изучение такой отрасли права требует значительных усилий, в том числе и углубленной самостоятельной работы. Оказать содействие в этом и стремились авторы настоящего учебно-методического комплекса.

В книге содержится *программа курса финансового права* с выделением его Общей и Особенной частей. Общая часть охватывает вопросы понятия и роли финансов, финансовой деятельности государства и муниципальных образований, особенности финансового права и финансовых правоотношений, финансового контроля. Особенная посвящена конкретным подотраслям и институтам финансового права — бюджетному и налоговому праву, государственным и муниципальным расходам, финансово-правовым аспектам кредитных и страховых отношений, денежного обращения и валютного регулирования.

В соответствии с программой предлагаются *планы семинарских занятий, тематика курсовых и дипломных работ, научных студенческих докладов, методические рекомендации по их написанию, вопросы для экзамена*, а также *краткий курс учебника*. Усвоению предмета, оперативной проверке и уточнению знаний поможет содержащийся в книге *словарь-справочник* основных понятий и терминов ПО финансовому праву со ссылками в необходимых случаях на законодательство.

Работая над книгой, авторы учитывали важное значение самостоятельного изучения учебного материала в процессе освоения многопланового и пока еще нестабильного содержания курса финансового права. В этих целях к каждой из глав учебника предлагаются *вопросы и задания для самоконтроля*. Нацеливает на самостоятельную поисковую работу и *общий список литературы и нормативных актов* (с выделением основных и дополнительных источников). Такая форма рекомендации источников обусловлена еще и стремлением избежать повторений, поскольку многие из них являются комплексными по своему содержанию и относятся к ряду тем.

Вопросы учебного курса освещаются авторами с учетом существенных изменений в финансовом законодательстве (в частности, в БК РФ и НК РФ), вступающих в силу с 1 января 2005 г.

Методические рекомендации по изучению и преподаванию курса, а также словарь-справочник основных понятий и терминов подготовлены авторами совместно. Главы 1—7, 10—13, 20, 21 учебника написаны Н. И. Химичевой, главы 8, 9, 14—19, 22—24 — Е. В. Покачаловой.

Книга будет полезна не только изучающим курс в высших учебных заведениях юридического профиля, но и всем желающим приобрести основы знаний по финансовому праву. Будем признательны за замечания и пожелания, которые помогут улучшить издание такого рода.

**Н. И. Химичева,**  
доктор юридических наук, профессор, академик  
Международной академии наук высшей школы,  
заслуженный работник высшей школы  
Российской Федерации

**МЕТОДИЧЕСКИЕ  
РЕКОМЕНДАЦИИ  
ПО ИЗУЧЕНИЮ  
И ПРЕПОДАВАНИЮ  
КУРСА**

# **ПРОГРАММА КУРСА**

## **ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

### **Тема 1. Финансы и финансовая деятельность государства и муниципальных образований**

Понятие и роль финансов. Особенности финансов как экономической категории. Усиление роли финансов в условиях перехода к рыночным отношениям в экономике. Функции финансов. Активное использование механизма финансов государством — необходимое условие реализации экономических реформ. Кризисные явления в сфере финансов, возникшие в ходе преобразований экономики, задачи их преодоления.

Финансовая система РФ как внутреннее строение финансов. Звенья финансовой системы РФ на современном этапе, ее изменения в связи с переходом к рыночной экономике. Использование зарубежного опыта в развитии финансовой системы РФ.

Финансы государственные и муниципальные, централизованные и децентрализованные. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований, ее публичный характер и роль как составной части механизма социального управления, цели, основное содержание функций.

### **Тема 2. Особенности, правовые основы и формы финансовой деятельности государства и муниципальных образований**

Понятие и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, ее организационно-правовые особенности, новые явления в ней в условиях экономических преобразований.

Международные связи России по направлениям финансовой деятельности со странами СНГ и другими зарубежными государствами.

Необходимость правового регулирования финансовой деятельности. Правовые формы финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Распределение компетенции государственных органов и органов местного самоуправления в области финансовой деятельности. Распределение компетенции в области финансовой деятельности между представительными и исполнительными органами. Компетенция Президента РФ. Полномочия органов исполнительной власти общей компетенции, отраслевых органов управления в области финансовой деятельности.

Финансово-кредитные органы, их правовое положение и компетенция. Изменения системы, правового положения и компетенции этих органов в период перехода к рыночной экономике.

### **Тема 3. Финансовое право как отрасль российского права**

Понятие, предмет и метод финансового права. Общественные отношения, составляющие предмет финансового права, их общее содержание и основные Группы, цели и содержание финансово-правового регулирования этих отношений. Метод финансово-правового регулирования.

Принципы российского финансового права. Тенденции его развития в современных условиях экономических и политических преобразований.

Финансовое право в системе российского права. Особенности финансового права как отрасли права, его связь с другими отраслями права и отграничение от них.

Система финансового права. Понятие системы финансового права, подразделение его на Общую и Особенную части. Подотрасли и институты финансового права. Объективная основа системы финансового права.

Понятие и особенности источников финансового права. Федеральные и региональные аспекты в составе источников финансового права.

Конституционная основа финансового права. Нормативные финансово-правовые акты федерального уровня, субъектов РФ, муниципальных образований. Локальные финансово-правовые акты. Роль постановлений Конституционного Суда РФ в формировании источников финансового права.

Предмет и задачи науки финансового права. Исторические истоки и преемственность в российской науке финансового права, ее актуальные проблемы в современных условиях.

#### **Тема 4. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения**

Понятие и виды финансово-правовых норм. Финансово-правовая норма — разновидность правовых норм. Особенности содержания нормы финансового права, характера установленных предписаний. Императивность норм финансового права.

Классификация норм финансового права. Запрещающие, обязывающие, уполномочивающие нормы финансового права. Материальные и процессуальные нормы финансового права. Развитие процессуальных норм финансового права в современном российском законодательстве.

Логическая структура нормы финансового права.

Ответственность за правонарушения в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Санкции норм финансового права, их особенности.

Финансовые правоотношения: понятие, особенности и виды. Особенности финансовых правоотношений по их содержанию и субъективному составу. Государственно-имущественный (денежный) характер финансовых правоотношений.

Классификация финансовых правоотношений. Материальные и процессуальные финансовые правоотношения, их взаимодействие.

Субъекты финансового права. Понятие субъекта финансового права и субъекта финансового правоотношения. Особенности круга субъектов финансового права. Основные группы субъектов финансового права, их состав. Появление новых видов субъектов финансового права в условиях экономических и политических преобразований в России.

Порядок защиты прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений. Административный и судебный порядок защиты прав субъектов финансовых правоотношений. Роль и деятельность Конституционного Суда РФ в защите прав и законных интересов субъектов финансового права. Роль прокуратуры РФ в защите прав субъектов финансового права.

#### **Тема 5. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля**

Понятие и значение финансового контроля. Финансовый контроль как специализированная отрасль контроля, осуществля-

ляемого в стране, и составная часть финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Содержание финансового контроля, его основные направления. Финансовая дисциплина.

Меры по совершенствованию финансового контроля в современных условиях. Задачи укрепления государственного финансового контроля.

Виды финансового контроля. Виды финансового контроля, выделяемые в зависимости: а) от времени его осуществления; б) органов, его осуществляющих; в) волеизъявления субъектов контрольных правоотношений.

Государственный, муниципальный и независимый финансовый контроль. Финансовый контроль представительных (законодательных) органов государственной власти и местного самоуправления. Контроль Президента РФ. Финансовый контроль, осуществляемый Правительством РФ. Контрольные функции соответствующих органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Функции финансового контроля специальных контрольных и финансово-кредитных органов. Функции и полномочия: Счетной палаты РФ, соответствующих контрольных органов субъектов РФ и муниципальных образований; Министерства финансов РФ и его федеральных служб; контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов РФ в субъектах РФ (территориальных КРУ); Центрального банка РФ, кредитных организаций; органов государственных внебюджетных фондов. Специальные органы финансового контроля субъектов РФ и муниципальных образований.

Ведомственный и внутрихозяйственный (внутренний) финансовый контроль. Права и обязанности главного бухгалтера организации.

Аудиторский финансовый контроль, его роль в осуществлении государственного и муниципального финансового контроля. Особенности аудиторского финансового контроля. Инициативные и обязательные аудиторские проверки. Аудиторское заключение.

Методы финансового контроля. Особенности и значение ревизии как метода финансового контроля. Виды ревизий. Акт ревизии.

## ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

### Раздел I. Правовой режим государственных и местных бюджетов и внебюджетных денежных фондов

#### Тема 6. Бюджетное право и бюджетное устройство Российской Федерации

Понятие, роль и правовая форма государственного и местного бюджетов.

Бюджет как звено финансовой системы. Понятие бюджета в юридических аспектах. Правовая форма бюджетов. Роль государственного и местных бюджетов в обеспечении выполнения задач государства и муниципальных образований. Консолидированный бюджет, его значение.

Бюджетное право и бюджетные правоотношения. Понятие и предмет бюджетного права как подотрасли финансового права. Принципы бюджетного права.

Субъекты бюджетного права, их права и обязанности, ответственность. Бюджетное обязательство.

Материальные и процессуальные нормы бюджетного права.

Источники бюджетного права, его конституционные основы. Бюджетный кодекс РФ как источник бюджетного права.

Бюджетная система и бюджетное устройство РФ. Понятие бюджетной системы. Особенности и принципы бюджетной системы и бюджетного устройства РФ. Бюджетный кодекс РФ о бюджетной системе.

Доходная и расходная части бюджета. Бюджетные целевые фонды как составная часть доходов и расходов бюджета. Стабилизационный фонд РФ. Бюджетная классификация (классификация доходов и расходов бюджета), ее значение.

Доходы бюджета, их социально-экономическая характеристика, классификация на налоговые и неналоговые. Закрепленные и регулирующие доходы, собственные доходы и заемные средства в бюджете.

Формы финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов. Дотации, субвенции, субсидии. Бюджетные ссуды, бюджетный кредит. Фонды финансовой поддержки. Трансферты.

Расходы бюджета. Основные направления расходов бюджетов. Конкретизация расходов в соответствии с бюджетной классификацией. Текущие и капитальные расходы. Бюджет развития.

Принципы распределения расходов между бюджетами. Бюджетный кодекс РФ о распределении расходов по бюджетам разных уровней.

Принцип сбалансированности доходов и расходов бюджета. Бюджетный дефицит. Профицит бюджета.

### **Тема 7. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований**

Понятие и содержание бюджетной компетенции (прав) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Общая характеристика бюджетно-правового статуса Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, соотношение их компетенции в области бюджета, тенденции развития межбюджетных отношений названных субъектов.

Особенности бюджетной компетенции (прав) Российской Федерации. Обусловленность содержания бюджетных прав Российской Федерации ее суверенитетом, задачами проведения единой бюджетно-финансовой политики в стране. Характеристика совокупности бюджетных полномочий Российской Федерации, основных направлений их действия.

Особенности бюджетной компетенции (прав) субъектов РФ, определение ее содержания федеративным устройством Российской государственности, конституционными основами разграничения предмета ведения Федерации и ее субъектов. Принцип равноправия субъектов РФ в сфере бюджета.

Характеристика полномочий, входящих в бюджетно-правовой статус субъектов РФ, основные направления их действия.

Особенности бюджетной компетенции (прав) муниципальных образований. Конституционные основы бюджетной компетенции муниципальных образований. Значение бюджетной компетенции муниципальных образований для выполнения задач местного значения.

Характеристика полномочий, входящих в бюджетно-правовой статус муниципальных образований. Бюджетные отношения с административно-территориальными единицами в составе муниципальных образований.

### **Тема 8. Правовые основы бюджетного процесса**

Понятие бюджетного процесса и его принципы. Стадии бюджетного процесса, последовательность их прохождения. Распределение компетенции между органами государственной власти (органами местного самоуправления) по осуществлению стадий бюджетного процесса. Бюджетный год.

Отражение в бюджетном процессе общих принципов финансовой деятельности государства. Принципы бюджетного процесса, закрепленные в бюджетном законодательстве. Бюджетный кодекс РФ о бюджетном процессе и его принципах.

Общие правила составления, рассмотрения и утверждения бюджета. Распределение компетенции между представительными и исполнительными органами в бюджетном процессе. Порядок составления проекта бюджета. Роль Правительства и других органов исполнительной власти общей компетенции, финансовых органов. Прогнозы социально-экономического развития и сводные финансовые балансы как основа составления проекта бюджета. Сведения, необходимые для составления проекта бюджета.

Порядок внесения проекта бюджета для рассмотрения представительными органами власти. Представление проекта закона (решения) о бюджете, прилагаемые к нему документы и материалы. Роль комитетов и комиссий представительных органов в рассмотрении проекта бюджета.

Порядок утверждения законов (решений) о бюджетах. Состав показателей, подлежащих утверждению в законе (решении) о бюджете. Правовое регулирование порядка утверждения актов о бюджетах разных уровней. Порядок составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета. Порядок внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете в Государственную Думу, документы и материалы, представляемые с ним. Распределение функций по рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете в Государственной Думе. Передача проекта закона в Счетную палату РФ на заключение.

Рассмотрение проекта закона о федеральном бюджете в Государственной Думе. Рассмотрение проекта закона Советом Федерации. Полномочия Президента РФ в процессе утверждения закона о федеральном бюджете. Последствия непринятия в срок закона о федеральном бюджете.

Понятие и порядок исполнения бюджета. Органы, исполняющие бюджет. Полномочия Правительства РФ, соответствующих органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в процессе исполнения бюджета. Полномочия налоговых органов, финансовых органов, Федерального казначейства (федеральной службы).

Главные распорядители бюджетных средств, распорядители бюджетных средств, получатели бюджетных средств. Бюджетная роспись. Бюджетное обязательство. Порядок изменения бюджетных ассигнований. Казначейское исполнение бюджета. Бюджетный учет и отчетность об исполнении бюджета. Завершение бюджетного года.

Контроль за формированием и исполнением бюджета. Предварительный, текущий и последующий контроль в бюджетном процессе. Органы, осуществляющие бюджетный контроль. Заключение Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ, муниципальных образований по отчету об исполнении бюджета.

Порядок подготовки, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета. Форма и содержание правового акта по отчету об исполнении бюджета, порядок его представления, рассмотрения и утверждения представительным органом. Право отклонения отчета об исполнении бюджета.

### **Тема 9. Правовой режим целевых государственных и муниципальных денежных фондов**

Понятие, классификация и основы правового регулирования целевых государственных и муниципальных денежных фондов.

Классификация фондов по времени функционирования, по целевому назначению, по субъектам их создания.

Целевые государственные и муниципальные денежные фонды в финансовой системе РФ. Использование зарубежного опыта в формировании целевых фондов. Роль целевых государственных денежных фондов, их особенности.

Целевые внебюджетные и бюджетные денежные фонды, тенденции их развития. Правовые основы функционирования государственных и муниципальных денежных фондов.

Правовой режим внебюджетных государственных и муниципальных денежных фондов. Особенности и виды внебюджетных

целевых фондов. Государственные социальные внебюджетные фонды. Источники их образования, направления целевого использования, порядок утверждения бюджетов фондов и отчетов об их исполнении.

Целевые правительственные и отраслевые фонды, их особенности. Правовой режим целевых бюджетных фондов. Особенности целевых бюджетных фондов, их виды, источники формирования.

### **Раздел П. Правовой режим финансовых государственных и муниципальных предприятий (коммерческих организаций)**

#### **Тема 10. Общие положения правового режима финансовых государственных и муниципальных предприятий**

Финансы предприятий как звено финансовой системы. Финансы государственных и муниципальных предприятий, их особенности и роль, правовые основы функционирования.

Правовой режим финансовых государственных и муниципальных предприятий как финансово-правовой институт. Источники финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий, правовые основы их использования.

#### **Тема 11. Правовое регулирование финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий**

Понятие и содержание финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий, ее правовые основы. Планирование финансовых ресурсов предприятий как составная часть финансовой деятельности предприятий. правоотношения государственных и муниципальных предприятий, возникающие в связи с функционированием их финансов. Полномочия государственных (муниципальных) органов управления и подведомственных им государственных (муниципальных) предприятий в этих правоотношениях.

Особенности финансовой деятельности государственных и муниципальных казенных предприятий.

Принципы финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий.

### **Раздел III. Правовое регулирование государственных и муниципальных доходов**

#### **Тема 12. Понятие, система и основы правового регулирования государственных и муниципальных доходов**

Понятие и основы правового регулирования государственных и муниципальных доходов. Значение государственных и муниципальных доходов. Изменения в их составе в условиях перехода к рыночной экономике. Законодательство о государственных и муниципальных доходах, его конституционные основы.

Система государственных и муниципальных доходов. Единство системы государственных и муниципальных доходов. Доходы федеральные, субъектов РФ, муниципальные. Классификация доходов по социально-экономическому признаку, по методам аккумуляции. Собственные доходы и заемные средства государства и муниципальных образований. Централизованные и децентрализованные доходы. Доходные источники общего и целевого назначения. Налоговые и неналоговые доходы. Неналоговые доходы государства и муниципальных образований. Особенности и источники неналоговых доходов, их классификация, методы привлечения, виды.

#### **Тема 13. Налоговое право: общие положения**

Налоги, их понятие и роль. Понятие налога как финансово-правовой категории, его публичный характер. Фискальная роль налогов. Налоги как механизм регулирования социально-экономических процессов. Налоговые реформы в России. Изменения в системе налогообложения в условиях перехода к рыночным отношениям в экономике.

Система налогов и сборов в Российской Федерации, основы их правового регулирования. Общие черты и различия между налогами и сборами. Классификация налогов и сборов. Налоги и сборы с организаций и физических лиц. Прямые и косвенные налоги. Налоги и сборы федеральные, региональные (субъектов РФ), местные, порядок их установления.

Налоговое право Российской Федерации, его источники. Понятие налогового права. Предмет налогового права. Источники налогового права, их конституционная основа. Налоговый кодекс как источник налогового права. Основные элементы закона о налоге. Международный договор как источник налогового права.

Понятие налоговых правоотношений, их субъектный состав, содержание. Права и обязанности налогоплательщиков, налоговых агентов. Налоговая тайна. Представители налогоплательщиков. Права и обязанности налоговых органов. Права и обязанности таможенных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами в области налогов и сборов. Обязанности банков в области налогообложения, ответственность за их нарушение. Обеспечение выполнения обязанностей по уплате налогов и сборов.

Понятие налогового и инвестиционного налогового кредита. Органы, принимающие решения о налоговом и инвестиционном налоговом кредите, и порядок оформления его предоставления. Соотношение федерального и регионального законодательства по регулированию условий предоставления инвестиционного налогового кредита.

Налоговый контроль. Органы, осуществляющие налоговый контроль. Налоговая декларация, ее значение в осуществлении налогового контроля. Формы налогового контроля. Учет налогоплательщиков. Налоговый контроль за расходами физического лица. Налоговые проверки, их виды. Истребование и выемка документов. Протокол, составляемый при проведении налогового контроля. Производство по делу о налоговом нарушении.

Ответственность и защита прав налогоплательщиков. Налоговые правонарушения налогоплательщиков, налоговых агентов, иных ответственных лиц. Формы вины при совершении налогового правонарушения. Налоговые санкции. Административная ответственность в сфере налогов и сборов. Порядок защиты прав налогоплательщиков. Административный и судебный порядок защиты прав, роль Конституционного Суда РФ в защите прав налогоплательщиков.

#### **Тема 14. Федеральные налоги, сборы, пошлины и иные платежи**

Общая характеристика федеральных налогов, их система и роль.

Налогоплательщики и основные элементы налогообложения по налогу на добавленную стоимость, акцизам, налогу на доходы физических лиц, налогу на операции с ценными бумагами, налогу на добычу полезных ископаемых.

Федеральные налоги, распределенные между бюджетами разных уровней» их виды, особенности порядка зачисления в

бюджетную систему. Характеристика плательщиков и элементов налогообложения по налогам на прибыль организаций, на игорный бизнес, налогу с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения.

Федеральные пошлины, сборы, иные платежи. Характеристика особенностей государственной пошлины, таможенной пошлины, платежей за пользование природными ресурсами.

### **Тема 15. Региональные (субъектов Российской Федерации) и местные налоги и сборы**

Общая характеристика региональных налогов и сборов, их роль. Компетенция органов власти субъектов РФ в сфере правового регулирования региональных налогов. Особенности налогов на имущество организаций, транспортного налога.

Система и особенности местных налогов и сборов, их роль. Компетенция органов местного самоуправления в сфере правового регулирования местных налогов и сборов.

### **Тема 16. Специальные налоговые режимы**

Общие положения о специальных налоговых режимах, их виды и правовая основа введения.

Особенности упрощенной системы налогообложения, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единого сельскохозяйственного налога, системы налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции, правового режима налогообложения в особых экономических зонах.

### **Тема 17. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды**

Единый социальный налог и страховые платежи (взносы) как источник формирования государственных социальных внебюджетных фондов и принципы их взимания.

Особенности единого социального налога и страховых платежей как источников формирования внебюджетных социальных фондов. Порядок утверждения размеров единого социального налога и страховых платежей. Характерные признаки страховых платежей. Публичные цели страховых платежей в государственные социальные внебюджетные фонды, принципы их установления, взимания и расходования.

Особенности взимания и ответственность за неуплату единого социального налога и страховых платежей (взносов) в государственные социальные внебюджетные фонды. Финансовые санкции за нарушение обязанностей, связанных с уплатой страховых взносов.

Общие черты и особенности формирования и использования финансовых ресурсов различных государственных социальных внебюджетных фондов за счет страховых взносов.

Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование.

Страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

#### **Раздел IV. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга) и организации страхового дела**

##### **Тема 18. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)**

Понятие и значение государственного и муниципального кредита, его правовые основы. Отличие государственного (муниципального) кредита от банковского крёдита. Роль государственного и муниципального кредита в условиях перехода к рыночной экономике.

Государственный и муниципальный долг как результат функционирования государственного кредита. Формы государственного и муниципального внутреннего долга. Государственные и муниципальные займы как форма государственного и муниципального долга.

Финансовые правоотношения в области государственного (муниципального) кредита, их особенности, субъекты правоотношений.

Правовое регулирование внутренних государственных и муниципальных займов. Управление государственным (муниципальным) долгом.

Правовое регулирование сберегательного дела. Взаимосвязь государственного (муниципального) кредита с привлечением и использованием сбережений населения. Гарантирование сбережений граждан РФ и государственный внутренний долг. Создание системы страхования вкладов физических лиц. Агентство по страхованию вкладов.

## **Тема 19. Правовое регулирование организации страхового дела**

Общая характеристика страхования, и основы организации страхового дела. Понятие страхования как **звена** финансовой системы. Значение страхования, возрастание его роли в условиях перехода к рыночной экономике. Характеристика страхования как правовой категории. Характерные черты страхования, его функции.

Основы организации **страхового** дела. Государственное регулирование и надзор в области страхования. Органы, осуществляющие страховой надзор.

Характеристика регулируемых финансовым правом отношений в области страхования.

Виды страхования. Обязательное страхование. Основные отрасли страхования — имущественное и личное. Добровольная и обязательная формы страхования. Обязательное страхование, осуществляющееся за счет средств государственного бюджета и за счет средств страхователей.

## **Раздел V. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов**

### **Тема 20. Финансово-правовые основы государственных и муниципальных расходов**

Государственные расходы как финансово-правовая категория: их понятие и система. Необходимость затрат государства и муниципальных образований. Публичный характер расходов государства и муниципальных образований.

Осуществление государственных и муниципальных расходов как составная часть финансовой **деятельности** государства и муниципальных образований. Правовое регулирование этой деятельности. **Финансовые правоотношения** в области осуществления государственных и муниципальных расходов.

Система государственных и муниципальных расходов. Расходы федеральные, субъектов РФ, муниципальные. Централизованные и децентрализованные расходы. Классификация расходов по экономическому и функциональному признакам.

Понятие и правовые принципы финансирования государственных и муниципальных расходов. Источники финансирования. Новые явления в источниках финансирования и организационно-правовых формах его осуществления. **Финансирова-**

ние на конкурсной основе. Многоканальная система финансирования. Гарантии и поручительства за счет бюджетных средств.

Принципы финансирования государственных и муниципальных расходов. Два основных правовых режима финансирования: финансирование коммерческих и некоммерческих государственных и муниципальных организаций.

Правовые основы финансирования капитальных вложений. Понятие капитальных вложений, их источники. Использование бюджетных средств на возвратной, срочной и возмездной основе. Расходы за счет средств Бюджета развития РФ. Источники средств Бюджета развития. Порядок использования средств Бюджета развития. Федеральное законодательство об основах регулирования капитальных вложений органами местного самоуправления.

### **Тема 21. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования**

Понятие сметно-бюджетного финансирования. Бюджетное учреждение как субъект правоотношений в области сметно-бюджетного финансирования. Понятие бюджетного учреждения, виды бюджетных учреждений. Объекты сметно-бюджетного финансирования и его особенности. Новые черты сметно-бюджетного финансирования в условиях перехода к рыночной экономике.

Понятие сметы бюджетного учреждения, ее содержание, юридическое значение. Порядок составления, утверждения и исполнения сметы. Изменения в содержании сметы на основании Бюджетного кодекса РФ.

Правовое регулирование внебюджетных средств бюджетных учреждений. Понятие внебюджетных средств бюджетных учреждений, их виды. Расширение источников внебюджетных средств и возрастание их роли в условиях перехода к рыночной экономике. Порядок планирования и использования внебюджетных средств бюджетными учреждениями.

### **Раздел VI. Правовые основы банковского кредитования, денежного обращения и расчетов. Основы валютного регулирования и валютного контроля**

#### **Тема 22. Правовые основы банковского кредитования и его государственного регулирования**

Понятие банковского кредита и основы его государственного регулирования. Значение банковского кредитования, его роль

в рыночной экономике. Комплексный характер правоотношений в области банковского кредитования. Роль финансового права в регулировании банковского кредитования. Конституционные основы банковской деятельности и государственного регулирования банковского кредитования. Принципы банковского кредитования. Виды банковского кредита. Источники кредитных ресурсов банков.

Взаимоотношения Центрального банка (Банка России) с кредитными организациями. Полномочия Центрального банка РФ по управлению денежно-кредитной системой Российской Федерации. Функции Центрального банка РФ по кредитованию кредитных организаций. Установление Центральным банком РФ экономических нормативов для кредитных организаций, правовое регулирование их кредитной деятельности.

Центральный банк РФ — орган государственного регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций. Функции контроля и надзора Центрального банка РФ, меры принудительного воздействия, применяемые им в отношении кредитных организаций в случае нарушений установленных правил.

### **Тема 23. Правовые основы денежного обращения и расчетов**

Понятие денежной системы, ее основные элементы. Социально-экономическое значение денег и денежной системы.

Правовые основы денежной системы Российской Федерации. Денежная система как объект правового регулирования. Конституционные основы организации и функционирования денежной системы, финансово-правовые нормы, действующие в этой области. Органы, обеспечивающие реализацию денежно-кредитной политики государства.

Понятие денежного обращения, его виды. Правовые основы обращения наличных денег. Эмиссия как начальный этап обращения наличных денег. Эмиссионные функции Центрального банка РФ, их содержание, порядок осуществления. Правила обмена денежных знаков на денежные знаки нового образца. Правила осуществления организациями наличных денежных расчетов.

Правовые основы безналичного денежного обращения. Понятие и виды безналичных денежных расчетов. Роль кредитных организаций в осуществлении безналичных расчетов.

Понятие кассовых операций. Значение государственного регулирования кассовых операций. Правила ведения кассовых

операций, установленные правовыми нормами. Роль Центрального банка РФ в регулировании кассовых операций. Основные денежные документы при осуществлении кассовых операций. Порядок ведения кассовых операций для субъектов, получающих денежные знаки от населения, значение применения контрольно-кассовых машин.

#### **Тема 24. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля**

Понятие валюты и валютных ценностей, их значение в развитии международной деятельности. Понятие и содержание валютного регулирования, особенности регулирования валютных отношений в Российской Федерации в условиях перехода к рыночным отношениям.

Правовое регулирование валютных отношений, его конституционные основы. Центральный банк РФ как орган государственного валютного регулирования, его функции.

Статус резидентов и нерезидентов в валютных отношениях, правила осуществления ими валютных операций.

Правовые основы валютного контроля. Понятие валютного контроля. Основные направления валютного контроля. Органы валютного контроля, их компетенция. Агенты валютного контроля.

# **ПЛАНЫ ПРАКТИЧЕСКИХ (СЕМИНАРСКИХ) ЗАНЯТИЙ**

## **ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

### **Тема 1. Финансы и финансовая деятельность государства и муниципальных образований**

#### **Семинар 1**

1. Понятие финансов. Их функции и роль в Российской Федерации.
2. Финансовая система, ее структура и развитие на современном этапе.
3. Организационно-правовые особенности и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований.
4. Правовые формы финансовой деятельности государства и муниципальных образований.
5. Конституционные основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

#### **Семинар 2**

1. Разграничение компетенции **органов** государственной власти и местного самоуправления в области финансовой деятельности: понятие и общая характеристика.
2. Финансовые органы в Российской Федерации, их правовое положение и функции.
3. Правовое положение и функции Министерства финансов РФ, органы, входящие в его систему.
4. Федеральная налоговая служба: система органов, правовое положение и функции.
5. Банковская система РФ, ее структура, функции, особенности развития в условиях перехода к рыночной экономике.
6. Федеральное казначейство (федеральная служба): правовое положение, функции.

## **Тема 2. Финансовое право как отрасль российского права**

1. Предмет, понятие и принципы финансового права. Методы правового регулирования финансовых отношений. Основные тенденции развития российского финансового права в условиях экономических и политических преобразований в стране.

2. Финансовое право в системе российского права: его особенности и связь с другими отраслями права, ограничение от них.

3. Система и источники финансового права Российской Федерации. Нормативные финансово-правовые акты федерального уровня, субъектов РФ, муниципальных образований. Локальные финансово-правовые акты. Роль постановлений Конституционного Суда РФ в формировании источников финансового права.

4. Наука финансового права Российской Федерации: ее предмет, развитие, связь с финансово-правовой наукой других стран СНГ, актуальные проблемы на современном этапе.

## **Тема 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения**

1. Понятие и виды финансово-правовых норм. Логическая структура нормы финансового права.

2. Финансовые правоотношения: понятие, особенности, виды.

3. Субъекты финансового права и субъекты финансовых правоотношений.

4. Порядок защиты прав и законных интересов субъектов финансового права. Административный и судебный порядок защиты прав субъектов финансовых правоотношений. Роль Конституционного Суда РФ в защите законных интересов субъектов финансового права. Роль прокуратуры в защите прав субъектов финансового права.

5. Ответственность за правонарушения в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

6. Санкции, применяемые за нарушение норм финансового права, их особенности и виды.

## **Тема 4. Правовые основы финансового контроля**

### **Семинар 1**

1. Понятие и значение финансового контроля. Финансовая дисциплина.

2. Виды финансового контроля; органы, его осуществляющие.

3. Финансовый контроль представительных (законодательных) органов государственной власти и местного самоуправления. Контроль Президента РФ. Финансовый контроль, осуществляемый Правительством РФ. Контрольные функции соответствующих органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

4. Финансовый контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ как постоянно действующим органом государственного финансового контроля.

5. Методы финансового контроля. Особенности и значение ревизий, их виды. Акт ревизии.

## **Семинар 2**

1. Финансовый контроль, осуществляемый Федеральным казначейством (федеральной службой).

2. Финансовый контроль, осуществляемый Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

3. Функции и полномочия контрольно-ревизионных управлений Минфина России в субъектах РФ (территориальных КРУ).

4. Финансовый контроль, осуществляемый налоговыми органами, органами государственных внебюджетных фондов.

5. Ведомственный финансовый контроль. Внутрихозяйственный (внутренний) финансовый контроль. Права и обязанности главного бухгалтера организации в его осуществлении.

6. Финансовый контроль Банка России, кредитных организаций.

7. Страховой надзор в Российской Федерации.

8. Аудиторский финансовый контроль.

9. Финансовый контроль, осуществляемый Федеральной службой по финансовому мониторингу.

# **ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ**

## **Тема 5. Бюджетное право и бюджетное устройство Российской Федерации**

1. Понятие, роль и правовая форма государственных и местных бюджетов. Бюджет как звено финансовой системы.

2. Бюджетное право: понятие, роль, место в системе финансового права.

3. Субъекты бюджетного права. Их права и обязанности, ответственность. Бюджетное обязательство.

4. Бюджетная система Российской Федерации: понятие, структура. Бюджетное устройство Российской Федерации. Принципы бюджетной системы и бюджетного устройства Российской Федерации.

5. Доходы бюджета: понятие, классификация. Порядок распределения доходов между звеньями бюджетной системы.

6. Расходы бюджета: понятие, виды, порядок и принципы распределения в бюджетной системе.

7. Принцип сбалансированности доходов и расходов бюджета.

8. Формы финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов: дотации, субвенции, субсидии, бюджетные кредиты, фонды финансовой поддержки, трансферты и др.

### **Тема 6. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований**

1. Понятие и общая характеристика бюджетной компетенции (прав) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Межбюджетные отношения: понятие, тенденции развития межбюджетных отношений названных субъектов.

2. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации.

3. Бюджетная компетенция (права) субъектов РФ.

4. Бюджетная компетенция (права) муниципальных образований.

### **Тема 7. Правовые основы бюджетного процесса**

1. Понятие, стадии и принципы бюджетного процесса.

2. Общие правила составления, рассмотрения и утверждения бюджетов. Распределение компетенции представительных и исполнительных органов в бюджетном процессе.

3. Порядок рассмотрения, утверждения, составления федерального бюджета. Бюджетное послание и отлагательное вето Президента РФ.

4. Исполнение бюджета как стадия бюджетного процесса. Казначейское исполнение бюджета. Получатели и распорядители бюджетных средств.

5. Контроль за исполнением бюджета. Полномочия государственных органов, органов Федерального казначейства (федеральной службы), Счетной палаты РФ и банковских организаций в его осуществлении. Отчет об исполнении бюджета.

### **Тема 8. Правовой режим целевых государственных и муниципальных денежных фондов**

1. Целевые государственные и муниципальные денежные фонды: понятие, классификация, роль и основы правового регулирования.

2. Государственные и муниципальные целевые внебюджетные фонды.

3. Целевые бюджетные фонды, их особенности, виды, тенденции развития в Российской Федерации.

4. Целевые фонды Правительства РФ и правительства (администраций) субъектов РФ: понятие и виды.

5. Целевой режим государственных отраслевых (ведомственных) денежных фондов.

### **Тема 9. Правовой режим финансов государственных и муниципальных предприятий**

1. Финансы государственных и муниципальных предприятий: понятие, роль, особенности как звена финансовой системы.

2. Финансовая деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий: ее понятие, содержание, особенности правового регулирования.

3. Принципы финансовой деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий.

4. Источники финансовых ресурсов предприятия, их виды и особенности. Прибыль (доход) предприятия, порядок распределения.

5. Особенности правового режима и источников образования финансовых ресурсов казенного предприятия.

### **Тема 10. Правовое регулирование государственных и муниципальных доходов**

1. Государственные доходы: понятие, соотношение с доходами бюджетной системы.

2. Система государственных и муниципальных доходов.
3. Неналоговые доходы государства и муниципальных образований: понятие, особенности, виды, методы привлечения.

### **Тема 11. Налоговое право: общие положения**

1. Налоги, их понятие и роль.
2. Элементы налогообложения.
3. Система налогов и сборов. Порядок их установления, введения и отмены.
4. Налоговое право: предмет, источники.
5. Налоговое правоотношение: понятие и его субъекты.
6. Ответственность за правонарушения в сфере налогообложения. Налоговые санкции. Порядок защиты прав налогоплательщиков.
7. Налоговый кредит. Инвестиционный налоговый кредит.

### **Тема 12. Федеральные налоги, пошлины, сборы и иные платежи**

1. Общая характеристика федеральных налогов, их система и роль.
2. Налог на доходы физических лиц.
3. Налог на добавленную стоимость.
4. Акцизы.
5. Налог на операции с ценными бумагами.
6. Государственная пошлина.
7. Водный налог.
8. Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения.
9. Налог на добычу полезных ископаемых.
10. Иные федеральные сборы, пошлины и платежи федерального уровня: общая характеристика, виды.
11. Таможенная пошлина.

### **Тема 13. Региональные (субъектов РФ) и местные налоги и сборы**

1. Общая характеристика, система и особенности региональных налогов и сборов.
2. Налог на имущество организаций.
3. Налог на игорный бизнес.
4. Транспортный налог.
5. Лесной доход (налог).

6. Местные налоги и сборы: общая характеристика, виды, особенности порядка их установления и взимания.
7. Налог на имущество физических лиц.
8. Земельный налог.

#### **Тема 14. Специальные налоговые режимы**

1. Общая характеристика, понятие и особенности установления специальных налоговых режимов.
2. Упрощенная система налогообложения.
3. Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности.
4. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единий сельскохозяйственный налог).
5. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.
6. Правовой режим налогообложения в особых экономических зонах.

#### **Тема 15. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды**

1. Обязательные платежи в государственные социальные внебюджетные фонды: понятие, система, история правового регулирования в Российской Федерации.
2. Единый социальный налог как источник формирования государственных социальных внебюджетных фондов.
3. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование.
4. Страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

#### **Тема 16. Правовые основы государственного и муниципального кредита. Государственный внутренний и муниципальный долг**

1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита в Российской Федерации. Отношения в области государственного и муниципального кредита, регулируемые финансовым правом, их особенности.

2. Формы государственного внутреннего и муниципального долга. Долговые обязательства Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

3. Правовое регулирование внутренних государственных и муниципальных займов. Управление государственным (муниципальным) долгом.

4. Правовое регулирование сберегательного дела в Российской Федерации. Роль Сберегательного банка России в привлечении денежных средств населения. Виды вкладов. Государственные меры по обеспечению надежности и сохранности вкладов.

### **Тема 17. Правовое регулирование организации страхового дела в Российской Федерации**

1. Общая характеристика страхования и организации страхового дела в Российской Федерации. Страхование как звено финансовой системы РФ. Отношения в области страхования, регулируемые финансовым правом.

2. Организация имущественного и личного страхования. Виды страхования. Обязательное страхование.

3. Государственное регулирование и надзор в области страхования. Органы, осуществляющие страховой надзор.

### **Тема 18. Правовые основы государственных и муниципальных расходов и финансирования**

1. Понятие, система государственных расходов, их правовые основы. Муниципальные расходы.

2. Финансирование: понятие и правовые принципы. Два основных правовых режима финансирования: финансирование коммерческих и некоммерческих государственных и муниципальных организаций. Особенности финансирования казенных предприятий.

3. Понятие, объекты и порядок сметно-бюджетного финансирования. Смета доходов и расходов бюджетного учреждения, порядок ее составления и утверждения, юридическое значение.

4. Внебюджетные средства (доходы от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности) учреждений, состоящих на бюджете, их виды, порядок планирования и использования.

**Тема 19. Правовые основы банковского кредитования**

1. Понятие и значение банковского кредита. Основы его государственного регулирования.
2. Источники кредитных ресурсов банков.
3. Понятие кредитных правоотношений, их комплексный характер. Субъекты правоотношений в области банковского кредитования, порядок защиты их прав и интересов. Роль финансового права в регулировании банковского кредитования.
4. Виды и особенности банковского кредита. Принципы осуществления банковского кредитования. Полномочия Банка России по регулированию кредитных отношений.
5. Взаимоотношения Банка России с кредитными организациями. Надзорные полномочия Центрального банка РФ.

**Тема 20. Правовые основы денежного обращения и расчетов**

1. Понятие денежной системы, ее основные элементы. Денежная единица Российской Федерации. Денежная масса. Правовые основы регулирования денежного обращения.
2. Правовые основы организации обращения наличных денежных знаков. Полномочия Банка России в этой сфере.
3. Безналичные денежные расчеты: правовые основы, формы. Полномочия Банка России по регулированию безналичных расчетов. Роль кредитных организаций в осуществлении безналичных расчетов. Правила ведения кассовых операций организациями. Роль Банка России в их регулировании.

**Тема 21. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля**

1. Понятие валюты и валютных ценностей. Законодательство о валютном регулировании.
2. Валютное регулирование: понятие и содержание. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации по валютному регулированию и управлению валютными ценностями. Функции Банка России и банковской системы в валютном регулировании.
3. Валютные операции, их участники и правила осуществления.
4. Валютный контроль, органы валютного контроля, агенты валютного контроля.

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКЗАМЕНА**

1. Понятие и роль финансов.
2. Финансовая система, ее структура и развитие в Российской Федерации на современном этапе.
3. Понятие и методы финансовой деятельности государства.
4. Понятие и виды финансово-правовых актов.
5. Финансово-плановые акты, их особенности.
6. Правовое положение и функции Министерства финансов РФ.
7. Система налоговых органов, их правовое положение и функции.
8. Система банков, ее развитие в условиях перехода к рыночной экономике.
9. Центральный банк РФ (Банк России). Особенности правового положения, функции.
10. Федеральное казначейство (федеральная служба): правовое положение, функции.
- И. Понятие и предмет финансового права, основные особенности финансового права как отрасли права.
12. Конституционные основы (принципы) финансового права.
13. Система и источники финансового права.
14. Понятие и виды финансово-правовых норм.
15. Финансовые правоотношения: понятие, особенности и виды.
16. Субъекты финансового права. Порядок защиты прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений.
17. Санкции, применяемые за нарушение норм финансового права, их особенности и виды.
18. Понятие и значение финансового контроля.
19. Виды и органы финансового контроля.
20. Финансовый контроль, осуществляемый представительными органами государственной власти и местного самоуправления.
21. Финансовый контроль, осуществляемый налоговыми органами.
22. Налоговые правонарушения и ответственность за них.

23. Финансовый контроль, осуществляемый Министерством финансов РФ и его территориальными контрольно-ревизионными управлениями.
24. Правовое положение и функции Федеральной службы по финансовому мониторингу.
25. Счетная палата РФ.
26. Ведомственный и внутрихозяйственный (внутренний) финансовый контроль.
27. Аудиторский финансовый контроль.
28. Методы финансового контроля. Акт ревизии.
29. Понятие и роль государственного и местного бюджета.
30. Понятие и предмет бюджетного права, его источники.
31. Бюджетные правоотношения. Субъекты бюджетных правоотношений.
32. Бюджетная система и бюджетное устройство в Российской Федерации.
33. Доходы бюджетов и порядок их распределения в бюджетной системе.
34. Расходы бюджетов и порядок их распределения в бюджетной системе.
35. Формы финансовой помощи бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований.
36. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации.
37. Бюджетная компетенция (права) субъектов РФ.
38. Бюджетная компетенция (права) муниципальных образований.
39. Принцип сбалансированности бюджета, его механизм при наличии бюджетного дефицита. Стабилизационный фонд РФ.
40. Понятие бюджетного процесса, его стадии, финансовый (бюджетный) год, бюджетная классификация.
41. Общие правила составления, рассмотрения и утверждения проекта бюджета.
42. Порядок составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета России.
43. Порядок исполнения бюджета. Распорядители и получатели бюджетных средств.
44. Казначейское исполнение бюджета.
45. Контроль за исполнением бюджета. Отчет об исполнении бюджета.
46. Государственные и муниципальные целевые фонды, их роль и система.

47. Федеральные и территориальные внебюджетные фонды.
48. Бюджетный кодекс РФ как источник бюджетного права.
49. Финансы государственных и муниципальных предприятий и их правовой режим как института финансового права.
50. Финансовая деятельность государственных и муниципальных предприятий, ее понятие, содержание и правовые основы. Финансовый план предприятия.
51. Источники финансовых ресурсов государственных предприятий. Прибыль предприятий и порядок ее распределения.
52. Понятие и система государственных и муниципальных доходов.
53. Неналоговые доходы государства и муниципальных образований.
54. Понятие, юридические особенности и роль налогов.
55. Система налогов и сборов. Порядок установления налоговых платежей.
56. Государственная и таможенная пошлины.
57. Наловое право и налогово правоотношение.
58. Источники налогового права.
59. Основные элементы налогообложения.
60. Права и обязанности налогоплательщиков.
61. Федеральные налоги, их особенности и виды.
62. Характеристика налога на добавленную стоимость, акцизов, налога на доходы физических лиц.
63. Федеральные налоги, распределенные между бюджетами разных уровней.
64. Федеральные пошлины и сборы.
65. Региональные налоги: общая характеристика и виды.
66. Специальные налоговые режимы.
67. Обязательные платежи в государственные социальные внебюджетные фонды.
68. Налоговый контроль, его формы. Налоговые проверки, их виды.
69. Налоговый кредит. Инвестиционный налоговый кредит.
70. Местные налоги и сборы: общая характеристика и виды.
71. Понятие государственного и муниципального кредита и долга.
72. Правовое регулирование сберегательного дела.
73. Страхование вкладов физических лиц в банках России. Агентство по страхованию вкладов.
74. Государственные и муниципальные внутренние займы как форма государственного и муниципального долга.

75. Организация имущественного и личного страхования.
76. Виды обязательного страхования.
77. Понятие государственных и муниципальных расходов и их финансирование. Два основных правовых режима финансирования.
78. Понятие и объекты сметно-бюджетного финансирования.
79. Смета доходов и расходов бюджетного учреждения.
80. Внебюджетные средства бюджетных учреждений (доходы, получаемые бюджетными учреждениями от своей деятельности).
81. Взаимоотношения Центрального банка РФ (Банка России) с кредитными организациями.
82. Основы регулирования безналичных денежных расчетов.
83. Денежная система. Правовые основы обращения денежных знаков.
84. Правила ведения кассовых операций предприятиями, учреждениями, организациями.
85. Валютное регулирование и валютный контроль.
86. Органы и агенты валютного контроля, их компетенция.

# **МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ КУРСОВЫХ РАБОТ И НАУЧНЫХ ДОКЛАДОВ**

Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности 021100 «Юриспруденция» предусматривает написание студентами курсовых работ по финансовому праву.

Студенты дневной формы обучения, посещающие научный студенческий кружок по финансовому (налоговому, бюджетному, банковскому) праву, участвуют также в подготовке научных докладов. Научный доклад может быть подготовлен по проблемным вопросам курса для выступления на практических (семинарских) занятиях либо научных студенческих конференциях.

Научные работы по финансовому праву готовятся, как правило, студентами, обучающимися на старших курсах, и, следовательно, обладающими навыками научно-исследовательской работы, а также опытом самостоятельного изучения правовых проблем.

Целью и назначением курсовых работ по финансовому праву и его подотраслям является закрепление и углубление знаний студентов в указанной сфере. Курсовая работа позволяет повысить научно-теоретическую подготовку студентов, в том числе посредством самостоятельного изучения финансово-правовой литературы и нормативного материала. Написание этих работ направлено на пробуждение интереса к самостоятельной научно-исследовательской деятельности, развитие у студентов способностей обобщать и систематизировать теоретические труды, материалы практики, нормативно-правовые акты и делать самостоятельные выводы.

Цель научного доклада — приобретение опыта самостоятельного изучения дополнительной научной (монографической) и иной литературы, финансово-правовых актов, справочного материала, обобщения материалов практической деятельности финансовых и кредитных органов, а также опыта публичного выступления перед аудиторией с изложением сделанных выводов.

Таким образом, и курсовая работа, и научный доклад по финансовому праву являются важной частью процесса обучения и подготовки юриста.

Курсовая работа по финансовому праву, являясь итоговой работой по окончании изучения соответствующего учебного курса (отсюда и ее название — «курсовая»), должна быть самостоятельным, творческим трудом. Это одна из сложных форм студенческого научного исследования, включающая в себя несколько этапов: начальный — подготовка к написанию курсовой работы; основной — собственно написание работы и представление для отзыва и рецензирования; заключительный — защита курсовой работы.

Подготовка к написанию курсовой работы (начальный этап) включает, в свою очередь:

- выбор темы работы, согласование ее с научным руководителем;

- подбор научной литературы и нормативного материала по избранной теме и подготовка соответствующего библиографического списка, консультации с руководителем, составление предварительного плана курсовой работы;

- изучение учебной, специальной литературы, нормативно-правовых актов, материалов практики в соответствии с составленной библиографией;

- составление окончательного варианта плана работы и согласование его с научным руководителем.

На основном этапе студент непосредственно приступает к написанию курсовой работы. Содержание ее должно включать введение, 2–3 главы (подразделенные на параграфы или без них) и заключение. Рекомендуемый объем курсовой работы — 20–25 страниц печатного текста (кегль 14; через 1,5 интервала). Соответствующая структура рекомендуется и при подготовке научного доклада. Для выступления по теме доклада на конференции или заседании кружка целесообразно подготовить на его основе тезисы с кратким изложением главного содержания доклада.

Во *введении* студент обосновывает актуальность избранной темы, ее теоретическую и практическую значимость, а также цель и задачи своей работы. Введение курсовой работы, как правило, не должно превышать 3–4 страниц.

*Основная (исследовательская)* часть работы имеет несколько глав, обычно подразделенных на параграфы. Следует учитывать,

что наименование глав не должно совпадать с наименованием всей работы в целом, а наименование параграфов соответственно — с наименованием глав. Одна из глав (или ее часть) должна быть посвящена обобщению и **критическому** анализу теоретических изысканий, имеющихся по данной проблеме. Остальные главы — более тщательному, глубокому **прикладному** исследованию проблемных вопросов избранной темы.

Учитывая, что курсовая работа и научный доклад относятся к числу самостоятельных, творческих исследований, при их написании недопустимы плагиат (выдача чужого произведения либо его части за свое) и компиляция (использование результатов чужих исследований без самостоятельной обработки источников). При заимствовании сведений, фактических данных или мнений других авторов необходимо по тексту работы делать сноски с указанием соответствующего источника.

В *заключении* работы кратко излагаются результаты исследования и делаются основные выводы. Заключение может содержать рекомендации по совершенствованию финансово-правового законодательства, рекомендации по повышению эффективности работы финансовых и кредитных органов и т. п.

В соответствии с ГОСТами оформляются титульный лист работы, а также сноски на источники опубликования использованной литературы, нормативных актов. При дословном цитировании необходимо заключать текст в кавычки, с указанием в сносках цитируемого источника. В сноске необходимо указать: фамилию, инициалы автора, название работы, место издания, издательство или название журнала (газеты), год издания, номер журнала (либо дату выхода газеты), страницы. При изложении содержания положений используемой работы (без прямого цитирования) кавычки не требуются, но автор курсовой работы (научного доклада) обязан сделать ссылку на этот источник.

*Список литературы и нормативных актов* включает все информационные источники, использованные автором в работе. Рекомендуется выделять следующие разделы:

— нормативно-правовые акты (располагаются в зависимости от их юридической силы, при этом нормативные акты, обладающие равной юридической силой, располагаются в соответствии с календарной очередностью их принятия);

- монографии;
- учебники и учебные пособия;
- статьи;
- авторефераты диссертаций;
- материалы правоприменительной практики (архивные, текущие).

Монографии, учебники, учебные пособия, сборники, научные статьи, публикации в периодической печати, авторефераты диссертаций рекомендуется располагать в алфавитном порядке по фамилиям авторов, а если автор на титульном листе не указан, то по названию книги, учебника, учебного пособия, статьи и т. д.

Первый (титульный) лист курсовой работы и научного доклада отражает информацию об образовательном учреждении, где выполнялась работа, об авторе, названии, научном руководителе, дате (годе) выполнения. На втором листе курсовой работы и научного доклада помещается оглавление (содержание). Оно включает все разделы работы (введение, главы и параграфы, заключение, список литературы) с указанием начальных страниц каждого раздела.

Первоначальный вариант выполненной курсовой работы (научного доклада) представляется научному руководителю для ознакомления и получения рекомендаций по устранению недостатков. После внесения необходимых изменений, дополнений работа представляется на кафедру для получения окончательного отзыва руководителя и допуска заведующего кафедрой к защите.

На заключительном этапе осуществляется защита курсовой работы. Защита курсовых работ проводится комиссией, в состав которой включается не менее трех преподавателей — членов кафедры, в том числе с обязательным вхождением в нее научного руководителя. Защита осуществляется посредством устного выступления студента с докладом (7–10 мин.), отражающим основные положения курсовой работы.

Комиссия одновременно с содержательным компонентом курсовой работы оценивает умение докладчика лаконично, точно, с соблюдением правил логики и русского языка, излагать материал. Большое внимание комиссия обращает на знание студентом финансово-правовой литературы (монографической и учебной) по избранной теме и смежным с ней, а также на умение свободно оперировать специальными финансово-правовыми терминами и категориями.

# **МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ ВЫПУСКНЫХ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ (ДИПЛОМНЫХ) РАБОТ**

Дипломные работы студентов, обучающихся по основным образовательным программам специалиста и бакалавра, имеют статус выпускной квалификационной работы по направлению подготовки и специальности «Юриспруденция».

Перед началом выполнения дипломной работы по финансовому праву, помимо настоящих методических рекомендаций, студенту необходимо также ознакомиться с Положением о подготовке и защите выпускных квалификационных (дипломных) работ, утвержденным Учебно-методическим советом вуза.

Дипломная работа по финансовому праву представляет собой логически завершенное теоретическое исследование одной из актуальных проблем в сфере финансового права. В этой работе выпускник демонстрирует уровень овладения необходимыми теоретическими знаниями по курсу, а также степень освоения методов научного анализа правовых, финансово-экономических и социальных явлений, умение делать теоретические обобщения и практические выводы. Дипломная работа также характеризует практические умения и навыки студента, проявляющиеся в конкретных предложениях по совершенствованию финансово-правового регулирования общественных отношений, по улучшению правоприменительной практики, касающейся финансовой деятельности государства, муниципальных образований, а также предприятий, учреждений, организаций и т. д.

Дипломная работа — это единолично выполненное научно-практическое исследование, содержащее совокупность научных выводов и аргументированных положений, выносимых на защиту. Она должна отвечать следующим требованиям:

- иметь творческий характер, активно использовать актуальные статистические данные, действующие нормативно-правовые акты и материалы правоприменительной практики;
- характеризоваться логичностью и четкостью изложения материала, доказательностью и достоверностью фактов;
- отражать умение студента пользоваться рациональными приемами поиска, отбора, обработки и систематизации информации;
- быть оформленной в соответствии с требованиями, предъявляемыми к работам, направляемым в печать (четкая структура, завершенность, правильное оформление библиографических ссылок, списка литературы и нормативно-правовых актов, аккуратность исполнения).

**Выбор и утверждение темы дипломной работы.** Начальная часть работы над дипломным исследованием — выбор темы. Это важный и трудный этап. Как наиболее сложный вид студенческих научно-исследовательских работ дипломное исследование готовится, как минимум, в течение всего последнего курса обучения. Поэтому выбор темы должен осуществляться студентом еще раньше. Рекомендуется выбрать тему дипломной работы до начала производственной практики и использовать **время производственной практики** для сбора фактического материала по теме.

Тема дипломной работы должна быть актуальной и соответствовать современному состоянию и перспективам развития финансово-правовой науки, правоприменительной и нормотворческой практики в указанной сфере. При определении темы необходимо учитывать ее значимость для совершенствования финансового, налогового, бюджетного законодательства, деятельности правоприменительных, законотворческих и иных государственных и муниципальных органов и организаций, а также защиты интересов субъектов финансовых правоотношений.

Студентам предоставляется право избрать тему дипломной работы из перечня тем, разработанного на кафедре, либо предложить свою тему (инициативная тема). Инициативная тема дипломной работы обсуждается на кафедре с целью выявления обоснованности и целесообразности ее разработки. По результатам обсуждения кафедра утверждает либо мотивированно отказывает в утверждении, если тема не представляет научной и практической значимости, если выбранной теме не соответствуют творческий потенциал дипломника, возможности поиска не-

обходимой литературы, фактических и статистических данных, прохождения практики в соответствующих органах.

После выбора темы студент в срок до 15 октября последнего года обучения (для студентов вечерней и заочной форм обучения срок устанавливается деканом) обращается с письменным заявлением на имя заведующего кафедрой, в котором просит кафедру утвердить тему и назначить научного руководителя. При назначении научных руководителей учитываются пожелания студентов, а также равномерность распределения учебной нагрузки по руководству дипломными работами.

Полученные от кафедр сведения о темах дипломных работ для каждого студента, научных руководителях оформляются распоряжением по вузу (факультету) не позднее чем за 6 месяцев до начала работы государственной экзаменационной комиссии по защите выпускных квалификационных работ.

**Порядок выполнения дипломной работы и представления ее к защите.** Перед началом выполнения дипломной работы студент совместно с научным руководителем должен разработать и представить на утверждение заведующему кафедрой календарный график работы на весь период с указанием очередности выполнения отдельных этапов. Календарный график составляется в трех экземплярах: для студента, научного руководителя и деканата.

В соответствии с темой руководитель выдает студенту задание по сбору, изучению, обобщению материалов к дипломной работе и ее написанию. Один экземпляр задания остается у научного руководителя, а другой у студента. Руководитель контролирует выполнение утвержденного плана работы (по этапам и в целом).

Поступившая на кафедру дипломная работа регистрируется в журнале кафедры и передается лаборантом научному руководителю. Научный руководитель дает письменный отзыв на дипломную работу (в двух экземплярах), в котором должна содержаться рекомендация о допуске ее к защите.. При несоблюдении требований, предъявляемых к дипломным работам, и возможности доработки ее в установленные сроки научный руководитель возвращает работу студенту с указанием о внесении необходимых изменений и поправок.

На основании отзыва научного руководителя заведующий кафедрой решает вопрос о допуске работы к защите и делает соответствующую запись на титульном листе. При отрицатель-

ном отзыве научного руководителя вопрос о допуске дипломной работы к защите рассматривается на заседании кафедры с участием руководителя и студента. Выписка из протокола заседания кафедры по данному вопросу представляется в деканат.

Допущенная к защите дипломная работа направляется кафедрой на рецензирование. Рецензентами могут быть преподаватели других кафедр вуза, других вузов, сотрудники научных учреждений, имеющие ученую степень или ученое звание, а также практические работники по профилю дипломной работы, имеющие стаж работы на должностях, требующих наличия высшего юридического образования, не менее пяти лет.

В отзыве и рецензии отмечаются как достоинства, так и недостатки дипломной работы, делается общий вывод о ее уровне и может быть предложена конкретная оценка. Внесение изменений в работу после получения отзыва не разрешается. Не позднее чем за две недели до защиты полностью подготовленная дипломная работа с рецензией и отзывом научного руководителя направляется кафедрой в деканат.

**Порядок защиты дипломной работы.** Надлежащим образом оформленная дипломная работа вместе с отзывом и рецензией направляется деканатом в государственную аттестационную комиссию. Защита происходит на открытом заседании государственной комиссии в порядке, установленном Положением об итоговой государственной аттестации выпускников высших учебных заведений в Российской Федерации.

На защите автор дипломной работы излагает ее существо и основные положения. Важно, чтобы студент заранее подготовил свое выступление. Оно должно быть тщательно продуманным и лаконичным. В этих целях рекомендуется первоначально изложить доклад в письменном виде. Это даст возможность откорректировать содержание и время выступления, которое не должно превышать 7–10 мин. Доклад должен отражать актуальность и разработанность темы, цель работы, методологию исследования, основное содержание (по главам либо основным проблемам), полученные результаты и выводы, их теоретическую и практическую значимость, направления использования.

Затем членами комиссии могут быть заданы вопросы. После ответов на вопросы слово предоставляется научному руководителю и рецензенту (в случае их отсутствия зачитывается отзыв и рецензия). Автору дипломной работы предоставляется слово для ответа на замечания, высказанные научным руководителем и

рецензентом. Оценка по каждому дипломному исследованию определяется комиссией путем простого большинства голосов. Оглашает выставленные оценки ее председатель.

**Структура и оформление выпускной квалификационной (дипломной) работы.** Рекомендуется в структуре дипломной работы выделять следующие разделы: введение, основной текст, заключение, приложения, список использованной литературы и источников.

Во *введении* раскрываются: актуальность темы, цель и задачи исследования; степень освещения темы в литературе с указанием основных научных источников; положения, выносимые на защиту; практическая и теоретическая значимость и новизна дипломной работы.

*Основной текст* рекомендуется распределять по главам и параграфам. В них излагаются решения поставленных в дипломной работе задач. Содержание глав и параграфов должно отвечать их названиям, содержать сравнительный анализ, постановку научных проблем и обоснованные предложения по их решению. В конце каждого параграфа подводятся итоги и делаются **выводы**.

В *заключении* подводятся общие итоги исследования, в обобщенном виде излагаются выводы и предложения автора.

*Приложения* включают проекты нормативно-правовых документов, статистические и социологические анализы и обзоры, подготовленные автором, схемы, таблицы и т. д. Каждое приложение нумеруется и содержит один информационный массив.

*Список литературы и нормативных актов* включает все информационные источники, использованные автором. Рекомендуется выделять следующие разделы:

- нормативно-правовые акты (располагаются в зависимости от их юридической силы, при этом нормативные акты, обладающие равной юридической силой, располагаются в соответствии с календарной очередностью их принятия);
- монографии;
- учебники и учебные пособия;
- статьи;
- авторефераты диссертаций;
- материалы правоприменительной практики (архивные, текущие). • •

Монографии, учебники, учебные пособия, статьи, авторефераты диссертаций рекомендуется располагать в алфавитном порядке по авторам, а если автор на титульном листе не указан, то по названию книги, учебника, учебного пособия, статьи.

Первый (титульный) лист дипломной работы отражает информацию об образовательном учреждении, где выполнялась работа, об авторе, названии, специальности, научном руководителе, дате (годе) выполнения, допуске работы к защите.

На втором листе дипломной работы помещается оглавление. Оно включает все разделы работы (введение, главы и параграфы, заключение, приложения, список литературы и нормативных актов) с указанием начальных страниц каждого раздела.

Текст дипломной работы печатается на стандартных листах белой бумаги формата А4 на пишущей машинке с использованием черной ленты средней жирности, без существенных дефектов шрифта или на принтере (шрифт «Times», кегль 14).

Основной текст и текст приложений печатается через два интервала на пишущей машинке или через 1,5 интервала на принтере; текст постраничных сносок (примечания) печатается через один интервал (на странице размещается 29—30 строк). Ширина полей: верхнее — 20 мм, левое — 30 мм, правое — 10 мм, нижнее — 25 мм. Нумерация страниц производится вверху, в середине страницы. Номера страниц на титульном листе и оглавлении не проставляются. Не допускаются какие-либо дополнительные, кроме номера страницы, знаки (например, нельзя печатать: — 4 —, 4.). Абзацы делаются с отступом от левого поля на пять знаков (ударов) — при печатании на пишущей машинке или 1,25 см — на принтере.

Текст должен быть тщательно выверен. Опечатки исправляются на пишущей машинке или аккуратно от руки шариковой ручкой (с черной пастой). Обязанность выверять текст и вносить соответствующие исправления лежит на авторе дипломной работы.

Оптимальный общий объем дипломной работы специалиста, как правило, 50—60 машинописных страниц (бакалавра 40—50 страниц) основного текста (без приложений и списка литературы).

Дипломная работа должна быть сброшюрована в твердом переплете в двух экземплярах. Никакие надписи на переплете не допускаются. При сдаче дипломной работы на кафедру автор ставит свою подпись и дату на последней странице работы.

## **МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ К ЭКЗАМЕНУ**

Проверочное испытание по финансовому праву в соответствии с государственным образовательным стандартом осуществляется в форме экзамена. Экзаменационные вопросы по финансовому праву обновляются и утверждаются на заседании кафедры ежегодно. С базовыми вопросами студент вправе ознакомиться в любой период обучения. Перечень вопросов соответствует учебной программе по финансовому праву, которая разрабатывается кафедрой, а затем утверждается на ее заседании.

Непосредственно перед сессией экзаменационные вопросы обновляются с учетом произошедших в законодательстве изменений. Экзаменационные билеты включают до трех вопросов по различным разделам финансового права. Обновленный перечень вопросов выдается студентам перед началом экзаменационной сессии. Билеты студентам не выдаются.

Экзамен принимает преподаватель кафедры, как правило, имеющий ученое звание профессора или доцента, которому было поручено вести курс лекций. В случае, когда отдельные разделы курса читаются **несколькими** преподавателями, экзамен может проводиться с их участием, но с выставлением одной оценки. На экзаменах вправе присутствовать заведующий кафедрой. Он же вправе разрешать присутствие на них преподавателей кафедры в порядке получения педагогического опыта. Присутствие на экзаменах посторонних лиц без разрешения ректора вуза, проректора по учебной работе или декана не допускается.

Цель экзамена — проверка и оценка уровня полученных студентом специальных познаний по учебной дисциплине финансового права, а также умения логически мыслить, аргументировать избранную научную позицию, реагировать на дополнительные вопросы, ориентироваться в массиве финансово-правовых норм, дефиниций и категорий финансового права. Оценке подлежит также правильность и грамотность речи студента. Дополнительной целью экзамена является формирование у студентов таких качеств, как организованность, ответственность, трудо-

любие, принципиальность, самостоятельность. Таким образом, экзамен по финансовому праву проверяет сложившуюся у студента систему знаний по данной отрасли права и играет большую роль в подготовке будущего юриста, способствует получению фундаментальной и специальной подготовки в области юриспруденции.

При подготовке к экзамену студент должен правильно и рационально распланировать свое время, чтобы успеть на качественно высоком уровне подготовиться к ответам по всем вопросам, утвержденным кафедрой в качестве экзаменационных. Согласно Государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция» примерный учебный план по финансовому праву для студентов очной формы обучения, утвержденный Министерством образования РФ 27 марта 2000 г., включает прослушивание студентами лекций, а также участие в практических (семинарских) занятиях на протяжении одного семестра (5-й семестр) в общем количестве 144 ч. Объемность и массивность нормативно-правового и научного материала по современному российскому финансовому праву, в том числе наличие двух кодифицированных актов (Бюджетного и Налогового кодексов), не позволяет студентам за время семестра проработать и обсудить с преподавателем на достаточно глубоком уровне весь курс в целом. Большой объем материала, в том числе нормативного, при изучении курса финансового права студенты должны освоить самостоятельно. В связи с этим экзамен призван побудить их получить новые знания. Во время подготовки к экзамену студенты также систематизируют знания, которые они приобрели при изучении основных тем курса в течение семестра. Это позволяет им уяснить логическую структуру курса финансового права, объединить отдельные темы в единую систему, увидеть перспективы развития науки финансового права, а также финансового законодательства.

При подготовке к экзамену по финансовому праву у студентов возникает немало вопросов и трудностей, начиная с вопросов о том, как и по каким учебникам готовиться и как выстроить ответ, чтобы получить наивысшую оценку, и заканчивая вопросами о том, как изложить свою собственную научную позицию по проблемным темам курса.

Рекомендуемые для подготовки к экзаменам учебники и специальную литературу преподаватели называют студентам еще

на первых лекциях. Как правило, это книги центральных издательств, рекомендованные Министерством образования РФ в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки или специальности «Юриспруденция». Примером может быть выдержавший не одно издание учебник «Финансовое право»<sup>1</sup>. Большую помощь при подготовке к экзамену окажет студентам и настоящий учебно-методический комплекс, содержащий краткий курс финансового права и словарь-справочник.

Студент в целях получения качественных и системных знаний должен начинать подготовку к экзамену задолго до его проведения, лучше с самого начала лекционного курса по финансовому праву. Для этого на кафедрах имеются базисные (основные) вопросы. Целесообразно воспользоваться программой курса, помещенной в настоящем пособии.

Следует иметь в виду и такую специфическую особенность финансового права, как наличие специальных терминов и понятий, подлежащих отдельному запоминанию. Ведь несмотря на то что **многие** из этих понятий близки экономическим, они, однако, отличаются от них своей правовой направленностью и содержанием (например, «бюджетный кредит», «трансферт», «бюджетная ссуда», «депозитные средства», «бюджетное обязательство» и т. п.). Кроме того, многие понятия иных отраслей права, в частности гражданского, не применимы к финансовым (налоговым) отношениям, что нашло законодательное закрепление (ст. 11 НК РФ). В связи с этим возникает необходимость запоминания «нового» (по сравнению с курсом экономической теории, гражданским и предпринимательским правом) содержания уже известных студенту терминов, а также изучения большого количества новых достаточно сложных терминов и финансово-правовых категорий. Названные особенности и специфические черты финансового права не позволяют получить высокий балл тем студентам, которые пытаются «одолеть» курс лишь за период экзаменационной сессии. Не выручит здесь ни высокий уровень общетеоретической подготовки, ни высокий интеллектуальный уровень студента. Гарантией запоминания и усвоения материала по курсу финансового права является систематическое (от лекции к лекции, от семинара к семинару) **его изучение**. Усвоению проблемных тем курса помогают участие

<sup>1</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. И. И. Химичева. 3-е изд. М., 2003.

студентов в коллоквиумах, имитационных играх, выступления с докладами на практических занятиях и научных студенческих конференциях, а также написание контрольных и курсовых работ.

Самостоятельная работа по подготовке к экзамену во время сессии должна планироваться студентом, исходя из общего объема вопросов, вынесенных на экзамен, так, чтобы за предоставленный срок (составляющий, как правило, не более 5 дней) он смог равномерно распределить приблизительно равное количество вопросов для ежедневного изучения (повторения). Важно, чтобы один последний день (либо часть его) был выделен для дополнительного повторения всего объема вопросов в целом. Это позволяет студенту самостоятельно перепроверить усвоение материала. На данном (заключительном) этапе подготовки к экзамену целесообразно осуществлять повторение изученного материала в группе, но с небольшим количеством участников (до 5–6 чел.). Это позволит существенно сократить время на повторение, так как в группе обязательно найдется студент, который без обращения к учебникам и текстам лекций хорошо помнит основное содержание вопроса, остальные же участники группы один за другим вспоминают конкретные нюансы рассматриваемой проблемы.

Такой метод рекомендуется, прежде всего, тем студентам, кто пользуется наиболее традиционным способом запоминания материала — его повторением. Между тем современные психологи считают, что запоминать — такое же умение, как читать, писать или петь. Для приобретения разнообразных навыков по регистрации, сохранению и воспроизведению информации студент может либо самостоятельно воспользоваться современными новейшими методиками по улучшению функций памяти<sup>1</sup>, либо посещать соответствующие специально организованные тренинги и курсы (семинары).

Важно иметь в виду, что для целей воспроизведения материала учебного курса «Финансовое право» большую вспомогательную роль может сыграть информация, которая содержится в программе курса. Программа, разработанная и утвержденная профильной кафедрой, разрешена к использованию на экзамне. Однако для того, чтобы максимально эффективно использовать имеющуюся в программе учебную информацию, студент должен обязательно ознакомиться с ее содержанием предвари-

<sup>1</sup> См., например: *ЛаппД. Улучшаем память в любом возрасте. СПб., 2002.*

тельно. Желательно просматривать каждый из разделов программы одновременно с изучением соответствующего лекционного и учебного материала. Ведь в ней закрепляется не только структура курса, но и перечисляются основные категории и понятия финансового права, выделяются их основные черты и признаки, приводятся их различные классификационные ряды и т. п. Умелое использование сведений, содержащихся в программе по финансовому праву, поможет студенту «выстроить» ответ на экзамене с наиболее выигрышной стороны: осветить первоначально место того или иного финансово-правового явления в системе финансового права как отрасли права, а также как науки и учебного курса, а затем перейти к изложению сути и конкретизации ответа на экзаменационный вопрос. Такой подход к построению ответа позволяет студенту продемонстрировать максимально широкие знания по всему курсу финансового права и одновременно — узкоспециальные познания по рассматриваемой проблеме (экзаменационному вопросу) и соответственно получить высокий оценочный балл.

## **ТЕМЫ НАУЧНЫХ ДОКЛАДОВ И КУРСОВЫХ РАБОТ**

1. Вклад российских ученых в развитие науки финансового права.
2. Основные этапы развития теории финансового права.
3. Развитие налоговой системы в Российской Федерации.
4. Становление и развитие денежного обращения в России.
5. Правовое регулирование финансовой деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации.
6. Финансовая деятельность государства как объект финансово-правового регулирования.
7. Финансовая система муниципального образования как объект финансово-правового регулирования.
8. Представители современной науки финансового права.
9. Предмет финансово-правового права, его особенности и актуальные проблемы.
10. Правовые основы деятельности муниципальных образований в сфере финансов.
11. Принцип федерализма как основа финансовой деятельности государства.
12. Принцип единства финансовой политики Российской государства в финансовом праве.
13. Принцип законности в финансовом праве.
14. Место и роль финансового права в системе российского права.
15. Актуальные вопросы взаимодействия финансового права с другими отраслями права.
16. Институты банковского права в финансовом праве.
17. Бюджетное право как подотрасль финансового права.
18. Финансово-правовые нормы: понятие и виды.
19. Источники финансового права.
20. Нормативно-правовые акты как источники финансового права.
21. Конституция Российской Федерации — основной источник финансового права.

22. Актуальные проблемы правового регулирования финансовых отношений.
23. Действие финансово-правовых норм во времени, пространстве и по кругу лиц.
24. Финансовые правоотношения: понятия, особенности, виды.
25. Субъекты финансового права и финансовых правоотношений.
26. Виды финансовых правоотношений.
27. Финансово-правовые санкции.
28. Правовые основы организации финансового контроля в Российской Федерации.
29. Проблемы развития финансового контроля в Российской Федерации.
30. Государственный финансовый контроль: понятие, виды, особенности.
31. Финансовый контроль представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.
32. Президентский финансовый контроль в Российской Федерации.
33. Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти общей компетенции в Российской Федерации.
34. Финансовый контроль, осуществляемый органами Министерства финансов РФ.
35. Ведомственный и внутрихозяйственный (внутренний) финансовый контроль.
36. Особенности аудиторского финансового контроля.
37. Правовые основы налогового контроля.
38. Контрольно-надзорные функции Центрального банка РФ (Банка России).
39. Методы финансового контроля, их правовое регулирование.
40. Основные направления деятельности Федерального казначейства (федеральной службы) в сфере финансового контроля.
41. Финансовый контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ.
42. Принципы построения бюджетной системы по российскому законодательству.
43. Особенности бюджетного устройства Российской Федерации.

44. Бюджетное право в системе финансового права Российской Федерации.
45. Система бюджетного права.
46. Субъекты бюджетного права.
47. Бюджетные правоотношения.
48. Источники бюджетного права.
49. Бюджетный кодекс РФ как источник бюджетного права.
50. Актуальные проблемы совершенствования бюджетного законодательства.
51. Бюджетная компетенция Российской Федерации.
52. Бюджетная компетенция субъектов РФ.
53. Муниципальные образования как субъекты бюджетного права.
54. Межбюджетные отношения: основные направления их реформирования.
55. Местный бюджет как финансовая основа местного самоуправления.
56. Правовые основы принципа сбалансированности государственного и местного бюджета.
57. Актуальные проблемы совершенствования бюджетного процесса.
58. Особенности бюджетного контроля в Российской Федерации и его правовое регулирование.
59. Бюджетный контроль законодательных (представительных) органов власти.
60. Бюджетный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления.
61. Органы бюджетного контроля, их система, задачи, функции.
62. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства: понятие, виды, основы правового регулирования.
63. Правовое положение целевых государственных внебюджетных фондов.
64. Правовое регулирование деятельности Пенсионного фонда РФ.
65. Финансы государственных и муниципальных предприятий как объект правового регулирования.
66. Правовой режим финансовых государственных и муниципальных предприятий.
67. Понятие и система государственных доходов как объект правового регулирования.
68. Правовое регулирование налогообложения в России (исторический аспект).

69. Понятие и роль налогов в Российской Федерации.
70. Правовое регулирование неналоговых доходов бюджета.
71. Система налогов и сборов в Российской Федерации.
72. Налоги как финансово-правовая категория и их классификация.
73. Основные элементы налогообложения по российскому законодательству.
74. Понятие и предмет налогового права.
75. Налоговое право в системе российского права.
76. Налоговые правоотношения. Их особенности.
77. Принципы российского налогового права.
78. Источники российского налогового права.
79. Налоговый кодекс РФ как источник налогового права.
80. Основные направления реформирования налогового законодательства в Российской Федерации.
81. Субъекты налоговых правоотношений по российскому законодательству.
82. Налоговые органы в Российской Федерации и правовые основы их деятельности.
83. Налоговый контроль по российскому законодательству.
84. Правовой статус налогоплательщиков по российскому законодательству.
85. Порядок защиты прав и законных интересов субъектов налоговых правоотношений по российскому законодательству.
86. Местные налоги и сборы.
87. Актуальные правовые проблемы налогообложения организаций.
88. Правовое регулирование налогообложения физических лиц.
89. Правовое регулирование обязательных платежей за пользование природными ресурсами.
90. Правовое регулирование исчисления и взимания государственной пошлины.
91. Правовое регулирование государственного кредита в Российской Федерации.
92. Правовое регулирование государственного внутреннего и внешнего долга РФ.
93. Особенности правового регулирования внутренних государственных займов.
94. Управление и обслуживание государственного внутреннего долга.

95. Управление и обслуживание муниципального долга.
96. Правовое регулирование обязательного государственного страхования.
97. Виды и формы обязательного страхования в Российской Федерации.
98. Актуальные проблемы развития обязательного страхования по российскому законодательству.
99. Система государственных расходов: **правовой** аспект.
100. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования.
101. Правовое регулирование формирования и использования внебюджетных средств бюджетных учреждений.
102. Денежная система Российской Федерации как объект финансово-правового регулирования.
103. Правовые основы наличного денежного обращения.
104. Правовое регулирование безналичных расчетов.
105. Правила ведения кассовых операций.
106. Валютное право как институт российского финансового права.
107. Правовое регулирование валютного **контроля**.
108. Правовые основы осуществления валютных операций."
109. Система органов и агентов валютного регулирования и контроля в Российской Федерации.
110. Банковская деятельность и банковские операции как предмет банковского права Российской Федерации.
111. Банковские правоотношения и их виды.
112. Субъекты банковского права и банковских правоотношений.
113. Источники банковского права в Российской Федерации.
114. Актуальные проблемы развития российского банковского права.
115. Правовое положение Центрального банка Российской Федерации.

## **ТЕМЫ ВЫПУСКНЫХ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ (ДИПЛОМНЫХ) РАБОТ**

1. Финансы и финансовая деятельность государства и муниципального образования: проблемы правового регулирования.
2. Финансовая деятельность муниципальных образований (правовой аспект).
3. Развитие финансовой системы и финансового права Российской Федерации на современном этапе.
4. Правовое регулирование организации страхового дела в Российской Федерации.
5. Правовые основы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления.
6. Принцип федерализма в финансовом праве.
7. Финансовое право как отрасль публичного права.
8. Финансово-правовые акты как инструмент регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований.
9. Финансовая деятельность государства как объект правового регулирования.
10. Система финансового права: понятие, строение, особенности.
11. Соотношение банковского и финансового права в правовой системе Российской Федерации.
12. Налоговое право как подотрасль финансового права.
13. Конституционные нормативные акты как источники финансового права.
14. Особенности финансового права как отрасли права.
15. Финансовые правоотношения: понятие, содержание, особенности.
16. Актуальные вопросы ответственности в финансовом праве.
17. Субъекты финансового права и финансовых правоотношений.
18. Источники финансового права в современных условиях развития правовой системы Российской Федерации.

19. Актуальные вопросы кодификации финансового права.
20. Правовые аспекты развития денежной системы Российской Федерации.
21. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации.
22. Аудиторская деятельность: финансово-правовой аспект.
23. Правовое регулирование налогового контроля в Российской Федерации.
24. Доходы государственного и местного бюджетов и их правовое регулирование.
25. Источники бюджетного права: проблемы кодификации и совершенствования.
26. Основы бюджетной компетенции Российской Федерации.
27. Основы бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации.
28. Муниципальные образования как субъекты финансового права.
29. Правовые основы бюджетной деятельности государственных и муниципальных образований.
30. Правовые основы бюджетного регулирования как метода распределения доходов между бюджетами.
31. Правовое регулирование бюджетного процесса в Российской Федерации.
32. Казначейское исполнение бюджета: понятие, задачи, особенности.
33. Развитие федерализма в бюджетном праве.
34. Расходы бюджета: понятие, виды и основные формы.
35. Актуальные вопросы привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.
36. Внебюджетные фонды в финансовой системе Российской Федерации.
37. Система налогов и сборов в Российской Федерации: понятие и развитие на современном этапе.
38. Налоговое правоотношение как разновидность финансового правоотношения.
39. Понятие и сущность налогов и сборов в российском законодательстве.
40. Организации как субъекты налоговых правоотношений.
41. Правовой статус физического лица как налогоплательщика.

42. Государственная и таможенная пошлины как разновидности обязательных платежей бюджетной системы.
43. Правовое регулирование налогообложения субъектов малого предпринимательства.
44. Финансово-правовая ответственность за нарушение налогового законодательства.
45. Правовое регулирование государственных расходов.
46. Особенности правового режима сметно-бюджетного финансирования.
47. Бюджетная организация как субъект бюджетного правоотношения.
48. Правовой режим финансов государственных и муниципальных предприятий: понятие, содержание и особенности.
49. Правовые аспекты государственного и муниципального кредитов.
50. Государственный и муниципальный долг: финансово-правовой аспект.
51. Государственные и муниципальные займы в финансовой системе России: правовой аспект.
52. Государственно-правовое регулирование рынка ценных бумаг.
53. Кредитно-денежная политика и правовые формы ее реализации.
54. Актуальные вопросы правового регулирования сберегательного дела.
55. Правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации.
56. Правовые основы валютного регулирования.
57. Валютные операции: финансово-правовой аспект.
58. Банковские правоотношения: понятие, виды, особенности.
59. Банковская система Российской Федерации.
60. Правовой статус Центрального банка Российской Федерации.
61. Правовой статус кредитных организаций в Российской Федерации.

## **СПИСОК НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ПО ФИНАНСОВОМУ ПРАВУ**

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1; Российская газета. 2004. 23 июня.

Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-І «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Ведомости РФ. 1992. № 11. Ст. 527; СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4444 (в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ настоящий Закон утрачивает силу с 1 января 2005 г.).

Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3492; 2002. № 28. Ст. 2787.

Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3825; 2003. № 28. Ст. 2884.

Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 6: Ст. 492; Российская газета. 2004. 1 июля.

Закон РФ от 21 марта 1991 г. № 943-І «О налоговых органах Российской Федерации» // Ведомости РФ. 1991. № 15. Ст. 492; СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 1957.

Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-И «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» // Ведомости РСФСР. 1991. № 27. Ст. 920; Ведомости РФ. 1993. № 17. Ст. 602; Российская газета. 2003. 27 дек.

Закон РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-И «О плате за землю» // Ведомости РФ. 1991. № 44. Ст. 1424; Российская газета. 2004. 20 авг.

Закон РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-И «О налогах на имущество физических лиц» // Ведомости РФ. 1992. № 8. Ст. 363; СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3027.

Закон РФ от 9 декабря 1991 г. № 2005-И «О государственной пошлине» // Ведомости РФ. 1992. № 11. Ст. 521; Российская газета. 2004. 20 авг.

Закон РФ от 12 декабря 1991 г. № 2020-И «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения» // Ведомости РФ. 1992. № 12. Ст. 593; СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 2.

Закон РФ «О налоге на операции с ценными бумагами» в ред. Федерального закона от 18 октября 1995 г. № 158-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 43. Ст. 4011; Российская газета. 2003. 27 дек.

Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-И «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости РФ. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4855; Российская газета. 2004. 26 июня.

Закон РФ от 2 апреля 1993 г. № 4737-И «О сборе за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний» // Ведомости РФ. 1993. № 17. Ст. 600; СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2100; 2004. № 27. Ст. 2711.

Закон РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-И «О таможенном тарифе» // Ведомости РФ. 1993. № 23. Ст. 821; Российская газета. 2004. 29 июня.

Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167; 2004. № 33. Ст. 3370.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 2003. № 50. Ст. 4855 (согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ настоящий Федеральный закон утрачивает

силу с 1 января 2006 г. Со дня официального опубликования Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и до его вступления в силу настоящий Закон применяется в части, не противоречащей положениям гл. 12 указанного Федерального закона).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2006 г. Статьи 11—16, 34—37 и 50 гл. 12 вступили в силу со дня официального опубликования данного Закона. Пункт 2 ч. 1, ч. 4 ст. 75 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 января 2008 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; 2004. № 27. Ст. 2711.

Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» в ред. Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3338; 2004. № 27. Ст. 2711.

Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5369; 2003. № 22. Ст. 2066; № 27. Ст. 2700.

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464; 2004. № 27. Ст. 2711.

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 5-ФЗ «О сборах за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 221; 2004. № 27. Ст. 2711.

Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463; 2003. № 2. Ст. 167.

Федеральный закон от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами» // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2067; 2004. № 27. Ст. 2711.

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на про-

изводстве и профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803; Российская газета. 2003. 27 дек.

Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ «О Бюджете развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5856; 2003. № 52. Ст. 5038.

Федеральный закон от 29 декабря 1998 г. № 192-ФЗ «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики» // СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 1; 2003. № 50. Ст. 4859.

Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686; 2004. № 10. Ст. 836.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2003. № 27. Ст. 2709; Российская газета. 2003. 15 июля.

Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3422; 2002. № 1. Ст. 2.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; 2004. № 27. Ст. 2711.

Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // СЗ РФ. 2002. № 18. Ст. 1720; 2003. № 26. Ст. 2566.

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2004. № 27, Ст. 2711; № 31. Ст. 3233.

Федеральный закон от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 1957.

Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4851.

Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 52. Ст. 5029.

Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» // СЗ РФ. 2003. № 52. Ст. 5038.

Федеральный закон от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» // Российская газета. 2004. 1 июля.

Указ Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О федеральном казначействе» // Ведомости РФ. 1992. № 50. Ст. 2978.

Указ Президента РФ от 21 ноября 1995 г. № 1163 «О первоочередных мерах по усилению системы валютного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4654; 2003. № 15. Ст. 1347.

Указ Президента РФ от 23 декабря 1998 г. № 1635 «О Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6393; 2000. № 33.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; № 21. Ст. 2023.

Положение о федеральном казначействе Российской Федерации, утвержденное постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 27 августа 1993 г. № 864 // САПП РФ. 1993. № 35. Ст. 3320; СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 696. .

Положение о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 // Российская газета. 2004. 31 июля.

Порядок предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. № 1470 // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 345.

Положение о контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов Российской Федерации в субъекте Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 6 августа 1998 г. № 888 // СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 4007.

Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 307 // Российская газета. 2004. 29 июня.

Положение о Федеральной службе по финансовым рынкам, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 317 // Российская газета. 2004. 6 июля.

Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278 // Российская газета. 2004. 17 июня.

Положение о Федеральной службе страхового надзора, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 330 // Российская газета. 2004. 13 июля.

Правила предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных ссуд на покрытие временных кассовых разрывов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2004 г. № 83 // СЗ РФ. 2004. № 8. Ст. 668.

Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1478.

Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 187 «Вопросы Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 13 апреля.

Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Российская газета. 2004. 1 июня.

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, одобренная постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 // Российская газета. 2004. 1 июня.

Распоряжение Минимущества РФ от 11 декабря 2003 г. № 6945-р «Об утверждении Примерного устава федерального государственного унитарного предприятия» // БНА. 2004. № 8; Российская газета. 2004. 5 февр.

Указание Центрального банка РФ от 14 ноября 2001 г. № 1050-У «Об установлении предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке» // Вестник Банка России. 2001. № 69.

Порядок ведения кассовых операций в Российской Федерации, утвержденный решением Совета Директоров Центрального банка России от 22 сентября 1993 г. № 40 // Экономика и жизнь. 1993. № 42—43.

Положение Центрального банка РФ от 9 октября 2002 г. № 199-П «О порядке ведения кассовых операций в кредитных организациях на территории Российской Федерации» // Вестник Банка России. 2002. № 66; 2004. № 2. •

# **СПИСОК ОСНОВНОЙ И ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ ПО ФИНАНСОВОМУ ПРАВУ**

## **Основная литература**

*Артемов Н. М.* Финансово-правовое регулирование внешне-торговой деятельности. М., 1999.

*Бакаева О. Ю.* Основные финансово-правовые аспекты статуса таможенных органов Российской Федерации / Под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2002.

Банковское дело: Учебник / Под ред. В. И. Колесникова, Л. П. Кроливецкой. М., 1997.

*Вельский К. С.* Финансовое право: наука, история, библиография. М., 1994.

*Бесчеревных В. В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976.

*Бородина Н. М.* Правовое регулирование деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации / Под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2001.

*Годме П. М.* Финансовое право. Пер. с фр. М., 1972.

*Горбунова О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003.

*Горбунова О. Н.* Финансовое право в системе российского права (Актуальные проблемы) // Государство и право. 1995. № 2. С. 14-21.

*Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г.* Финансовое право России: Учебник. М., 1995.

*Грачева Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000.

*Гриценко В. В.* Гражданин как субъект налогового права в Российской Федерации. Воронеж, 1997.

*Гуреев В. И.* Российское налоговое право. М., 1997.

*Ефимова Л. Г., Новоселова Л. А.* Банки: ответственность за нарушения при расчетах: Комментарий законодательства и арбитражной практики. М., 1996.

- Карасева М. В.* Финансовое право: Общая часть: Учебник. М., 1999.
- Карасева М. В.* Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997.
- Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. *А. Н. Козырина*. М., 2002.
- Крохина Ю. А.* Финансовое право России: Учебник. М.: Норма, 2004.
- Крохина Ю. А.* Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. проф. *Н. И. Химичевой*. М., 2001.
- Кучеров И. И.* Налоговое право России: Курс лекций. М., 2001.
- Кучеров И. И.* Налоговое право зарубежных стран: Курс лекций. М., 2000.
- Налоги: Учебное пособие / Под ред. *Д. Г. Черника*. М., 1997.
- Налоговое право / Отв. ред. *С. Г. Пепеляев*. М., 2003.
- Научная конференция «Финансовое право на рубеже веков» // Правоведение. 2002. № 5.
- Неверова И. В.* Валютный контроль в деятельности учреждений Банка России: правовое регулирование и опыт правоприменения / Под ред. *Е. В. Покачаловой*. Саратов, 2003.
- Основы налогового права: Учебно-методическое пособие / Под ред. *С. Г. Пепеляева*. М., 1995.
- Пауль А. Г.* Процессуальные нормы бюджетного права. СПб., 2003.
- Петрова Г. В.* Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования. М., 2003.
- Пискотин М. И.* Бюджетные права местных Советов депутатов тружеников. М., 1961.
- Пискотин М. И.* Советское бюджетное право. М., 1971.
- Покачалова Е. В.* Государственный и муниципальный долг: проблемы правового регулирования // Финансовое право. 2002. № 1.
- Покачалова Е. В.* Финансово-правовое регулирование отношений в сфере государственного долга России // Актуальные вопросы юриспруденции: Сб. науч. трудов / Отв. ред. *О. Ю. Бакаева*. Саратов, 2003.
- Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. *Е. А. Суханова*. М., 1997.

*Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960.

*Рукавишникова И. В.* Метод финансового права: Монография. М., 2004.

*Советское финансовое право / Под ред. Е. А. Ровинского.* 3-е изд. М., 1978.

*Советское финансовое право / Отв. ред. Л. К. Воронова, Н. И. Химичева.* М., 1987.

*Советское финансовое право: Учебник / Под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина.* М., 1982.

*Старилов Ю. Н.* Нарушения налогового законодательства и юридическая ответственность. Воронеж, 1995.

*Толстопяченко Г. 77.* Европейское налоговое право. М., 2001.

*Тосунян Г. А., Емелин А. В.* Валютное право Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2002.

*Тосунян Г. А., Викулин А. Ю., Экмалиян А. М.* Банковское право Российской Федерации: Общая часть: Учебник / Под общ. ред. акад. Б. Н. Топорнина. М., 1999.

*Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева.* М., 2004.

*Финансовое право: Учебник / Под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопяченко.* М., 2003.

*Финансовое право: Учебник / Под ред. О. Н. Горбуновой.* М., 2004.

*Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева.* М., 1995.

*Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева.* М., 2003.

*Финансовое право: федеральный и региональный аспекты: Комплекс учебно-методических пособий / Отв. ред. Н. И. Химичева.* М., 2001.

*Финансовое право: Учебное пособие / Под ред. А. А. Ялбуланова.* М., 2001.

*Финансы: Учебник / Под ред. Л. А. Дробозиной.* М., 1999.

*Химичева Н. И.* Вопросы развития финансового права Российской Федерации в свете Всеобщей декларации прав человека // Права человека: пути их реализации: Материалы международной конференции. Саратов. 9–10 октября 1998 г. Ч. 2. Саратов, 1999.

*Химичева Н. И.* Налоговое право: Учебник. М., 1997.

*Химичева Н. И.* Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979.

### **Дополнительная литература**

*Алексеев А. А.* Бюджетное право народного представительства. Харьков, 1918.

*Алексеев А. А.* Финансовые полномочия английского парламента. СПб., 1914.

*Алексеев М. Ю.* Рынок ценных бумаг. М., 1992.

*Алиев Р.* Международная практика организации страхового надзора// *Финансы*. 2000. № 12.

*Арбабацкий Е. Н., Йщенко А. Ф.* Саратовское казначейство (исторический очерк). Саратов, 1997.

Актуальные проблемы финансового права: Сб. науч. ст., посвящ. 75-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. РАН ВШ Н. И. Химичевой / Под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2003.

Банковское право Российской Федерации: Особенная часть: Учебник: В 2 т. / Отв. ред. Г. А. Тосунян. М., 2002.

*Алексеева Д. Г., Пыхтин С. В., Хоменко Е. Г.* Банковское право: Учебник. М., 2003.

*Барanova Л. Г., Врублевская О. В.* и др. Бюджетный процесс в Российской Федерации: Учебное пособие. М., 1998.

*Баринов Э. А., Хмыз О. В.* Рынки: валютные и ценных бумаг. М., 2001.

*Баталова Л. А., Вершинин А. П.* Способы защиты права налогоплательщиков в арбитражном суде. СПб., 1997.

*Берг О. В.* Моделирование законодательства субъектов Российской Федерации о бюджетных отношениях в муниципальных образованиях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.

*Березин М.* Правовые проблемы налогообложения имущества физических лиц // *Хозяйство и право*. 2000. № 10. С. 87.

*Болтинова О. В.* Совершенствование правового регулирования стадии рассмотрения и утверждения федерального бюджета в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

*Борескова Е. В., Китова Е. Н.* Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местном уровнях // *Финансы*. 2000. № 5.

*Брагинский С. В.* Кредитно-денежная политика в Японии. М., 1989.

*Брызгалин А. и др.* Налоговая ответственность: штрафы, пени, взыскание. М., 1997.

*Брызгалин А. В., Кудреватых С. А.* К вопросу о формировании налогового права как подотрасли права // Государство и право. 2000. № 6.

*Буренин А. Н.* Рынок ценных бумаг и производных финансовых инструментов: Учебное пособие. М., 1998.

*Бурцев В. В.* Государственный финансовый контроль: формирование нормативно-законодательной базы // Журнал российского права. 2000. № 7.

*Бурцев В. В.* Система государственного контроля // *Финансы*. 2000. № 9.

*Бутаков Д. Д.* Реформирование бюджетных систем: опыт Восточной Европы // *Финансы*. 2000. № 9.

Бюджетная система России / Под ред. Г. Б. Поляка. М., 1999.

*Вершило Н. Д.* Правовое регулирование финансирования мероприятий по охране окружающей среды: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.

*Викулин А. Ю.* Системообразующие понятия банковского законодательства Российской Федерации и их роль в деятельности кредитных организаций (финансово-правовой аспект): Автограф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

*Винницкий Д. В.* Субъекты налогового права. М., 2000.

*Витрянский В. В., Герасименко С. А.* Налоговые органы, налогоплательщики и Гражданский кодекс. М., 1995.

*Герасименко Н. В.* Некоторые правовые проблемы местного налогообложения // Журнал российского права. 2000. № 5/6.

*Глазко Е. С.* Налогообложение прибыли в Греции // *Финансы*. № 8.

*Глухое В. В., Дольдэ И. В.* Налоги. Теория и практика: Учебное пособие. СПб., 1996.

*Горский И. В.* Налоги в рыночной экономике. М., 1992.

*Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д.* Финансовое право России. М., 1997.

*Гриценко В.* Гражданин как субъект налогового права в Российской Федерации. Воронеж, 1999.

*Гуреев В. И.* Правовые проблемы совершенствования налоговой системы России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.

*Гусева Т. А.* Взыскание задолженности по налогам при ликвидации предприятия //Хозяйство и право. 2000. № 1.

*Гусева Т. А., Родионова Л. В.* Приостановление операций по счетам налогоплательщика как способ обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов // Банковское право. 2000. № 4.

*Дадашев А. З., Черник Д. Г.* Финансовая система России: Учебное пособие. М., 1997.

*Дернберг Р. Л.* Международное налогообложение. Пер. с англ, М., 1997.

*Древаль Л. Н.* Финансово-правовое регулирование внебюджетных фондов в Российской Федерации (пути совершенствования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 1999.

*Дробозина Л. А.* Финансовая система Англии. М., 1971.

*Другова Ю. В.* Бюджетный федерализм: правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

*Дуканич Л.* Налоги и налогообложение. Ростов н/Д, 2000.

*Дымченко В. И.* Правовые режимы налогового производства // Журнал российского права. 2000. № 7.

*Евстигнеев Е. Н.* Основы налогообложения и налогового права: Учебное пособие. М., 1999.

*Емелин А. В.* Валютные операции и валютные сделки: понятие и классификация // Деньги и кредит. 2000. № 4.

*Ертылева Н. Ю.* Международное банковское право: понятие, предмет, система // Государство и право. 2000. № 2.

*Ефимова Л. Г.* Банковское право: Учебно-практическое пособие. М., 1994.

*Ефремова И. А.* Государственные ценные бумаги и обязательства. Налогообложение. Операции. Обращение. Учет. М., 1995.

*Зайцева В. В.* Правовые проблемы конкурсного производства в процессе банкротства банков: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

*Золотарева А. Б.* Правовое регулирование статуса несостоительных регионов и муниципальных образований // Финансы. 2004. № 8.

*Игудин А. Г.* Проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов // *Финансы*. 2000. № 12.

*Истомина В. В.* Пути перехода на казначейскую форму исполнения бюджета // *Финансы*. 2000. № 1.

*Кальван Г. Г.* Нужно ли отказываться от регулирующих налогов? // *Финансы*. 2000. № 10.

*Караваева И. В.* Направления и принципы современных налоговых реформ // *Финансы*. 2000. № 10.

*Карасева М. В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003.

*Козлова О. Л.* Применение упрощенной системы налогообложения для субъектов малого предпринимательства // *Финансы*. 2000. № 9.

*Козырин А. Н.* Валютный контроль внешнеторговой деятельности: Юридический справочник. М., 1998.

*Козырин А. Н.* Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М., 1993.

*Коломин Е. В.* Научная концепция развития страхования на среднесрочную перспективу // *Финансы*. 2000. № 12.

Комментарий к Налоговому кодексу РФ, части первой / Под ред. *Г. В. Петровой*. М., 1999.

*Комягин Д., Надежный В.* Особенное подразделение в российском налоговом и бюджетном законодательстве // *Хозяйство и право*. 2000. № 9.

*Комягин Д. А.* О понятии бюджетных средств // *Финансы*. 2000. № 10.

*Королев И. С.* Какой валютный контроль нужен России? // *Деньги и кредит*. 2000. № 4.

*Кравцова С. Ю.* Правовые проблемы формирования и управления уставным капиталом банка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

*Краев А. О., Коньков И. Н., Малеев П. Ю.* и др. Рынок долговых ценных бумаг: Учебное пособие. М., 2002.

*Крохина Ю. А.* О регулировании бюджетных прав субъектов Федерации // *Журнал российского права*. 2000. № 11.

*Крылов Г. З.* Бюджетное устройство и бюджетное выравнивание // *Финансы*. 2000. № 9.

*Кугаенко А., Белянин М.* Теория налогообложения. М., 1999.

*Кучерявенко Н. П.* Теоретические проблемы правового регулирования налогов и сборов в Украине. Харьков, 1997.

*Кучерявенко Н. П., Перепелица М. А.* Закон Украины «О системе налогообложения». Харьков, 1997.

*Кустова М. В., Ногина О. А., Шевелева Н. А.* Налоговое право России. Общая часть: Учебник / Отв. ред. *Н. А. Шевелева*. М., 2001.

*Лебедев В. А.* Финансовое право: Учебник / Под науч. ред. *А. Н. Козырина*. М., 2000. Т. 2.

*Малиновская В. М.* Ответственность за нарушения таможенного законодательства Российской Федерации (финансово-правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.

*Марьяхин Г. Л.* Очерки истории налогов с физических лиц в СССР. М., 1964.

*Массарыгин Ф. С.* Финансовая система СССР. М., 1968.

*Матеюк В. И.* Основы самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов // Финансы. 2000. № 3.

*Матук Ж.* Финансовые системы Франции и других стран: В 2 т. / Под общ. ред. *Л. П. Павловой*. М., 1994. Т. 1. Кн. 2.

*Медведев А.* «Двусмысленное» положение Пенсионного фонда России вредит плательщикам страховых взносов, пенсионерам и самому фонду // Хозяйство и право. 2000. № 1.

*Меркулов А.* Финансово-правовое регулирование валютных операций юридических лиц в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

*Мещерякова О.* Налоговые системы развитых стран мира: Справочник. М., 1995.

*Миляков Н.* Налоги и налогообложение: Практикум. М., 2000.

*Мишин Г. К.* Налоги и социальный контроль (Политологический и криминологический аспекты) // Государство и право. 2000. № 8.

*Молчанов А. В.* Коммерческий банк в современной России: теория и практика. М., 1996.

*Мстиславский В. А., Волков В. С.* К вопросу о регулировании аудита // Финансы. 2000. № 7.

Налоги в развитых странах / Под ред. *И. Г. Русаковой*. М., 1991.

Налоги и налогообложение: Учебное пособие для вузов / Под ред. *И. Г. Русаковой, В. А. Кашина*. М., 1998.

Налоги: Учебное пособие / Под ред. *Д. Г. Черника*. М., 1999.

Налоговое право / Под ред. *В. И. Гуреева*. М., 1995.

Налоговые системы зарубежных стран / Под ред. *В. Г. Князева, Д. Г. Черника*. М., 1997.

Налоговый контроль: налоговые проверки и производство по фактам налоговых правонарушений: Учебно-практич. пособие / Под ред. проф. Ю. Ф. Кваша. М., 2001.

Нестеренко Т. Г. Казначейская система как инструмент эффективного управления государственными финансами // Финансы. 2001. № 3.

Нестеренко Т. Г. Нужна координация деятельности всех элементов финансовой системы // Финансы. 2000. № 11.

Николаев А. Л. Правовые проблемы ответственности хозяйствующих субъектов за неуплату налогов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

Новиков С. Налоговые последствия заблуждений, произошедших при исполнении договоров купли-продажи и на оказание возмездных услуг // Хозяйство и право. 2000. № 11.

Новиков С. Подзаконные акты, увеличивающие налоговый пресс на отечественных производителей // Хозяйство и право. 2000. № 5.

О государственной пошлине: Сб. нормативных документов. М., 1996.

Овсянников Л. Н. Финансовый контроль как система // Финансы. 2000. № 12.

Окунева Л. Налоги и налогообложение в России. М., 1996.

Олейник О. М. Теоретические основы банковского права (гражданско-правовые и хозяйствственно-правовые аспекты): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.

Осипов С. К. Государственно-правовые основы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

Основы банковского права Российской Федерации: Учебное пособие / Под ред. М. В. Карасевой и П. Н. Бирюкова. Воронеж, 1996.

Основы налогового права: Учебно-методическое пособие / Под ред. С. Г. Пепеляева. М., 1995.

Ответственность за нарушения налогового законодательства. М., 1998. Вып. 1.

Оффшорные компании: обзоры, комментарии, рекомендации. М., 1995.

Павлов И. Взыскания недоимок по налогам за прошлые годы // Российская юстиция. 2000. № 35.

Павлова Л. Н. Финансы предприятий: Учебник для вузов. М., 1998.

*Панайотов Л. Т.* О местных налогах, установленных федеральным законом // *Финансы*. 2000. № 6.

*Панкратов В. В., Гусева Т. А.* Проблемы административной ответственности в сфере налогообложения и предпринимательства (к проекту нового Кодекса об административных правонарушениях) // *Государство и право*. 2000. № 9. Ст. 53–56.

*Панков В. Г.* Проблемы казначейского исполнения доходной части федерального бюджета // *Финансы*. 2000. № 4.

*Пастухов Б. И., Климов Р. Н.* Состояние и перспективы развития законодательной базы страхования в России // *Финансы*. 2000. № 4.

*Пашков В. И., Сольский Б. В.* Казначейское исполнение муниципального бюджета: год спустя // *Финансы*. 2000. № 8.

*Пашенко К. А.* Правовое регулирование деятельности казнечества в дореволюционной России // *Правоведение*. 2000. № 1.

*Пепеляев С.* Закон О налогах: элементы структуры. М., 1995.

*Переверзева Е. В.* Законодательство субъектов Федерации как источник налогового права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998.

*Петрова Г. В.* О приведении норм российского финансового законодательства в соответствие с международно-правовыми нормами // *Журнал российского права*. 2000. № 12.

*Писарева Е. Г.* Правовое регулирование финансовой деятельности государственных высших учебных заведений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998.

*Плотников К. Н.* Очерки истории бюджета Советского государства. М., 1954.

*Поляк А. А.* Налогообложение кредитных организаций (практические вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

*Попов В. В.* Банки как субъекты налогового права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998.

*Попонова И. А.* Налоговый контроль во Франции // *Финансы*. 2000. № 10.

*Пронина Л. И.* О налоговых доходах местных бюджетов во второй части Налогового кодекса РФ // *Финансы*. 2000. № 9.

*Пронина Л. И.* Совершенствование межбюджетных отношений — гарантия укрепления местного самоуправления // *Финансы*. 2000. № 5.

*Пушкирова В. М.* История финансовой мысли и политики налогов: Учебное пособие. М., 1996.

*Разгильдиева М. Б.* Правовое регулирование налогообложения имущества физических лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998.

*Ришар Ж.* Аудит и анализ хозяйственной деятельности предприятия. Пер. с фр. / Под ред. Л. П. Белых. М., 1997.

*Родионова В. М.* Финансы. М., 1995.

*Ручкина Г. Ф.* Теоретические основы финансово-правового регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации. М, 2004.

*Сабанти Б. М.* Теория финансов: Учебное пособие. М., 1998.

*Сазанов С. А.* Проблемы казначейского исполнения бюджета // Финансы. 2000. № 5.

*Селюков А.Д.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М., 2003.

*Слепое В. А., Громова Е. И.* О взаимосвязи финансовой политики, стратегии и тактики // Финансы. 2000. № 8.

*Смирнов Д. А.* Правовые принципы налогообложения имущества в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998.

*Смирнов К. Д.* Правовое регулирование безналичных расчетов в Российской Федерации: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 1999.

*Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962. Кн. 5.

*Сорокина Ю. В.* Русское финансовое право: понятие и определение предмета // Правоведение. 2000. № 3.

*Сплетухов Ю. А.* Место и роль государства в организации страхования в современных условиях // Финансы. 2000. № 9, 10.

*Сухов М. И.* Эффективный надзор за деятельностью кредитных организаций — фактор повышения стабильности банковской системы //Деньги и кредит. 2000. № 3.

*Трофимов А. А.* О государственных внебюджетных фондах // Финансы. 2000. № 10.

У истоков финансового права: Сборник / Под ред. А. Н. Козырина. М., 1998. Т. 1.

Финансовое право европейских социалистических стран / Отв. ред. В. И. Лисовский. М., 1976.

- Финансовое право России: Конспект лекций / Авт.-сост. А. Желудков, А. Новиков. М., 1999.
- Финансово-кредитный словарь: В 3 т. М., 1984—1988.
- Финансы капиталистических государств / Под ред. Б.Г. Болдырева. М., 1980.
- Финансы: Учебник / Под ред. В. В. Ковалева. М., 2004.
- Финансовое право зарубежных стран: Сб. науч. трудов. Вып. II / Под общ. ред. Г. 77. Толстопятенко. М., 2001.
- Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М. В. Карасева. М., 2002.
- Фискальные сборы. Правовые признаки и порядок регулирования / Под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2003.
- Фролова Н. К. К вопросу о межбюджетных отношениях в России // Финансы. 2000. № 1.
- Хаменушко И. В. Валютный контроль в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
- Химичева Н. И. Бюджетные права областного, краевого Совета. М., 1966.
- Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995.
- Худяков А. И., Бродский М. Н., Бродский Г. М. Основы налогообложения: Учебное пособие. СПб., 2002.
- Хурсевич С. В., Сибиряков С. А. Бюджетная политика: учет реальности // Финансы. 2000. № 1.
- Цыпкин С. Д. Доходы государственного бюджета СССР: правовые вопросы. М., 1973.
- Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983.
- Шаталов С. Д. Опорные конституции налоговых преобразований // Финансы. 2000. № 2.
- Шепенко Р. А. Правовая природа и практическое применение антидемпинговых пошлин в Российской Федерации, Европейском Союзе и Соединенных Штатах Америки (сравнительно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
- Шохин С. О. Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (проблемы и перспективы): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.

*Шуба В. Б.* Бюджетный федерализм: взгляды зарубежных исследователей // Финансы. 2004. № 8.

*Щербаков С. Г.* К вопросу о валютной и курсовой политике // Деньги и кредит. 2000. № 11.

*Юстус О. И.* Финансово-правовая ответственность налогоплательщиков — организаций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1997.

*Юткина Т.* Налоговедение: от реформы к реформе. М., 1999.

*Юткина Т.* Налоги и налогообложение: Учебник. М., 1998.

*Ялбулганов А. А.* Государственный контролер В. А. Татаринов и реформа финансового контроля в России (1850—1860-е гг.) // Финансы. 2000. № 1.

*Ялбулганов А. А.* Правовое регулирование земельного налога в Российской Федерации. М., 1997.

*Ялбулганов А. А.* Финансовый контроль как правовой институт: Основные этапы развития // Правоведение. 2000. № 3.

*Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / Под науч. ред. А. Н. Козырина. М., 2002.

## **СПИСОК ГАЗЕТ И ЖУРНАЛОВ, ПУБЛИКУЮЩИХ МАТЕРИАЛЫ ПО ПРОБЛЕМАМ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

### **Газеты:**

Бухгалтерская газета;  
Российская газета;  
Учет, налоги, право;  
Финансовая газета;  
Финансовая Россия;  
Экономика и жизнь.

### **Журналы:**

Банковское дело;  
Бухгалтерский учет;  
Бухгалтерский учет и налоги;  
Вестник Московского университета. Сер.: Право;  
Вестник Московского университета. Сер.: Экономика;  
Вестник Саратовской государственной академии права;  
Вестник финансовой академии;  
Вопросы налогообложения;  
Вопросы экономики;  
Все о налогах;  
Государство и право;  
Дело и право;  
Деньги и кредит;  
Закон;  
Законность;  
Законодательство и экономика;  
Институт налогоплательщика;  
Консультант;  
Налоги и финансовое право;  
Налоги России: экономика и политика;

Налоговая адвокатура;  
Налоговые споры, нарушения, преступления;  
Налоговый вестник;  
Право и экономика;  
Правовая политика и правовая жизнь;  
Правоведение;  
Региональная экономика и социология;  
Российская юстиция;  
Российский налоговый курьер;  
Российский экономический журнал;  
Российский юридический журнал;  
Советы налогоплательщику;  
Современное право;  
Страховое дело;  
Страховое право;  
Финансовый бизнес;  
Финансовое право;  
Финансы;  
Финансы, учет, аудит;  
Хозяйство и право;  
Экономико-правовой бюллетень;  
Экономист;  
Юрист;  
Юридический вестник РГЭУ;  
Юридический консультант;  
Юридический мир.

**УЧЕБНИК**  
**Краткий курс**

# **ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

## **Глава 1. Финансы и финансовая деятельность государства**

### **§ 1. Понятие и роль финансов**

В систему российского права в качестве одной из ее основных и активно развивающихся отраслей входит *финансовое право*. Наименование этой отрасли обусловлено термином «*финансы*», связью с денежными отношениями. Однако в данном случае имеются в виду не все, а особые денежные отношения. Поэтому, чтобы иметь четкое представление о финансовом праве, его предмете, методах правового регулирования, особенностях и отличиях от других отраслей права (а это имеет важное значение для формирования эффективного законодательства и правильного его применения), необходимо выяснить, что же такое *финансы*.

В финансах проявляется одна из сторон экономических отношений общества, их существование обусловлено товарно-денежными отношениями и деятельностью государства, которое использует механизм финансов для выполнения своих задач. Государство не может реализовать свою внутреннюю и внешнюю политику, обеспечить выполнение социально-экономических программ, функций обороны и безопасности страны, если не располагает для этого необходимыми финансовыми ресурсами. Посредством использования финансового механизма государство имеет возможность активного воздействия на все эти явления. Развитие в стране местного самоуправления, призванного решать задачи местного значения, также требует соответствующего финансового обеспечения, функционирования финансовых муниципальных образований.

В современных государствах используются и другие экономические инструменты, каждый из которых 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.). Финансы отличаются от всех них своими специфическими функциями.

Переход к рыночным отношениям требует усиления роли экономических, в том числе и финансовых рычагов регулирования общественного производства, взамен административно-командных методов управления. Развитие этих 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. При этом распределение общественного продукта и национального дохода происходит в денежной форме. Конституционное и законодательное закрепление разнообразия форм собственности и развития рыночных механизмов<sup>1</sup> определяет перспективы расширения и углубления товарно-денежных отношений в Российской Федерации.

Однако финансы не охватывают всей сферы денежных отношений<sup>2</sup>. Их содержанием являются только те из них, посредством которых образуются денежные фонды и доходы государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций, учреждений. Необходимость функционирования финанс связана с существованием государства и его потребностями в финансовых ресурсах.

По своему материальному выражению финансы представляют собой денежные фонды и доходы 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. При таком подходе *финансы — это экономические денежные отношения по формированию, рас-*

<sup>1</sup> См. ст. 8 Конституции РФ; ст. 1 и гл. 13 ГК РФ.

<sup>2</sup> См.: Финансы / Под ред. Л. А. Дробозиной. М., 1999. С. 14.

*пределению и использованию денежных фондов и доходов государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций и учреждений для обеспечения расширенного воспроизводства и социальных нужд, в процессе осуществления которых происходит распределение и перераспределение общественного продукта и контроль за удовлетворением потребностей общества<sup>1</sup>.*

Финансам свойственны прежде всего *распределительная и контрольная функции*. Помимо них называют *регулирующую и стабилизационную функции*<sup>2</sup> (однако они находят свое проявление в первых двух упомянутых функциях). В функциях выражается *сущность* финансов и их социально-экономическая роль. При посредстве финансов происходит распределение и перераспределение валового внутреннего продукта (ВВП) и национального дохода (между производственной и непроизводственной сферами, отраслями экономики, регионами, формами собственности, социальными группами), а также контроль за производством и распределением материальных и социальных благ в стране. Таким образом, финансы — важный рычаг регулирования экономики с широкими возможностями воздействия на нее. Препятствием эффективному использованию механизма финансов стали негативные явления в экономике страны. Начавшиеся формироваться в российской экономике и финансах позитивные тенденции нуждаются в укреплении и устойчивом развитии (Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002—2004 годы), утвержденная 10 июля 2001 г. Правительством РФ)<sup>3</sup>.

Таким образом, финансы и деньги отражают разные стороны (элементы) экономики. Несмотря на их близость и определенное сходство внешнего выражения, они имеют различия в функциях и роли в общественной жизни. Если деньги выступают как средство платежа и обращения, мера стоимости и т. д., то финансовые отношения не охватывают всех денежных отношений: их содержанием являются только те из них, посредством которых образуются денежные фонды и доходы (финансовые ресурсы) государства, его территориальных подразделе-

<sup>1</sup> О понятии финансов см., например: Финансово-кредитный словарь. М., 1988. Т. 3. С. 338; Финансы / Под ред. В. М. Родионовой. М., 1993. С. 11; Финансы / Под ред. Л. А. Дробозиной. С. 13.

<sup>2</sup> См.: Финансы / Под ред. Л. А. Дробозиной. С. 21.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2001. № 31. Ст. 3295.

ний, предприятий, организаций, учреждений. В то же время финансы и деньги взаимодействуют между собой, переходят из одного качества в другое.

## **§ 2. Финансовая система (структура финансов) Российской Федерации**

Финансы, обладая в целом общими специфическими свойствами, имеют свою внутреннюю структуру. В нее входят несколько взаимосвязанных звеньев (институтов), для каждого из которых характерны свои особенности при сохранении общих качеств, свойственных финансам. Необходимость выделения таких звеньев обусловлена многообразием потребностей общества, с которыми связаны финансы, охватывая своим взаимодействием всю экономику страны и социальную сферу.

Следовательно, *финансовая система в экономическом аспекте — это объективно обусловленное внутреннее строение финансов, выражющееся в совокупности входящих в них взаимосвязанных звеньев (институтов), каждое из которых представляет специфическую группу финансовых отношений*. Материальное выражение звеньев (институтов) финансовой системы составляют соответствующие их специфике денежные фонды — бюджетные, внебюджетные и т. д. В литературе встречается применение термина «финансовая система» и в другом значении — как системы финансовых органов, что вряд ли заслуживает поддержки, поскольку в этом случае одним и тем же термином обозначаются существенно различающиеся между собой понятия.

Новые экономические и политические условия современной России вызвали существенные изменения в структуре ее финансовой системы и содержании вошедших в нее звеньев, их внутреннем строении, взаимодействии между собой. На данном 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) денежные фонды;
  - финансы предприятий, организаций, учреждений;
  - финансы страхования;
  - кредит (государственный, муниципальный и банковский).
- Подобное мнение о содержании финансовой системы широко распространено среди представителей финансово-правовой

науки. Вместе с тем в экономической финансовой литературе высказано мнение о более узком составе финансовой системы, исключающее из нее кредит в связи с присущими ему особенностями<sup>1</sup>. Другие представители этой науки, не упоминая среди звеньев финансовой системы банковский кредит, государственный кредит в нее включают<sup>2</sup>. В то же время ученые-экономисты отмечают целесообразность расширительного толкования понятия финансов (которого придерживаются авторы настоящего учебника), включая в них и банковский кредит<sup>3</sup>.

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.

Современная финансовая система Российской Федерации формировалась с использованием зарубежного опыта. Так, стали создаваться разнообразные внебюджетные и бюджетные целевые фонды, подобные тем, которые существуют в других странах. Упразднена государственная монополия на имущественное и личное страхование, на банковский кредит. Финансовая система приобрела черты, присущие рыночным отношениям в экономике, сформированы финансовые институты на уровне местного самоуправления. Вместе с тем финансовой системе России свойственны 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*. Централизованные денежные средства в определенных территориальных пределах (например, федеральный, республиканский, областной бюджеты) используются для удовлетворения общих

<sup>1</sup> Финансово-кредитный словарь. Т. 3. С. 312—314.

<sup>2</sup> См.: Финансы / Под ред. Л. А. Дробозиной. С. 60.

<sup>3</sup> См.: Финансы / Под ред. С. И. Лушкина и В. А. Слепова. М., 2000.

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. Кроме того, выделяются фонды *общего* и *целевого* назначения. *Целевыми* денежными фондами, в отличие от бюджета, являются внебюджетные государственные и муниципальные фонды. В сравнении с ними государственный или *местный* бюджет — денежный фонд *общего назначения*.

Центральное место в финансовой системе Российской Федерации занимает *бюджетная система*, посредством которой образуются денежные фонды в форме федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Они необходимы для реализации общегосударственных или территориальных социально-экономических планов и программ, обеспечения обороны и безопасности страны. Одновременно они служат финансовой базой самостоятельности субъектов РФ, развития местного самоуправления. Средства бюджетной системы образуются в основном за счет налогов.

*Внебюджетные целевые и государственные и муниципальные фонды* — новое звено финансовой системы Российской Федерации. Они создаются соответствующими представительными или исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления. Их средства должны направляться на определенные цели соответственно своему предназначению. К ним относятся, 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, фонды, создаваемые на основании актов Правительства РФ и других органов.

В целом внебюджетные фонды призваны увеличить финансовые ресурсы государства и обеспечить их наиболее целесообразное использование. Однако в связи с недостаточностью средств в бюджетной системе, распыленностью государственных финансовых ресурсов по многочисленным фондам, фактами их внутреннего неэффективного использования значительная часть этих фондов ликвидирована.

*Финансы предприятий, организаций, учреждений* — 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 две подгруппы: *финансы коммерческих и финансы некоммерческих организаций*<sup>1</sup>. Коммерческими организациями являются предприятия, финансы которых используются для обеспечения собственной производственной и социальной деятельности. Основной их целью является извлечение прибыли (ст. 50 ГК РФ). Бюджетные организации такой цели не имеют, хотя на основании законодательства последних лет они вправе заниматься предпринимательской и иной деятельностью для получения дополнительных доходов в целях более полного выполнения своих функций (ст. 161 БК РФ).

Финансы предприятий — исходное звено, основа всей финансовой системы, так как они непосредственно связаны с материальным производством, в процессе которого создается национальный доход, затем распределяемый и перераспределяемый посредством финансовой системы. Помимо финансовых предприятий, действующих в сфере материального производства, функционируют также финансы других коммерческих организаций, 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.

*Имущественное и личное страхование* обеспечивает формирование страховых денежных фондов, направляемых на возмещение материального ущерба, причиненного физическим и юридическим лицам стихийными бедствиями, несчастными случаями и 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 средств государственного бюджета (военнослужащих, государственных служащих, работников налоговых органов и т. д.). Различают следующие формы страхования: а) имущественное и личное; б) социальное; в) медицинское. По методам проведения они могут быть обязательными и добровольными. С переходом к рыночной экономике страхование перестало быть государствен-

<sup>1</sup> О коммерческих и некоммерческих организациях см. ст. 50 ГК РФ; Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145).

ной монополией. Наряду с государственными в этой сфере действуют в качестве предпринимательских негосударственные страховочные 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. Согласно законодательству различают две формы кредита: а) государственный и муниципальный; б) банковский.

Под *государственным кредитом* понимаются прежде всего отношения, посредством которых образуется *государственный долг* (гл. 14 БК РФ). Это отношения по временному использованию денежных средств юридических и физических лиц государством (муниципальными образованиями) 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 формах выпуска облигаций *государственных* займов, получения Правительством кредитов в банке и др. При этом широко используются вклады граждан в Сберегательный и другие банки в качестве источника кредитных ресурсов. Государственный долг образуется на федеральном уровне, а также на уровне субъектов РФ.

Государственный долг может быть внутренним (порядок образования и погашения которого урегулирован законодательством РФ) и внешним, регулируемым международными договорами и соглашениями РФ. Государственный и муниципальный долг может быть использован 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 кредитом. Однако государство в этих случаях выступает уже в качестве кредитора. В рассмотренных формах осуществляется и *муниципальный кредит*.

*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 круг объектов банковского кредитования и субъектов кредитных отношений значительно расширился. Изменилась и банковская система: на месте прежних банков, являвшихся исключительно государственной собственностью, действует под надзором государственного Центрального банка РФ широкая сеть кредитных организаций (комерческих банков), основанных на разных формах собственности.

В процессе функционирования финансовой системы производятся *денежные платежи и расчеты*, т. е. 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*.

### **§ 3. Финансовая деятельность государства как механизм социального управления**

Российское государство и муниципальные образования в связи с использованием финансовой системы для выполнения своих задач осуществляют в лице своих органов соответствующую — *финансовую деятельность*. Она выражается в выполнении государством и муниципальными образованиями функций по созданию (формированию), распределению и использованию их денежных фондов и доходов в целях реализации своих задач. Неотъемлемым элементом этой деятельности является финансовый контроль, что вытекает из сущности финансов.

Финансовая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления имеет *публичный характер, общую направленность на обеспечение потребностей общества, реализацию задач социально-экономического развития, поддержание оборонос-пособности и безопасности страны*.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований является важной и необходимой составной частью механизма *социального управления*. Финансовые ресурсы направляются в отрасли экономики, социальную и другие сферы с учетом приоритетности финансируемых мероприятий, исходя из внешних и внутренних условий страны. При этом государство и муниципальные образования берут на себя обеспечение тех необходимых **общественных услуг**, которые не могут быть предметом частного предпринимательства.

Воздействие государства и муниципальных образований на социально-экономические процессы осуществляется не только посредством прямого выделения средств на соответствующие мероприятия, но и косвенно — путем предоставления налоговых льгот, беспроцентных кредитов, отсрочек по налоговым платежам и т. п., а также с помощью мер ограничительного характера. Используя механизм финансовой деятельности, государство получает широкие возможности регулирования рыночных отношений. Важная сторона проявления финансовой деятельности государства и муниципальных образований состоит в ее воздействии на развитие федеративных отношений государственного устройства и становление местного самоуправления в России. Таким образом, управляющая роль финансовой деятельности проявляется во всех сферах жизнедеятельности общества и государства.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Определите понятие финансов.
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 РФ», «муниципальные (местные) финансы»?
6. Что вы понимаете 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 перехода к рыночной экономике?

10. Дайте характеристику звеньям (институтам) финансовой системы.

11. В чем выражается роль финансовой деятельности государства и муниципальных образований как механизма социального управления?

## **Глава 2. Особенности, правовые основы и формы финансовой деятельности государства и муниципальных образований**

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

Осуществление государством и муниципальными образованиями финансовой деятельности обусловлено тем, что для решения ими своих задач требуется использование финансов (финансовой системы).

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

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

Содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований выражается в многочисленных и разнообразных функциях, связанных с названными выше общими направлениями: *образование (формирование), распределение и использование* государственных или муниципальных (местных) денежных фондов. Неотъемлемым элементом в каждое из них входят функции контроля, что вытекает из сущности финансов. Этот контроль также является финансовым соответственно содержанию всей данной деятельности.

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

## **§ 2. Организационно-правовые особенности и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований**

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

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

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

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*.

В процессе финансовой деятельности применяются разнообразные *методы*. Их выбор зависит от ряда факторов: задач государства или муниципальных образований на конкретном этапе; источников их доходов; от цели использования средств и т. д. Так, для *привлечения денежных средств* в бюджетную систему, внебюджетные государственные и муниципальные целевые денежные фонды используются *методы обязательных и добровольных платежей*. Основными обязательными платежами в государственный или местный бюджет выступают налоги, сборы, пошлины, уплачиваемые юридическими и физическими лицами. Метод обязательных платежей применяется и при государственном страховании (обязательное страхование 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*, т. е. безвозвратное и безвозмездное их предоставление, и *кредитование*, означающее выделение средств на началах возмездности и возвратности. Оба они подразделяются на несколько видов в зависимости от цели использования средств, их источников, особенностей правового статуса получателей и т. д. В последнее время у финансирования появляются черты, сходные с кредитованием: в виде исключения законодательство устанавливает условия, при наличии которых финансирование производится на возвратной и Возмездной основе (например, финансирование капитальных вложений из бюджетных средств).

Поступление в процессе финансовой деятельности денежных средств в распоряжение государства, юридических и физических лиц, а также *использование* их осуществляется посредством *расчетных операций*. Они производятся методами безналичных денежных расчетов в разных формах и платежами наличными денежными средствами. Государство содействует расширению сферы безналичных денежных расчетов, 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.

В методах финансовой деятельности Российской государства произошли существенные перемены в связи с переходом к рыночным отношениям. Они стали более разнообразными, наполнились новым содержанием. Так, значительно увеличилось число налогов, разнообразились методы привлечения денежных средств на добровольных началах, развивается финансовый рынок как сфера реализации ценных бумаг — акций, облигаций и других, а также кредита. Он используется для формирования денежных фондов предприятий, организаций, для пополнения финансовых ресурсов государства и органов местного самоуправления. Законодательство защищает финансовый рынок от монополизма<sup>1</sup>. 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 (ст. 8 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. «О военном положении»; ст. 1,3, 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»<sup>2</sup>).

Развитие финансовой деятельности Российской государства и ее методов происходит с учетом опыта зарубежных стран с оформленшейся рыночной экономикой, его изучением и применением. Финансовая деятельность Российской Федерации 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 экономических отношений. Внешнеэкономические связи осуществляют также субъекты РФ в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией РФ и федеральным законодательством. Общий порядок координации этих связей установлен специальным федеральным законом<sup>3</sup>. Результаты международных и внешнеэкономических связей находят отражение в доходах и расходах государственных денежных фондов Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

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

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375; 2001. № 23. Ст. 2277; 2003. № 27. Ст. 2697.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 231.

### **§ 3. Правовые формы финансовой деятельности государства и муниципальных образований**

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

Конкретные правовые формы финансовой деятельности зависят от того, какие органы ее осуществляют: представительные или исполнительные, какого они уровня и организационно-правового статуса. Осуществляя финансовую деятельность, государственные органы и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции принимают *финансово-правовые акты*, посредством которых в пределах своих полномочий регулируют общественные отношения в области аккумуляции, распределения и использования финансовых ресурсов, проведения контроля за их расходованием, за выполнением финансовых планов, финансовых обязательств перед государством или муниципальными образованиями. Эти акты являются юридическими (или правовыми) формами финансовой деятельности государства (его органов) и муниципальных образований (органов местного самоуправления).

Следовательно, *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 установленным правовыми нормами порядком.

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

По юридическим свойствам финансово-правовые акты подразделяются на *нормативные* и *индивидуальные*. К *нормативным* относятся акты, которые регулируют группу однородных финансовых отношений и содержат общие правила поведения их участников, т. е. правовые нормы. Они действуют обычно длительное время. Нормативные финансово-правовые акты устанавливают виды финансовых обязательств (налогов и других платежей) организаций и граждан перед государством или муниципальным образованием, 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 о транспортном налоге государственный налоговый орган направляет конкретному владельцу транспортного средства уведомление об уплате этого налога, которое и является индивидуальным финансово-правовым актом. Таким образом, *индивидуальные финансово-правовые акты* — это акты применения норм финансового права. Принятие их — необходимое условие для практического претворения в жизнь нормативных финансово-правовых актов.

По юридической природе финансово-правовые акты делятся на *законодательные*, к которым относятся законы, принимав-

мые представительными федеральными и региональными (субъектов Федерации) органами государственной власти по вопросам финансовой деятельности государства, и *подзаконные*. К ним относятся акты всех других государственных органов и органов местного самоуправления, основанные на законе и принятые во исполнение закона (например, на основе Закона РФ «О таможенном тарифе» Правительство РФ принимает постановления о ставках таможенных пошлин). Все они имеют определенную форму (указы, постановления, приказы и т. д.), т. е. конкретизируются в зависимости от вида органов, издающих акты.

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

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

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

- а) основные финансовые планы государства — федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, а также местные бюджеты;
- б) бюджеты государственных и муниципальных внебюджетных фондов;
- в) финансовые планы и сметы министерств, ведомств, других органов государственного управления и органов местного самоуправления;
- г) финансовые планы (балансы доходов и расходов) коммерческих организаций;
- д) сметы бюджетных учреждений;
- е) финансовые планы страховых организаций;
- ж) финансово-кредитные и кассовые планы банков.

Финансово-плановые акты получают свое юридическое оформление в актах соответствующих государственных органов.

Утвержденный в установленном порядке финансово-плановый акт регулирует финансовые отношения и вызывает юридические последствия как любой финансово-правовой акт.

#### **§ 4. Разграничение компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в области финансовой деятельности**

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

В таком разграничении финансовой компетенции органов учитываются, *во-первых*, необходимость соответствия полномочий упомянутых органов конституционным положениям о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления (ст. 71–73 Конституции РФ)<sup>1</sup>, *во-вторых*, принцип разделения властей на законодательную (представительную) и исполнительную (ст. 10 Конституции РФ), а также установленные организационно-правовые формы деятельности органов.

*Законодательные (представительные) органы и органы исполнительной власти общей компетенции всех уровней* осуществляют функции в области финансовой деятельности наряду с другими своими функциями в пределах соответствующей территории. В их компетенцию входят общие финансовые вопросы, решение которых обеспечивает в целом жизнедеятельность Федерации 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 (ст. 104 Конституции РФ).

---

<sup>1</sup> См. также: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2004. № 25. Ст. 2484.

*Президент РФ* как глава государства обеспечивает в области финансов согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, соответственно которой строится финансовая политика, обращается с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики 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 Контрольное управление Президента РФ осуществляет финансовый контроль<sup>1</sup>. В составе Администрации Президента РФ образуются и другие структурные подразделения, например в целях экспертно-аналитического обеспечения деятельности Президента РФ по различным, в том числе финансовым, вопросам — Экспертное управление.

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 деятельности.

*Органы исполнительной власти общей компетенции* (Правительство РФ, правительства или администрации субъектов Федерации) принимают меры к реализации законов, обеспечивают исполнение бюджета (ст. 101, 114 Конституции РФ, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup>). В структуре аппарата Правительства РФ и при Правительстве в целях обеспечения координации действий федеральных органов исполнительной власти и Центрального банка РФ по проведению единой финансовой и денежно-кредитной политики создаются департаменты, комиссии, советы и т. п. подразделения (например, Департамент экономики и финансов Правительства РФ, Правительственная комиссия по повышению результативности бюджетных расходов<sup>3</sup>).

---

<sup>1</sup> См.: Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1764.

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

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.

**Компетенция финансово-кредитных органов.** В связи с экономическими преобразованиями, обусловленными переходом к рыночным отношениям, система финансово-кредитных органов в России существенно перестроена, соответственно изменились и их функции.

Среди этих органов *Министерство финансов РФ<sup>1</sup>* выделяется комплексным характером своих функций, регулирующих разные стороны финансовой деятельности государства и воздействующих на эту деятельность в целом. Министерство финансов РФ, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет *выработку единой государственной финансовой, кредитной, денежной политики*. На него возложено и нормативно-правовое регулирование в следующих сферах: в финансовой (включая бюджетные, налоговые, страховые, валютные отношения, сферу государственного долга); в области аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности; добычи, производства, переработки драгоценных металлов и драгоценных камней; таможенных платежей (в части исчисления и уплаты), включая определение таможенной стоимости товаров и транспортных средств. К его компетенции отнесена также выработка финансовой политики в области государственной службы и судебной системы. В круг важнейших функций Министерства финансов РФ входит обеспечение формирования и исполнения федерального бюджета, а также организации и функционирова-

<sup>1</sup> См. ст. 165, 167, 268 БК РФ; Положение о Министерстве финансов Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 // Российская газета. 2004. 31 июля.

ния бюджетной системы страны в целом. По вопросам своей компетенции Министерство финансов РФ разрабатывает проекты федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, а также утверждает разработанные им нормативные правовые акты, методические и иные документы по вопросам организации финансовой деятельности. Министерство финансов РФ координирует в указанных сферах деятельность других федеральных органов исполнительной власти, взаимодействует с государственными органами субъектов Федерации и органами местного самоуправления, а также общественными объединениями и иными организациями, издает инструкции, методические указания и другие документы.

На основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «*О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти*»<sup>1</sup>, существенно изменившего структуру Министерства финансов РФ, предусмотрено создание следующих подведомственных ему федеральных служб: Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора; Федеральной службы финансово-бюджетного надзора; Федеральной службы по финансовому мониторингу. Кроме того, статус федеральной службы придан действующему в настоящее время Федеральному казначейству с передачей правоприменительных функций Министерства финансов РФ по обеспечению исполнения федерального бюджета. Названные федеральные службы являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции контроля и надзора в указанных сферах<sup>2</sup>.

Подобные Минфину России органы создаются и субъектами Федерации — министерства финансов или финансовые управление. Кроме того, в системе органов местного самоуправления действуют финансовые отделы или управления. В задачи всех этих органов входит организация на соответствующей территории финансовой деятельности, способствующей развитию рыночных отношений в экономике, увеличению поступлений в бюджет, а также связанной с организацией и проведением финансового контроля и учета.

Федеральное казначейство (федеральная служба) создано в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами федерального

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; № 21. Ст. 2023.

<sup>2</sup> Подробнее см. гл. 5 учебника.

бюджета через счета казначейства, исходя из принципа единства кассы, управления совместно с Центральным банком РФ государственным внутренним и внешним долгом<sup>1</sup>.

**Налоговые органы.** Необходимость активного использования финансового механизма, повышение роли налогов в связи с преобразованием экономики страны обусловили формирование в Российской Федерации новой системы налоговых органов. К системе налоговых органов относятся территориальные органы по субъектам РФ, межрегиональные инспекции и инспекции ПО городам и районам, инспекции межрайонного уровня. Это единая централизованная система органов. До принятия Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. налоговые органы находились в ведении Министерства РФ по налогам и сборам. Названный Указ определил вхождение налоговых органов в систему *Федеральной налоговой службы*, подведомственной Министерству финансов РФ.

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 Российской Федерации и ее субъектов. 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 к взысканию налогов и санкций к налогоплательщикам в случае совершения ими налоговых правонарушений (гл. 5, 14, 15 НК РФ).

Учитывая важную роль налоговых органов в формировании доходов бюджетной системы страны, Правительство РФ постановлением от 21 декабря 2001 г. утвердило Федеральную целевую программу «Развитие налоговых органов (2002–2004 годы)<sup>2</sup>.

**Таможенные органы** в сфере финансовой деятельности государства, подобно налоговым органам, осуществляют деятельность по налогообложению в связи с выполнением своих задач в области таможенного дела. Они пользуются правами и несут обязанности по взиманию налогов и сборов *при перемещении товаров* через таможенную границу. Таможенные органы осу-

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 8 декабря 1992 г. «О федеральном казначействе» • // Ведомости РФ. 1992. № 50. Ст. 2978.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 32.

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

На основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. вместо упраздненного Государственного таможенного комитета РФ создана *Федеральная таможенная служба* в системе Министерства экономического развития и торговли РФ. В систему таможенных органов входят также региональные таможенные управление, таможни и таможенные посты, находящиеся в централизованном подчинении.

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 мониторингу*<sup>1</sup>, преобразованный на основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. в *Федеральную службу по финансовому мониторингу*.

**Федеральный орган исполнительной власти по страховому надзору за страховой деятельностью.** В связи с существенными преобразованиями в сфере страховых отношений эта деятельность перестала быть государственной монополией. Функции страхования осуществляют теперь как государственные (Росгосстрах, Военная страховая компания), так и негосударственные компании. Все они действуют на коммерческих началах. Организация этой деятельности и государственный надзор в данной сфере регулируются Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации»<sup>2</sup>. На основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 в структуре Министерства финансов РФ вместо Департамента страхового надзора создана *Федеральная служба страхового надзора*.

**Банки. Банковская система.** Банки принято именовать кредитными органами (организациями) в связи с тем, что основным направлением их деятельности является именно кредитование. С ним в той или иной мере связаны все другие направления деятельности банков.

Система банков РФ, их правовое положение и содержание функций существенно изменились в связи с переходом к рыночной экономике. *Банки перестали быть объектом исключи-*

<sup>1</sup> 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; 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>2</sup> Ведомости РФ. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3085.

тельно государственной собственности. Согласно Федеральному закону «О банках и банковской деятельности» (в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г.)<sup>1</sup> банковская система РФ состоит из двух уровней, включающих: а) Центральный банк РФ (Банк России) и б) кредитные организации (коммерческие банки), 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)<sup>2</sup> занимает особое место в банковской системе, а его правовое положение отличается существенными особенностями. Это главный банк Российской Федерации, он является государственной федеральной собственностью. Уставный капитал Банка определен в 3 млрд руб. Как и другие банки, Центральный банк РФ имеет статус юридического лица. Государство не отвечает по обязательствам Центрального банка РФ, а он не несет ответственности по обязательствам государства, кроме случаев, когда они сами приняли на себя такие обязательства, или это предусмотрено федеральными законами.

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 собственных доходов, делает отчисления от прибыли в федеральный бюджет в установленном законом размере, уплачивает налоги и сборы в соответствии с НК РФ.

Банк России представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. Важной особенностью правового статуса Центрального банка РФ является его деятельность в качестве *органа государственного регулирования*, наделенного властными полномочиями в области организации денежно-кредитных отношений. Центральный банк РФ согласно Конституции РФ подотчетен Государственной Думе, его Председатель назначается на должность и освобождается от нее Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Кандидатуру для назначения представляет Президент РФ (ст. 83 и 103 Конституции РФ).

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 2003. № 52. Ст. 5033, 5037; 2004. № 31. Ст. 3220.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2003. № 52. Ст. 5032; 2004. № 31. Ст. 3233.

Целями деятельности Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы РФ; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. В соответствии с ними Банк выполняет следующие функции: разрабатывает и проводит *единую государственную денежно-кредитную политику* во взаимодействии с Правительством РФ; монопольно осуществляет *эмиссию* наличных денег и организует наличное денежное обращение; устанавливает правила осуществления денежных расчетов и проведения банковских операций; обслуживает счета бюджетов всех уровней; осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций, валютное регулирование и валютный контроль и др. Свои функции и полномочия Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Коллегиальным органом Банка России является *Национальный банковский совет*, возглавляемый Председателем Банка России. В состав Совета входят также представители палат Федерального Собрания РФ, Президента РФ и Правительства РФ.

Банковская система с выделением особого положения Центрального банка в качестве государственного ведомства типична для современных экономически развитых государств. 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 вкладчика; минимальный размер резервов, подлежащих депонированию банками в Центральном банке РФ, и др. Центральный банк РФ регистрирует уставы банков, выдает лицен-

зии на совершение ими банковских операций. Осуществляя полномочия по надзору, Центральный банк РФ вправе при обнаружении нарушений банками законодательства, экономических нормативов и др. применять к ним *меры воздействия принудительного характера*, давать обязательные для исполнения предписания об устраниении нарушений, предъявлять учредителям требования о проведении мероприятий по финансовому оздоровлению банка, его реорганизации, замене руководителей банка, взыскании штрафа и др.

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.

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

Кредитные организации, в отличие от Банка России, образуются на основе любой формы собственности, являясь коммерческими организациями. Они могут создавать союзы и ассоциации (не преследующие цели извлечения прибыли) для защиты интересов и координации деятельности своих членов, а также холдинги и группы.

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, инкассиацию денежных средств, кассовое обслуживание физических и юридических лиц, куплю-продажу иностранной валюты, привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов, выдачу' банковских гарантiiй и др.

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.

**Органы 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, болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, получения бесплат-

ной медицинской помощи. В соответствии с этими задачами в их ведении находятся государственные финансовые ресурсы, распределяемые строго по целевому назначению.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Что понимается под финансовой деятельностью государства?
2. Что понимается под финансовой деятельностью муниципальных образований, в лице каких органов она осуществляется?
- , 3. Каковы основные направления, с которыми связаны функции финансовой деятельности государства и муниципальных образований?
4. В чем общность и различия финансовой деятельности государства и муниципальных образований?
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 и чем различаются правовые и неправовые формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления?
8. Что такое финансово-правовой акт?
9. Как (по каким основаниям) классифицируются финансово-правовые акты?
10. Дайте понятие и приведите примеры финансово-плановых актов. Каковы особенности этих актов?
11. Рассмотрите классификацию финансово-правовых актов на примере сметы конкретного учреждения.
12. Что относится в сфере финансов к компетенции представительных органов государственной власти на основании Конституции РФ?
13. Каковы полномочия Президента РФ в области финансов?
14. Каковы полномочия Правительства РФ в сфере финансов?
15. Проанализируйте правовое положение Министерства финансов РФ. Какие изменения в нем произошли в связи с

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г, «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»?

16. Охарактеризуйте правовое положение Федерального казначейства (федеральной службы).

17. Охарактеризуйте систему и правовое положение налоговых органов. Кому (какому органу) они подведомственны?

18. Какую роль выполняет Федеральная служба по финансово-му мониторингу? Кому (какому органу) она подведомствена?

19. Кто (какой орган) осуществляет государственный страховой надзор?

20. Что входит в состав банковской системы РФ?

21. Дайте понятие кредитной организации. На какие виды подразделяются кредитные организации?

22. Что понимается под банковскими операциями? Назовите их.

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

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

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

### **Глава 3. Финансовое право как отрасль российского права**

#### **§ 1. Понятие, предмет и метод финансового права**

Общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, требуют правовой урегулированности, четкого закрепления прав, обязанностей, ответственности участвующих в них субъектов. Главная роль в этом принадлежит финансовому праву как одной из основных отраслей российского права.

Область финансов и отдельные ее стороны затрагивают нормы и других отраслей права. Однако именно в сферу действия 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 регулирования финансового права охватываются отношения, возникающие в связи с функционированием государственных и муниципальных финансов, что обусловлено публичным характером тех и других. С иными составными частями финансовой

системы эта отрасль права связана постольку, поскольку регулирует отношения, касающиеся аккумуляции средств в денежные фонды государства и муниципальных образований, а также их использования (например, налоговые платежи из финансовых ресурсов предприятий, основанных на негосударственных формах собственности, выделение этим предприятиям средств из государственного бюджета).

Таким образом, *финансовое право — это отрасль российского права, нормы которой регулируют общественные отношения, возникающие в процессе образования (формирования), распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государственных и муниципальных образований, необходимых для реализации их задач.*

В связи с финансовой деятельностью государства и муниципальных образований возникают, помимо финансовых, иные 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. Эти отношения имеют имущественный (денежный) характер.

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 денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации своих задач.*

По своему содержанию эти отношения весьма разнообразны, что обусловлено многозначностью финансовой системы, ее связью со всеми структурами общественного производства и распределения, с разными сторонами жизни общества и государства. Разнообразен 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.

Связь финансового права именно с государственными финансами и соответствующей деятельностью земств, т. е. органов местного самоуправления, отмечалась в русской дореволюционной литературе, а также современными зарубежными исследователями финансового права<sup>1</sup>.

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

а) между Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями и административно-территориальными единицами, 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 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 свя-

<sup>1</sup> См.: Лебедев В. А. Финансовое право / Под ред. А. Н. Козырина. М., 2000. Т. 2. С. 15, 39; Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 78.

зи 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).

Указанные финансовые отношения при всем своем разнообразии 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.

Основным методом правового регулирования этих отношений является метод властных предписаний со стороны уполномоченных органов государства и местного самоуправления (императивный). 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. Однако, помимо названного основного метода, в финансовом праве развиваются и иные способы регулирования — путем рекомендаций, соглашения, договоров.

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 счете — для *выполнения* государством своих функций.

*Формирующееся финансово-право Российской Федерации отражает новые экономические и политические условия страны.* Это выражается в установлении равенства прав субъектов, независимо от формы собственности, и соответственно этому — их финансовых обязанностей перед государством и муниципальными образованиями, прав на защиту их законных интересов и т. д.; в нацеленности финансово-правового регулирования на усиление

ние эффективности финансовой системы; в применении более разнообразных методов финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления (однако при еще недостаточном развитии ее социальной направленности). Финансовое право отражает *развитие в России федеративных отношений и местного самоуправления*. Изменения в его нормах ориентированы на повышение роли субъектов РФ, расширение их самостоятельности и сферы правового регулирования. Одновременно такую же направленность финансового права можно отметить в отношении органов местного самоуправления. Вместе с тем эти процессы сочетаются с укреплением вертикали власти, обеспечивающей единую финансовую политику в стране.

В то же время отмеченные направления в развитии финансового права Российской Федерации во многих случаях представляют лишь наметившиеся тенденции, которые требуют своего углубления и упрочения.

## § 2. Принципы российского финансового права

Российское финансовое право характеризуется определенными принципами, т. е. основополагающими началами, правилами и требованиями, выражающими его (права) наиболее существенные особенности и целенаправленность. Эти принципы 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.

Принципы отечественного финансового права впервые были сформулированы Е. А. Ровинским применительно к советскому периоду в качестве принципов финансовой деятельности государства<sup>1</sup>. Естественно, что принципы современного финансового права изменились при сохранении определенной преемственности.

Основными общегородскими принципами действующего финансового права можно назвать следующие: приоритетность публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений; социальная направленность финансово-правового

<sup>1</sup> См.: Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 21—30.

регулирования; принципы федерализма, единства финансовой политики и денежной системы, равноправия субъектов РФ в области финансовой деятельности, самостоятельности органов местного самоуправления; распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей; участие граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления; принципы плановости и законности. *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. Вместе с тем данный принцип не противоречит частным интересам личности, напротив, последовательная реализация его позитивно 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 (ст. 7). Хотя на настоящем этапе реализация названного принципа предстает неблизкой перспективой, определение такого направления в развитии финансового права имеет существенное значение.

*Принцип федерализма* предполагает направленность финансово-правового регулирования на сочетание общефедеративных интересов с интересами субъектов Федерации, на обеспечение финансовыми ресурсами, необходимыми как при выполнении функций, имеющих значение для Федерации в целом, так и для жизнедеятельности и самостоятельности субъектов Федерации (ст. 71–73, 76 Конституции РФ). Совершенствование принципа федерализма в финансовых отношениях относится к числу первостепенных задач Российской государства.

*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 об-

ших принципов налогообложения и сборов. Система налогов, взимаемых 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 Российской Федерации, свободного перемещения финансовых средств (ст. 8). Единство финансовой политики требует также единой денежной системы в стране (ст. 75 Конституции РФ).

*Равноправие субъектов Федерации* в области финансовой деятельности определяется ст. 5 Конституции РФ. На все субъекты 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). Эти органы руководствуются в своей деятельности законодательством РФ и соответствующего субъекта Федерации.

*Социальная направленность финансовой деятельности* в Российской Федерации вытекает из положений Конституции РФ, характеризующей Российскую Федерацию как социальное государство (ст. 7). Для реализации этой установки требуется сосредоточение в распоряжении государства необходимых финансовых ресурсов и распределение их на соответствующие цели, т. е. финансовая деятельность определенной целенаправленности.

Распределение функций в области финансовой деятельности осуществляется на основе *разделения законодательной (представительной) и исполнительной власти*. Конституция РФ, исходя из этого принципа, определяет полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов власти. Так, Государственная Дума принимает законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного регулирования, денежной эмиссии (ст. 105, 106). К полномочиям Правительства относятся разра-

ботка проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения, обеспечение проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики (ст. 114). Аналогично распределение функций на других уровнях законодательной (представительной) и исполнительной власти.

*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.

*Принцип гласности.* Основы его установлены нормами Конституции РФ, требующими официального опубликования законов, что непосредственно относится и к законам, регулирующим финансовую Деятельность (ст. 15). Принцип гласности получил Закрепление и в финансовом законодательстве (например, ст. 28, 36 БК РФ, ст. 5 НК РФ).

*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. Формами финансовых планов являются, в частности, бюджеты разных уровней, внебюджетных фондов (ст. 71, 114, 132 Конституции РФ). Планирование финансов не только не противоречит принципам рыночных отношений, но и является необходимым для них, выступая важным элементом регулирования экономического и социального развития и управления финансами, хотя и со своими особенностями.

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 дея-

тельности. Он распространяется на государственные органы власти, органы местного самоуправления, предприятия, организации, учреждения, должностных лиц и физик. Этот принцип вытекает из ст. 1 Конституции РФ, определившей 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, углубления, конкретизации в финансовом законодательстве и последовательной реализации.

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

Финансовое право на современном этапе входит в систему российского права как одна из ее основных и активно развивающихся отраслей. Являясь самостоятельной отраслью, *финансовое право имеет свой предмет регулирования*, не свойственный другим отраслям права. Регулируемые им отношения отличаются спецификой содержания и целенаправленности, форм проявления. Для них характерна обязательная связь с функциями по образованию, распределению или использованию государственных (и муниципальных) денежных фондов (доходов), а также контролем за этими процессами.

Такое содержание предмета финансового права обуславливает и особенности его *метода регулирования*, т. е. приемов, способов, средств юридического воздействия на поведение участников финансовых отношений, на *характер взаимосвязей* между ними. *Основным, определяющим методом финансово-правового регулирования* является императивный, проявляющийся во властных предписаниях со стороны органов государственной власти или местного самоуправления соответственно наделенным полномочиям. Такой метод свойственен и другим отраслям права, например административному. Но в финансовом праве он имеет *специфику в своем конкретном содержании, связанном с*

*предметом правового регулирования, а также с кругом органов, уполномоченных государством на властные действия.*

В силу существующего распределения компетенции между государственными органами большая часть таких предписаний реализуется финансово-кредитными органами государства, созданными специально для осуществления финансовой деятельности. Участники финансовых отношений, которым адресованы данные предписания (различные органы государственного управления, организации и т. д.), находятся во взаимосвязи с этими органами и зависят 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 финансово-кредитными организациями.

Особенности финансового права раскрываются полнее при его *сопоставлении с другими отраслями права и ограничений от них*. 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 отраслей права. Конституционное право, являясь ведущей отраслью права, 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, помимо норм общего значения, содержит нормы, непосредственно относящиеся к финансово-праву, которые в нем и конкретизируются. Конституционное право закрепляет исходные начала как финансового права в целом, так и каждого финансово-правового института.

Поскольку образование, распределение и использование государственных денежных фондов (доходов) в значительной части осуществляется в процессе государственного управления как деятельности органов исполнительной власти, *финансовое и административное право используют сходные методы правового регулирования*, главным образом метод властных предписаний. Сходным может быть и круг субъектов финансового и административного права. Однако при этом они различаются предметами регулирования.

Связь *финансового права с муниципальным* обусловлена комплексным характером последнего, концентрирующим в себе нормы многих отраслей права, регулирующие отношения, которые возникают в процессе формирования и деятельности органов местного самоуправления в целом. В их круг вошли и нормы 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 финансово-кредитные, 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 и муниципальных денежных средств, они 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 связь между отраслями права наиболее заметна. 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, помогает в необходимых случаях правильному применению юридических мер воздействия.

#### **§ 4. Система и источники финансового права**

Финансовое право, являясь отраслью права, состоит из множества отдельных финансово-правовых норм, которые группируются в различные институты и подразделения, объединяясь в единую систему. Группировка финансово-правовых норм в системе имеет объективную основу, т. е. она зависит от особенностей регулируемых отношений. Вместе с тем 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 составляющие российского финансового права — части: Общая и Особенная.

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 значение.

Нормы Общей части финансового права конкретизируются в его Особенной части. Особенная часть состоит из нескольких

*разделов и подотраслей*, включающих в себя соответствующие финансово-правовые институты. 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 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; е) организации страхования; ж) государственных и муниципальных расходов; з) банковского кредитования; и) денежного обращения и расчетов; к) валютного регулирования.

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 РФ содержатся в большом числе разнообразных правовых нормативных актов (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 РФ — 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 действий 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 образований. Какого-либо единого источника по этой отрасли права в целом, подобного кодексу, *не* имеется. Однако принятые и действуют кодифицированные источники по налоговому и бюджетному праву: Бюджетный и Налоговый кодексы РФ. Такие 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 РФ, 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. Нормы финансового права содержатся в актах главы государства и органов исполнительной власти: указах Президента РФ 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, Федеральной налоговой службы и др. (приказы, инструкции и т. п.). Однако в связи с повышением роли законов и расширением круга регулируемых ими в сфере финансов вопросов предмет регулирования этих органов сузился, во многом их акты направлены на внутренние отношения.

Финансово-правовые нормы могут содержаться в актах таких органов исполнительной власти, как министерства, ведомства и др., регулирующие 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 РФ. Она проявляется в том, что в результате рассмотрения конкретных дел Конституционный Суд РФ формулирует свою правовую позицию относительно конституционности примененных правовых норм. 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. Они уже нашли отражение в финансовом законодательстве, в частности, в НК РФ.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Что понимается под предметом финансового права?
2. Выделите группы отношений, регулируемых финансовым правом.
3. Сформулируйте определение понятия финансового права.
4. В каких направлениях происходит развитие финансового права в условиях современных экономических реформ и политических преобразований?
5. Охарактеризуйте основной метод финансово-правового регулирования, назовите другие методы финансового права, приведите примеры для их характеристики.
6. Что понимается под принципами финансового права? Каково их значение?
7. Назовите основные принципы финансового права и раскройте их содержание.
8. Назовите нормы Конституции РФ, определяющие основное содержание принципов финансового права.
9. Какими особенностями финансовое право отличается от других отраслей права?
10. С какими отраслями права наиболее близко соприкасается финансовое право?

11. На каких конституционных нормах базируется финансовое право?
12. Что понимают под системой финансового права?
13. Какие подразделения выделяются в системе финансового права?
14. Каково содержание Общей части финансового права РФ?
15. Каково содержание Особенной части финансового права РФ?
16. Что понимают под источниками финансового права?
17. По каким признакам можно классифицировать источники финансового права? Приведите примеры источников каждой классификационной группы.
18. Приведите примеры законодательных актов — источников финансового права, изданных в форме кодексов.
19. Являются ли источниками финансового права нормативные акты, принятые органами государственной власти субъектов РФ? Приведите конкретные примеры.
20. Являются ли нормативные акты, принятые органами местного самоуправления, источниками финансового права? Приведите конкретные примеры.

## **Глава 4. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения**

### **§ 1. Понятие и виды финансово-правовых норм**

*Финансово-правовые нормы (нормы финансового права)* — это первичные элементы, из которых состоит финансовое право как отрасль права. Как и нормы других отраслей права, они представляют собой установленные и охраняемые государством правила поведения участников общественных отношений, выраженные в их юридических правах и обязанностях. Но финансово-правовым нормам свойственны и особенности, характерные именно для данной отрасли права.

*Особенности финансово-правовой нормы* обусловлены тем, что она, в отличие от норм других отраслей права, регулирует отношения, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием государством и органами местного самоуправления финансовых ресурсов, необходимых им для осуществления своих задач. Они выражаются в специфике: а) содержания финансово-правовых норм; б) характера установленных в них предписаний; в) мер ответственности за нарушение пре-

дусмотренных правил; г) порядка защиты прав участников финансовых отношений.

*Содержание* финансово-правовых норм состоит в том, что в них закреплены юридические права и юридические обязанности участников регулируемых финансовых отношений, которые обеспечивают планомерное образование, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов (доходов) государства и муниципальных образований соответственно их задачам в каждый конкретный период времени. Это общее содержание финансово-правовых норм имеет разнообразное конкретное выражение, вытекающее из разнообразия финансовых отношений, например, правила взимания налогов 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 интересов государства и муниципальных образований, а также интересов каждого из участников финансовых отношений, в том числе предприятий всех форм собственности, граждан.

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, организации и учреждения, компетенция которых определяется в положениях и уставах. При этом их финансово-правовые обязанности нередко сливаются с правами, выражаясь в *едином полномочии*. 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 финансово-государственного 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).

*Обзывающие* 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. 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. Однако число запрещающих финансово-правовых норм сравнительно невелико. Это 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 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.

В зависимости от своего 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, также в единстве представляют материальные и процессуальные нормы. Исключением является бюджетное право, в котором от материальных норм довольно четко обособлена совокупность норм, регулирующих бюджетный процесс, в БК РФ особо выделена часть третья под названием «Бюджетный процесс в Российской Федерации». Значительное внимание формированию процессуальных норм удалено и в НК РФ.

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

*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 норм<sup>1</sup>. Посредством санкций осуществляется государственное принуждение к исполнению финансово-правовых норм. Основанием для применения финансово-правовых санкций является нарушение норм финансового права (*финансовое правонарушение*), т. е. несоблюдение установленных ими правил в области образования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов и доходов. К ним относятся нецелевое использование средств, несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям, несоблюдение нормативов финансовых затрат, неуплата налогов, представление коммерческим банком недостоверной информации Центральному банку РФ и т. п. Финансово-правовые санкции закреплены в БК РФ, НК РФ, Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и других правовых актах, регулирующих финансовую деятельность государства и муниципальных образований. Следовательно, *финансово-правовая*

<sup>1</sup> Подробнее о финансово-правовой ответственности и финансовых правонарушениях см.: Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть. М., 1999. С. 181-200.

*санкция — это мера юридической ответственности за нарушение нормы финансового права.*

Финансово-правовым санкциям в сравнении с санкциями норм других отраслей права свойствен 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). Это блокировка расходов, списание средств со счета организации в бесспорном порядке, наложение штрафов 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 — Российскую Федерацию и ее субъекты, муниципальные образования, органы государственной власти и местного самоуправления, организации, должностных лиц и граждан.

Меры финансово-правовой ответственности применяются государственными органами и их должностными лицами в *административном порядке* (без судебного разбирательства). К таким органам относятся финансовые, налоговые и таможенные органы, Центральный банк РФ. Однако это не исключает в установленных случаях принятия судебных решений (в частности, при наличии спора о взыскании штрафов за финансовое правонарушение с физических лиц). Финансово-правовые санкции соединяют в себе правовосстановительные и штрафные (карательные) элементы.

Помимо рассмотренных санкций, за нарушения в области финансовой деятельности могут быть применены меры дисциплинарного, административного, уголовно-правового и иного воздействия, т. е. 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 образова-*

*нию, распределению и использованию государственных и муниципальных денежных фондов и доходов.*

Следует иметь в виду, что в процессе финансовой деятельности государства возникают также отношения, не нуждающиеся в правовой регламентации (при осуществлении организационной, подготовительной, информационной и иной деятельности). Однако именно финансово-правовые отношения выражают основное содержание этой деятельности, придают ей целенаправленность и четкую организованность. Вне правовых отношений финансовая деятельность **неосуществима**.

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. 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 муниципальное образование) в интересах общества осуществляет финансовую деятельность.

Для финансового правоотношения должны быть налицо все указанные специфические черты, характеризующие финансовые правоотношения как государственно-властные имущественные (денежные) отношения<sup>1</sup>. Воля государства, его предписания по образованию, распределению и использованию финан-

---

<sup>1</sup> См.: Ровинский Е. А. Указ. соч. С. 134—138.

совых 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 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 правовых нормах условий, или *юридических фактов*.

Лучшему пониманию содержания и особенностей финансовых правоотношений помогает их *классификация* по разным основаниям: кругу участников, способам государственной защиты, длительности и др. Наиболее полно раскрывает содержание финансовых правоотношений их классификация на виды *в зависимости от структуры финансовой системы РФ*. При такой классификации выделяются правоотношения, возникающие в связи с функционированием соответствующего звена финансовой системы: бюджетные; налоговые; по поводу организации финанс 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. Основное содержание субъективных материальных финансовых прав и обязанностей заключается в возможности или Необходимости получения, уплаты, распределения, расходования, перераспре-

деления, изъятия и т. п. этих конкретно определенных объемов финансовых средств. В результате реализации данных прав и обязанностей в конечном счете 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. 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. Вместе с тем 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 и муниципальных денежных фондов и доходов. 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 наделено необходимыми правами и обязанностями. А субъект финансового правоотношения — это реальный участник конкретных правоотношений<sup>1</sup>.* Юридические права и обязанности в сфере финансовой деятельности принадлежат субъектам финансового права в силу действия финансово-правовых норм, независимо от участия в

---

<sup>1</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права: Курс в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 140; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Я. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 482.

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 качества, которыми обладал до вступления в них, т. е. 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 оставаться 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. 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.

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.

В первую группу субъектов финансово-правовых отношений (государство и его территориальные подразделения) входят: а) Российская Федерация; субъекты РФ — республики, края, области, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, автономные округа и автономная область; б) муниципальные образования; в) городские и сельские поселения, входящие в состав **муниципального образования**; г) административно-территориальные образования особого режима (закрытые административно-территориальные образования, наукограды, свободные экономические зоны).

Такой круг **субъектов** свойственен, в частности, бюджетным правоотношениям. Законодательство закрепляет право на госу-

дарственный или местный бюджет именно за этими субъектами, а не за государственными органами, что выражает принцип народовластия, закрепленный в Конституции РФ. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования выступают субъектами права и в других финансовых отношениях, связанных с государственным (или муниципальным) долгом при выпуске облигаций государственных (или муниципальных) займов 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, т. е. соответствующего государственного или местного бюджета.

*Закрытые административно-территориальные образования и наукограды* — это имеющие органы местного самоуправления административно-территориальные единицы с особым правовым режимом, установленным законодательством. В отличие от обычных муниципальных образований, они вступают в финансовые (бюджетные) правоотношения непосредственно с федеральными органами власти. *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.

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 и в силу своей обязательности требующую 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. 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 выполнять обязанности последних, в частности по уплате налогов по месту своего нахождения (ст. 19 НК РФ).

Среди этой группы субъектов финансового права выделяются своей спецификой государственные и муниципальные унитарные, в том числе *казенные предприятия* как форма государственных предприятий, основанных на праве оперативного управления<sup>1</sup>. 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.

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, например *финансово-промышленные группы*<sup>2</sup>. Все они в соответствующих случаях вступают в финансовые отношения.

С переходом к рыночной экономике развились 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 налогообложения.

*Учреждения*, которые являются некоммерческими организациями (не имеющими своей основной целью получение прибыли), создаваемыми для осуществления социально-культурной, научной и управленческой деятельности<sup>3</sup>, являются субъектами

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. «О финансово-промышленных группах» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4697.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 1998. № 48. Ст. 5849; ст. 50 ГК РФ, ст. 161 БК РФ.

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, или 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. Граждане могут вступать в финансовые правоотношения в области государственного и банковского кредита, государственного страхования, по поводу самообложения в муниципальных образованиях. 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, что основано на положениях Конституции России (ст. 32).

#### **§ 4. Порядок защиты прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений**

Меры государственного принуждения являются неотъемлемым элементом механизма правового регулирования финансовых отношений, как и в соответствующих 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 и касается *всех субъектов финансового права*. При этом разрешение дела в административном порядке не исключает возможности обращаться при неудовлетворяющем исходе в суд общей юрисдикции или арбитражный 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 — *бесспорный порядок взыскания* их с организаций по решению налогового органа при невнесении платежей в срок (ст. 46 НК РФ); в том же порядке с их счетов списываются суммы бюджетных средств, используемые не по целевому назначению (ст. 284 БК РФ), взыскиваются Центральным банком РФ штрафы с кредитных организаций при нарушении установленных правил в денежно-кредитной сфере.

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 общей юрисдикции или арбитражный суд. Оба способа защиты прав указанных субъектов в области финансовых отношений могут быть использованы и в других случаях их нарушения.

Общие положения о подведомственности при судебном рассмотрении дел по спорам, возникающим в финансовой деятельности государства, определены Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации»<sup>1</sup> и АПК РФ (ст. 3).

В финансовых правоотношениях государства с участием граждан также действуют как административный, так и судебный порядок защиты прав и законных интересов обеих сторон. При этом **усиlena** ориентация на **использование** судебного порядка, который имеет конституционную основу (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. Однако граждане по своему выбору могут обра-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589; 2003. № 27. Ст. 2699.

титься за защитой их прав не в суд, а к вышестоящему органу или должностному лицу, т. е. 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) в соответствии с нормами ГПК РФ (подраздел III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» раздела II «Производство в суде первой инстанции»). Кодекс предусматривает возможность применения упрощенного судебного порядка рассмотрения дел единолично судьей по взысканию с граждан недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам (ст. 121, 122 и др.).

Важной стороной защиты нарушенных 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. Согласно Конституции России (ст. 125) и Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup> 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); проверка по жалобам граждан и запросам судов конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Все это относится и к сфере финансовых отношений.

Важная роль в обеспечении соблюдения прав субъектов финансовых правоотношений принадлежит прокуратуре РФ, ко-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

торая 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. Прокурор приносит протест на противоречащий закону правовой акт (лицу, издавшему его) и вносит представление в орган (или должностному лицу), который уполномочен устраниć эти нарушения.

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.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Сформулируйте понятие финансово-правовой нормы (нормы финансового права).
2. Какие особенности свойственны нормам финансового права?
3. Что означает императивный характер финансово-правовых норм? В чем он проявляется? Приведите примеры норм соответствующих видов.
4. Какие виды (группы) финансово-правовых норм выделяются в зависимости от способа воздействия на участников финансовых отношений?
5. Что понимается под материальными и процессуальными финансово-правовыми нормами? Приведите примеры таких норм.
6. Какова логическая структура финансово-правовой нормы? Проанализируйте каждый из ее элементов на примере конкретной финансово-правовой нормы.
7. Дайте определение финансово-правовых санкций. Каковы их виды? Приведите примеры.
8. Каковы особенности финансово-правовых санкций?
9. Каково соотношение понятий «финансово-правовая ответственность» и «правовая ответственность в области финансов», «финансовое правонарушение» и «правонарушение в области финансов»?
10. Сформулируйте понятие финансового правоотношения.
11. Какие особенности свойственны финансовым правоотношениям?

12. Охарактеризуйте основания возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений. Приведите примеры.

13. Рассмотрите классификационные виды финансовых правоотношений.

14. Определите понятие субъекта финансового права. Различаются ли между собою понятия «субъект финансового права» и «субъект финансового правоотношения»?

15. Кто относится к субъектам финансовых правоотношений? Какие выделяются их виды (группы)?

16. Субъектами каких финансовых правоотношений могут выступать граждане?

17. В каких финансовых правоотношениях субъектом права выступает непосредственно государство, муниципальное образование?

18. Какой порядок защиты прав и законных интересов участников финансовых отношений установлен российским законодательством?

19. В чем выражается административный порядок защиты прав субъектов финансовых правоотношений? Кто использует его?

20. В чем выражается судебный порядок защиты прав субъектов финансовых правоотношений? Кто может воспользоваться таким порядком?

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 5. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля**

**§ 1. Понятие, значение и методы финансового контроля**

*Финансовый контроль — это контроль за законностью и целесообразностью действий при образовании, распределении и использовании денежных государственных и муниципальных фондов в целях эффективного социально-экономического развития страны в целом и ее регионов. Он является неотъемлемой составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований, поскольку финансам как экономической категории присущи не только распределительная, но и контрольная функции.*

Финансовый контроль осуществляется в установленном правовыми нормами порядке всей системой органов государственной власти и 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* проводимой финансовой деятельности. Требование соблюдения законности в финансовой деятельности имеет конституционную основу (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ).

Финансовый контроль присущ всем финансово-правовым институтам. Поэтому помимо общих финансово-правовых норм, содержащихся в Общей части финансового права и регулирующих организацию и порядок проведения финансового контроля в целом, имеются нормы, предусматривающие его специфику в отдельных финансово-правовых институтах Особенной части.

*Основными направлениями*, которые выражают содержание финансового контроля в отношениях, регулируемых финансовым правом, является проверка:

а) выполнения органами государственной власти и местного самоуправления функций по аккумуляции, распределению и использованию финансовых ресурсов соответственно своей компетенции;

б) выполнения организациями и гражданами финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления;

в) использования по целевому назначению 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) соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств предприятиями, организациями, учреждениями.

В процессе финансового контроля *выявляются внутренние резервы* производства — возможности повышения рентабельности, роста производительности труда, более экономного и эффективного использования материальных и денежных средств, а также определяются пути устранения и предупреждения нарушений финансовой дисциплины. В случае их выявления применяются меры воздействия к организациям, должностным лицам и гражданам, обеспечивается возмещение материального ущерба государству, организациям, гражданам.

Реализация задач финансового контроля укрепляет государственную финансовую дисциплину, выражющую 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. Однако содержание финансового контроля не ограничивается проверкой только денежных средств. В конечном счете он означает контроль за использованием материальных, трудовых, природных и других ресурсов страны, поскольку в современных условиях процесс производства и распределения опосредуется денежными отношениями.

В новых экономических и политических условиях страны произошли изменения в организации финансового контроля, его содержании. Переход к рыночным отношениям, хозяйственной самостоятельности предприятий, организаций, учреждений усиливает значение повседневного внутрихозяйственного (внутреннего) контроля. Более глубоким становится контроль со стороны представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления за финансовой деятельностью органов исполнительной власти, опирающийся на создаваемые ими специальные контрольные органы.

Изменилась система контрольных органов: организован президентский контроль, Федеральным Собранием РФ создана Счетная палата РФ. Кроме того, сформированы новые специализированные органы финансового контроля — налоговые орга-

ны, органы федерального казначейства, государственного страхового надзора, образован Комитет РФ по финансовому мониторингу (впоследствии в соответствии с указами Президента РФ от 9 марта 2004 г. и от 20 мая 2004 г. — *федеральные службы, подведомственные Министерству финансов РФ*)<sup>1</sup>, действовала Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (теперь — *Федеральная служба по финансовым рынкам*, руководство которой осуществляет Правительство РФ). Кроме того, упомянутыми указами Президента РФ предусмотрено создание *Федеральной службы финансово-бюджетного надзора*, подведомственной Министерству финансов РФ, а также преобразование Государственного таможенного комитета РФ в *Федеральную таможенную службу*, подведомственную Министерству экономического развития и торговли РФ.

Реорганизация системы и деятельности банков применительно к особенностям рыночных отношений вызвала изменения и в их контрольных функциях. Экономические преобразования в стране обусловили также становление финансового контроля в форме аудиторской деятельности.

Меры по совершенствованию финансового контроля применительно к современным задачам государства не завершены, в настоящее время они осуществляются в рамках общей задачи формирования эффективной системы и структуры органов исполнительной власти. Необходимость укрепления государственного финансового контроля остается актуальной задачей.

Законодательство определяет формы взаимодействия органов, осуществляющих финансовый контроль, с правоохранительными органами<sup>2</sup> в целях усиления его эффективности, что имеет особо важное значение в связи с ростом преступности в экономической сфере.

В ходе финансового контроля применяются разнообразные *методы*, т. е. приемы и способы его осуществления. К ним относятся: ревизии, проверки (документации, состояния учета и отчетности и т. д.), рассмотрение финансовых планов, заявок, отчетов, заслушивание информации должностных лиц и др. Проведение этих действий, как правило, планируется. Однако

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; № 21. Ст. 2023.

<sup>2</sup> См.; Инструкция о порядке взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов при осуществлении выездных налоговых Проповерок. Утв. приказом МВД РФ и МНС РФ от 22 января 2004 г. // БНА. 2004. № И,

они могут осуществляться и вне плана, в связи с возникшей необходимостью. Основной метод финансового контроля — *ревизия*, т. е. наиболее глубокое и полное обследование финансово-хозяйственной деятельности организаций с целью проверки ее законности и целесообразности. Ревизии подразделяются на несколько видов: плановые и внезапные, документальные и фактические, полные (сплошные) и выборочные (частичные) и др. Результаты ревизии оформляются *актом ревизии*, который подписывается руководителем ревизионной группы (ревизором), руководителем проверяемой организации и ее главным бухгалтером. Этот акт имеет важное юридическое значение.

## § 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.

*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. В этом случае определяется состояние финансовой дисциплины, выявляются ее нарушения, намечаются пути предупреждения и меры по их устранению.

В зависимости от волеизъявления субъектов контрольных правоотношений и требований законодательства существуют *обязательный* и *инициативный* финансовый контроль. *Обязательный* проводится: а) в силу требований законодательства и 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 само-

стоятельному решению хозяйствующих субъектов, в частности, путем использования аудиторского контроля.

Возможны и другие основания классификации финансового контроля.

Так, в зависимости от особенностей правового статуса *субъектов*, осуществляющих его, выделяются следующие виды финансового контроля: государственный (на федеральном и 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). В этой классификации, в свою очередь, в зависимости от видов органов, осуществляющих его, выделяется 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 РФ, в конституциях республик в составе Федерации, а также в уставах краев, областей, других субъектов Федерации. Финансовый контроль (область бюджетной системы) в них выделен особо.

Так, Государственная Дума рассматривает и утверждает отчет об исполнении федерального бюджета, представляемый ей Правительством (ст. 114 Конституции РФ), 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 (ст. 101 Конституции РФ). Особая роль среди них принадлежит Комитету по бюджету и налогам Государственной

Думы и Комитету по бюджету Совета Федерации. Финансовый контроль Совета Федерации и Государственной Думы проводится также в процессе слушаний вопросов о финансах страны на их заседаниях.

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 законом от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>1</sup>. 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 указанного Закона).

Деятельность Счетной палаты направлена на проведение контрольно-аналитических мер в отношении намечаемых, осуществляемых и уже произведенных государственных расходов. *Объектом контроля* со стороны Счетной палаты РФ выступают средства федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов, федеральная собственность. В Законе особо выделены полномочия Счетной палаты по контролю за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации и за использованием кредитных ресурсов. Счетная палата осуществляет контроль за деятельностью Центрального банка РФ, других банков в части обслуживания ими федерального бюджета; за деятельность Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга Российской Федерации (ст. 16 и 19).

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

а) все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения, органы управления федеральными внебюджетными фондами;

б) органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие *финансово-кредит-*

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167; 2003. № 27. Ст. 2700.

ные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости 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).

*Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются не только на федеральные органы и организации, но также и на органы субъектов РФ и местного самоуправления, негосударственные организации, если их деятельность связана с федеральным бюджетом, федеральными внебюджетными фондами и федеральной собственностью.*

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. 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.

В своей контрольной деятельности Счетная палата *взаимодействует с другими контрольными органами Российской Федерации* (ст. 22 указанного Закона). Деятельность Счетной палаты основана на принципе гласности. Она должна регулярно представлять сведения о своей деятельности средствам массовой информации.

Правовой статус и задачи Счетной палаты РФ характеризуют ее как *высший контрольный орган* в стране, хотя впрямую тако-

го 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 РФ*, что закреплено в их законодательстве в соответствии с федеральными актами, и органы местного самоуправления. На уровне субъектов Федерации их представительные органы власти образуют *счетные палаты (контрольно-счетные палаты и т.п.)* как органы постоянно действующего государственного финансового контроля. Представительные органы местного самоуправления также образуют на своем уровне контрольные органы.

В целях эффективности **президентского** контроля в ведении Президента РФ действует специальный контрольный орган — *Контрольное управление Президента Российской Федерации*<sup>1</sup>. 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 и другими федеральными органами исполнительной власти. Это орган широкой сферы контрольной деятельности, финансовый контроль является его составной частью.

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

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 16 марта 1996 г. «О Главном контролльном управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1066. О преобразовании Главного контрольного управления в Контрольное управление Президента РФ см.: Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1188; Положение об Администрации Президента РФ. Утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

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.

В целях повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»<sup>1</sup> определены меры и по совершенствованию президентского контроля. В связи с этим создано семь федеральных округов. К числу основных задач, возложенных на полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, отнесена 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 Российской Федерации* на основании Конституции России (ст. 114) и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» 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, служб, агентств и других подотчетных ему органов, включая органы федеральной службы финансовой сферы.

Помимо этого Правительство РФ осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, отнесенными к ведению РФ и полномочиям совместного ведения Федерации и ее субъектов. В случае противоречия

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748; № 38. Ст. 3781; 2001. № 6. Ст. 551.

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 (например, Положение о Министерстве финансов РФ, Положение о федеральном казначействе РФ и др., где закреплены функции по финансовому контролю). Правительство вправе образовывать также свои комиссии и другие органы с контрольными функциями.

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 органы исполнительной власти, подведомственные Министерству финансов РФ (федеральные службы — налоговая, страхового надзора, финансово-бюджетного надзора, по финансовому мониторингу, Федеральное казначейство), а также Федеральная таможенная служба (в структуре Министерства экономического развития и торговли РФ) и Федеральная служба по финансовым рынкам, руководство которой осуществляется Правительство РФ.

В рамках своей компетенции они проводят контроль за целевым использованием федерального бюджета и средств 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 контроль; контроль за использованием и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней организациями и совершением сделок с ними, а также надзор и контроль за обеспечением платежеспособности страховщиков, контроль за качеством аудиторских проверок и др. Федеральная таможенная служба осуществляет контроль в сфере налогообложения при перемещении товаров через таможенную границу РФ, а также предусмотренный ТК РФ валютный контроль. Федеральная служба по финансовому рынку наделена функциями по контролю и надзору в сфере обращения ценных бумаг, по контролю деятельности бирж, формирования и инвестирования средств пенсионного накопления.

На основе постановления Правительства РФ от 6 августа 1998 г. организованы *контрольно-ревизионные управления Минфина России в субъекте РФ (территориальные КРУ)*. Основной задачей деятельности этих органов 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 назначению; 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 перед Минфином России вопросы об аннулировании лицензий на осуществление аудиторской деятельности.

*Органы федерального казначейства (Федеральной службы)* осуществляют финансовый контроль в процессе организации исполнения бюджетов и управления счетами бюджетов и бюджетными средствами. Такой порядок распространяется на бюджеты всех уровней (ст. 215, 267 БК РФ). Они вправе применять санкции и другие меры принудительного воздействия в случаях установления нарушений финансовой дисциплины.

*Федеральная служба финансово-бюджетного надзора* предназначена для осуществления функций по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функций органа валют-

ного контроля. Она полномочна осуществлять контроль и надзор: за использованием средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; за исполнением законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами исполнительной власти всех уровней; за соблюдением валютного законодательства РФ и др.

*Комитет РФ по финансовому мониторингу*, преобразованный в *Федеральную службу по финансовому мониторингу*, был создан на основании Указа Президента РФ от 1 ноября 2001 г.<sup>1</sup>, что обусловливалось 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. Федеральным законом от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» предусматривалось создание правового механизма и специально уполномоченного государственного органа, призванных противодействовать этим явлениям, негативно влияющим на экономику страны, на реализацию прав и законных интересов граждан, общества и государства. Таким органом и является Федеральная служба по финансовому мониторингу. Закон требует: а) усиления внутреннего контроля, проводимого самими организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом; б) обязательного контроля со стороны уполномоченного органа за этими операциями в установленных случаях (ст. 4, 6 Закона).

К основным задачам названного уполномоченного органа 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 и др.

Закон не предусматривает полномочий этого органа по применению каких-либо мер принудительного воздействия при выявлении в ходе мониторинга правонарушений. Их применение

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 45. Ст. 4251.

на основе представленной информации относится к компетенции правоохранительных органов.

Финансовый контроль, осуществляемый государственными органами и органами местного самоуправления, дополняется **общественным финансовым контролем**, основанным на положениях Конституции РФ, 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).

*Налоговые органы* 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. НК РФ (гл. 15) закрепил эти полномочия и санкции, уточнив и конкретизировав их содержание, а также порядок применения.

*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, являясь государственными, были наделены 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 Российской Федерации*, в силу специфики своего правового положения являющимся органом государственного регулирования денежно-кредитных валютных отношений. На него возложен надзор за деятельность 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 обращении.

Помимо рассмотренного надведомственного (внешнего) контроля проводится **ведомственный (внутриведомственный) финансовый контроль**, т. е. контроль министерств, ведомств, других органов исполнительной власти за деятельность входящих в их систему предприятий, организаций, учреждений. Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» 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.

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.

Согласно Федеральному закону от 21 ноября 1996 г. «О бухгалтерском учете»<sup>1</sup>, одной из основных задач *бухгалтерского учета*

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 48, Ст. 5369; 1998. № 30. Ст. 3619; 2002. № 13. Ст. 1179.

*та является формирование полной и достоверной информации о деятельности организации и ее имущественном положении, обеспечение этой информацией внутренних и внешних пользователей 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.*

Упомянутый Закон 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 организацию бухгалтерского учета в организациях несут их руководители.

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. 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 руководителя. В этом случае он несет всю полноту ответственности за последствия осуществления таких операций.

#### **§ 4. Аудиторский финансовый контроль**

*Аудиторский финансовый контроль — это независимый внеучебственный контроль, осуществляемый в качестве предпринимательской деятельности — аудиторской деятельности. Такой контроль имеет важное значение в условиях развития рыночной экономики. Использование аудиторской формы контроля позволяет сочетать интересы государства и хозяйствующих субъектов, причем, что важно, без затрат бюджетных средств на кон-*

трольную деятельность. В становлении и развитии в России аудиторского финансового контроля нашел отражение опыт развитых зарубежных стран, где такая форма контроля широко распространена.

Порядок организации и осуществления аудиторского финансового контроля урегулирован Федеральным законом от 7 августа 2001 г. «Об аудиторской деятельности»<sup>1</sup>. 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 в Законе определены как *аудируемые лица*. Целью аудита является выражение мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц и соответствии 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 особо отмечено, 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 государство использует аудиторскую форму контроля, предписывая *обязательность* аудита в указанных законодательством случаях (ст. 7). Это относится к государственным внебюджетным фондам, кредитным и страховым организациям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям и др. Правовые нормы, регулирующие аудиторский финансовый контроль, во многом имеют *публичный характер* с государственно-властными предписаниями правил (стандартов)

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3422; № 51. Ст. 4829; 2002. № 1. Ст. 2.

аудиторской деятельности, порядка и организации ее проведения и контроля. Вместе с тем 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.

В целях *гарантирования качества* аудиторской деятельности установлена обязательная аттестация лиц, желающих заниматься этой деятельностью, требуется наличие у аудиторской организации и индивидуального аудитора лицензии на ее осуществление. Кроме того, уполномоченный федеральный орган может проводить проверки качества аудиторской деятельности.

За нарушение законодательства об аудите Закон устанавливает *ответственность* аудиторских организаций, их руководителей, индивидуальных аудиторов, аудируемых лиц и лиц, подлежащих обязательному аудиту. В соответствующих случаях упомянутые субъекты могут нести уголовную, гражданско-правовую, административную ответственность.

К основным функциям *уполномоченного федерального органа государственного регулирования аудиторской деятельности, которым является Минфин России*, отнесено: издание нормативных правовых актов, регулирующих **аудиторскую** деятельность; представление на утверждение Правительству РФ федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности; организация системы аттестаций, 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**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2002 г. «О вопросах государственного регулирования аудиторской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 583.

**Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Что понимают под финансовым контролем? Каково его значение?
2. Что составляет основное содержание финансового контроля?
3. Что понимается под методами финансового контроля? Назовите их.
4. Охарактеризуйте ревизию как метод финансового контроля, виды ревизий. Каково значение и порядок оформления акта ревизии?
5. Что понимают под финансовой дисциплиной?
6. Что изменилось в содержании и организации **финансового** контроля в условиях перехода к рыночной экономике?
7. На какие виды подразделяется финансовый контроль в зависимости от времени его осуществления?
8. **Какие виды** финансового контроля выделяются в зависимости от органов, осуществляющих его?
9. На основе Конституции РФ рассмотрите полномочия представительных (законодательных) органов власти, их комитетов, комиссий, депутатов в области финансового контроля.
10. Как организовано осуществление президентского финансового контроля?
11. Охарактеризуйте правовое положение, функции и права Контрольного управления Президента РФ.
12. Каковы **полномочия** по финансовому контролю Правительства РФ, правительства и администраций субъектов Федерации?
13. Каковы полномочия Министерства финансов РФ по финансовому контролю? Какие в этой области созданы **подведомственные** ему органы?
14. Каковы контрольные функции Федерального казначейства (федеральной службы) и санкции, применяемые этим органом? Каковы функции Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы страхового надзора? Какому органу они подведомственны?
15. Назовите полномочия налоговых органов в **области** финансового контроля и применяемые этими органами санкции.
16. Охарактеризуйте функции банков (кредитных организаций) в области финансового контроля.
17. Охарактеризуйте функции контроля и надзора, осуществляемые Центральным банком РФ за деятельностью коммерческих банков.

18. Что понимается под ведомственным финансовым контролем, каковы его задачи, субъекты, осуществляющие этот контроль?
19. Что понимается под внутрихозяйственным (внутренним) финансовым контролем? Кто его осуществляет?
20. Что такое бухгалтерский учет и каково его значение для проведения финансового контроля?
21. Каковы права и обязанности главного бухгалтера в области финансового контроля?
22. Что представляет собой Федеральная служба по финансовому мониторингу: каковы ее задачи, кому (какому органу) она подведомственна?
23. Охарактеризуйте общественный финансовый контроль, его правовые основы.
24. Определите понятие и особенности аудиторского финансового контроля.
25. Что понимается под термином «аудируемые лица»?
26. В каких случаях проводятся обязательные аудиторские проверки? Какие меры взыскания применяются в случае уклонения от них?
27. На основании законодательства назовите права и обязанности аудиторских организаций индивидуальных аудиторов.
28. На основе законодательства сформулируйте понятие аудиторского заключения.
29. Кто (какой орган) является уполномоченным федеральным органом государственного регулирования аудиторской деятельности? Определите на основании нормативных актов его функции.

## **ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ**

### **Раздел I. Правовой режим государственных и местных бюджетов и внебюджетных денежных фондов**

#### **Глава 6. Бюджетное право и бюджетное устройство Российской Федерации**

##### **§ 1. Понятие, правовые формы и роль государственного и местного (муниципального) бюджета**

Система государственных и местных (муниципальных) бюджетов является центральным звеном финансовой системы. По-средством бюджетов образуются *денежные фонды* 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 как государственный, так и местный бюджет представляют 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, т. е. 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 выполнения функций соответствующих органов власти и самоуправления.

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 БК РФ (ст. 2) 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. Названную основную форму дополняют финансово-плановые акты органов исполнительной власти, конкретизирующие бюджет (например, сводная бюджетная роспись).

В законодательстве содержится юридическая характеристика бюджета *и с позиций права собственности*. Согласно ГК РФ (ст. 214) средства государственного бюджета входят в состав государственной казны РФ или субъекта РФ. Средства местного бюджета — составная часть 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. Соответствующие органы власти и управления осуществляют в пределах своей компетенции распоряжение этой собственностью.

БК РФ (ст. 6) определяет бюджет как форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, что не отражает всех особенностей бюджета. Для более полного представления о его сущности и роли необходимо рассмотреть эту категорию 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. Сконцентрированные в бюджете средства предназначаются для осуществления государственной социально-экономической политики, обеспечения обороны и безопасности страны, т. е. для выполнения задач общего значения в рамках соответствующей территории.

Бюджет является мощным управляющим механизмом в распоряжении государства, выступает *проводником его финансовой политики*. Местные бюджеты служат финансовой основой развития местного самоуправления. В непосредственной взаимосвязи с бюджетом и под его воздействием функционируют все другие звенья финансовой системы. 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<sup>1</sup>. Роль бюджета в федеративном государстве имеет и особые стороны: он способствует реализации региональной и национальной политики в Российской Федерации. Бюджет способствует также развитию международных связей России и укреплению ее взаимоотношений с государствами СНГ.

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 финансовых ресурсов, аккумулируемых в рамках данной территории через действующие там бюджеты. Это имеет значение для прогнозирования социально-экономического развития страны в целом и ее территориальных подразделений, а также для формирования взаимоотношений с выше- и нижестоящими органами власти (межбюджетных отношений). В результате в консолидированном бюджете РФ учитываются все бюджеты, от федерального до местных, действующие на территории страны (ст. 14–16 БК РФ).

За счет средств бюджетной системы БК РФ гарантировал предоставление гражданам услуг на безвозмездной основе в качестве *минимальных государственных стандартов* (ст. 6), выражающих социальные обязанности государства перед гражданами. Федеральным законом от 20 августа 2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» эта норма отменена. В то же время Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> предусматривает право органов местного самоуправления устанавливать муниципальные минимальные стандарты (ч. 2 ст. 53).

<sup>1</sup> См., например: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2004 год» // Финансы. 2003. № 6. С. 4.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

## § 2. Бюджетное право и бюджетные правоотношения

В связи с функционированием государственных и местных бюджетов возникает широкий круг общественных отношений, которые регулируются особой *подотраслью* финансового права — *бюджетным правом*. Бюджетное право связано с другими разделами и институтами финансового права, что обусловлено положением бюджета в финансовой системе РФ, его координирующей ролью.

Специфика *предмета* бюджетного права состоит в том, что оно регулирует отношения Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и соответствующих органов представительной и исполнительной власти. 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.

Исходя из этой общей характеристики бюджетного права, в нем можно выделить следующие блоки норм, которые закрепляют и регулируют:

а) бюджетную систему и бюджетное устройство 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 разграничения доходов и расходов между бюджетами;

в) компетенцию (права) Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в области бюджета;

г) бюджетный процесс, т. е. порядок формирования и реализации бюджета, а также порядок отчетности об исполнении бюджета.

В соответствии с вышеизложенным *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 такой подход позволяет трактовать содержание бюджетного права очень широко и отнести к нему не только собственно бюджетные, но и другие, связанные с бюджетом, отношения (например, касающиеся Налогов). Поэтому в определение понятия бюджетного права Целесообразно ввести уточняющие

признаки, основанные на конкретизации его предмета. Таким образом, бюджетное право РФ — это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих отношения по организации бюджетной системы РФ, определению состава и порядка разграничения доходов и расходов в бюджетной системе, бюджетную компетенцию государства и муниципальных образований, а также бюджетный процесс.

Центральное место бюджетной системы в составе финансов России обуславливает и место бюджетного права в системе финансового права: именно с него начинается Особенная часть этой отрасли права.

Важнейшими принципами бюджетного права являются принципы федерализма и развития местного самоуправления, вытекающие из норм Конституции РФ и свойственные финансово-му праву в целом. В бюджетном праве они находят специфическое проявление.

*Принцип федерализма* в бюджетном праве означает гарантированность самостоятельности бюджетной деятельности и бюджетов 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. Процессуальные нормы бюджетного права закреплены в части третьей БК РФ «Бюджетный процесс в Российской Федерации».

Носители юридических прав и обязанностей в отношениях по образованию, распределению и использованию бюджетов всех уровней именуются *субъектами бюджетного права*.

В круг субъектов бюджетного права РФ входят:

1) государство и его территориальные подразделения — Российская Федерация в целом; субъекты РФ (республики, края, области, автономная область, автономные округа, города Москва и Санкт-Петербург; муниципальные образования и входящие в их состав поселения; закрытые административно-территориальные образования);

2) органы государственной власти и местного самоуправления — представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления;

3) главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств;

4) банковская система.

*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. Из права на бюджет вытекает комплекс различных материальных бюджетных прав, принадлежащих названным субъектам. Это права на получение и включение в бюджет определенных доходов, использование их на экономические, социальные и другие потребности территории. С ними связаны соответствующие обязанности данных субъектов.

*Конкремтными 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;

в) в бюджетных правоотношениях, помимо органов государственной власти и местного самоуправления, непосредственно участвуют в качестве субъектов этих отношений государство, государственные или муниципальные образования.

Бюджетные правоотношения, как и нормы бюджетного права, могут быть материальными и процессуальными.

**БК РФ** для характеристики обязанностей органов власти в области расходов бюджетных средств вводит новые в российском законодательстве понятия — *бюджетное и расходное обязательства*. Согласно Кодексу (ст. 6) бюджетные обязательства — это **расходные** обязательства, исполнение которых предусмотрено законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год.

К субъектам бюджетного права применяются установленные в нормах бюджетного права меры *ответственности за* нарушения бюджетного законодательства. Они предусмотрены в БК РФ (часть IV), который привел вопросы ответственности за нарушения бюджетного законодательства в определенную систему.

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 основания для применения мер принуждения (ст. 283) и перечень этих мер, 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.

Помимо упомянутых положений БК РФ, нормы об ответственности в бюджетной сфере включены в новый КоАП РФ, введенный в действие с 1 июля 2002 г. (ст. 15.14—15.16). Вместе с тем в данной области в соответствующих случаях применяются и меры уголовной ответственности, предусмотренные УК РФ.

*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 Российской Федерации (ст. 71, 72, 101, 104, 106, 114, 132 и др.). Помимо этого и конституционные нормы 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.

Среди действующих в данной сфере законодательных актов особо следует отметить БК 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. В нем установлены общие принципы бюджетного законодательства РФ, правовые основы функционирования бюджетной системы, включая федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований, государственные внебюджетные фонды, определены правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, основы межбюджетных отношений, 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.

В БК РФ входят следующие части: «Общие положения»; «Бюджетная система Российской Федерации»; «Бюджетный процесс в Российской Федерации»; «Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации»; «Заключительные положения».

Ежегодно принимаемые законы о федеральном бюджете, помимо конкретных показателей его доходов и расходов, также содержат правила общего значения, т. е. нормы бюджетного права.

В сфере бюджетных отношений, помимо законов, на федеральном уровне действуют указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, правовые акты Министерства финансов РФ, которым принадлежит важная роль в практической организации бюджетной деятельности государства.

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 нормативно-правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления. Эти правовые акты конкретизируют, применительно к местным особенностям, установленные на федеральном уровне правила, при этом они 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 Российской Федерации**

Все действующие на территории РФ бюджеты представляют в совокупности определенную систему, а именно — *бюджетную систему*. Следует заметить, что БК РФ (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). Такое объединение является условным, поскольку внебюджетные фонды существенно отличаются от государственных и местных бюджетов своим предназначением, конкретным целевым содержанием,

правовым режимом. Поэтому в учебнике они рассматриваются в особой главе.

Каждое государство **имеет** свою организацию бюджетной системы (структуры) 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.

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. Для бюджетной системы федеративного государства, каковым является Россия, характерны три уровня — федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации (государственные бюджеты) и местные (муниципальные) бюджеты. Все они являются самостоятельными частями бюджетной системы страны. Среди местных бюджетов следует выделить бюджеты административно-территориальных единиц с особым правовым режимом — бюджеты наукоградов, закрытых административно-территориальных образований<sup>1</sup>. Каждый из бюджетов служит финансовой базой для деятельности соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления.

В качестве основы бюджетного устройства в БК РФ закреплены принципы единства, самостоятельности бюджетов и др. (ст. 28, 29, 31). Федеральный закон от 20 августа 2004 г. дополняет и развивает положения о принципах устройства бюджетной системы.

*Принцип единства.* Несмотря на самостоятельность каждого из бюджетов в Российской Федерации, законодательство подчеркивает единство бюджетной системы. Оно проявляется во взаимодействии бюджетов всех уровней по линии доходов и расходов.

<sup>1</sup> См.: Закон РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости РФ. 1992. № 33. Ст. 1915; СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5503; 1998. № 31. Ст. 3822; 1999. № 14. Ст. 1665; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Это взаимодействие осуществляется путем распределения между бюджетами доходных источников, создания и частичного перераспределения целевых 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).

Организационно-правовыми и экономическими гарантиями единства бюджетной системы являются: **ее** единая правовая база; **использование** единых бюджетных классификаций и статистической бюджетной информации; согласованные принципы **бюджетного** процесса; единая денежная система; единство форм бюджетной документации; санкции за нарушение бюджетного законодательства; единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней (ст. 29 БК РФ). Единство бюджетной системы является необходимым условием проведения *единой социально-экономической, финансовой*, в том числе бюджетной и налоговой политики в стране.

**Самостоятельность бюджетов** обеспечивается правом самостоятельного сбалансирования и утверждения бюджета каждого уровня соответствующими представительными органами государственной власти и местного самоуправления, 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 Российской государства в целом.

#### **§ 4. Состав доходов и расходов бюджетной системы, их разграничение 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, также имеющие свои источники доходов или создаваемые за счет общих бюджетных ресурсов. Они используются на определенные цели соответственно своему предназначению. Однако их доходы и расходы входят в общий состав доходов и расходов бюджета.

Начиная с 2004 г. в федеральном бюджете на основании Федерального закона от 23 декабря 2003 г. предусмотрено образование Стабилизационного фонда РФ. Соответствующие изменения и дополнения внесены в БК РФ, который дополнен главой 13<sup>1</sup>. Названный Фонд формируется за счет превышения цены на нефть над базовой ценой (20 долларов США за один баррель) и должен использоваться в целях сбалансирования бюджета (для покрытия дефицита) при снижении цены на нефть ниже базовой.

Все доходы и расходы бюджетной системы разграничиваются (распределяются) между бюджетами разных уровней и видов.

*Разграничение (распределение) 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 Российской Федерации. *Бюджетная классификация — это группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней по однородным признакам с присвоением объектам классификации группировочных кодов*<sup>1</sup>.

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-экономическим признакам 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 совокупность отдельных

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 5 августа 2000 г.) // СЗ РФ, 2000. № 32. Ст. 3338; 2003. № 19. Ст. 1751.

видов платежей и поступлений. Среди них важнейшая роль принадлежит налогам, взимаемым с организаций и физических лиц.

Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и БК РФ делят доходы бюджета: а) на налоговые с выделением их видов и б) неналоговые (доходы от использования государственного и муниципального имущества, от его продажи, от внешнеэкономической деятельности и др.).

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) называет их *собственными доходами* (что не вполне точно). Общий перечень разных видов доходных источников, закрепленных за бюджетами разных уровней, содержится в БК РФ (гл. 7—9).

В свою очередь законодательство субъектов РФ вправе передавать доходные источники, находящиеся в их распоряжении, в местные бюджеты. Доля закрепленных (собственных) доходов в бюджете имеет существенное значение для его действительной самостоятельности. В современных условиях для бюджетов нижестоящих уровней это продолжает оставаться болезненным вопросом.

*Регулирующие доходы бюджета* — это виды доходов, которые передаются на очередной год нижестоящим бюджетам в целях сбалансирования их доходов и расходов, в виде процентных отчислений от доходов на основании решений вышестоящих органов власти. Статья 58 БК РФ предусматривает такой порядок в отношениях между субъектами РФ и муниципальными образованиями.

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 вышестоящего уровня в форме фиксированной денежной 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 (гл. 16 БК РФ).

*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.

*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 вышестоящих представительных органов власти.

Бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований могут быть предоставлены также *субсидии*, т. е. 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. Дотации и субвенции *закрытым административно-территориальным образованиям* предоставляются непосредственно из федерального бюджета (см., например, ст. 60 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год»).

В целях оказания финансовой помощи создаются: в федеральном бюджете Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, а в бюджетах субъектов Федерации — фонды финансовой поддержки муниципальных образований. В федеральном бюджете в последнее время, помимо названного, создаются: Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов (ст. 42, 46, 48, 50, 51 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год»).

Продолжая характеристику доходной части бюджета, в ней в зависимости от права собственности следует выделить, помимо *собственных доходов, заемные средства*, которые подлежат возврату. Источниками заемных средств могут быть: выпуск государственных или местных займов на инвестиционные цели; получение кредита в банке, получение кредита или ссуд из иных бюджетов. Под *бюджетным кредитом* понимается предоставление средств в другой бюджет для финансирования бюджетных

расходов на возвратной и возмездной основах. Так, субъекту РФ предоставляется бюджетный кредит сроком до одного года из федерального бюджета в объеме, утвержденном законом о федеральном бюджете. Процентная ставка за пользование кредитом устанавливается этим же законом.

**Расходы бюджетов.** Расходная часть бюджетной системы включает следующие основные направления: содержание органов государственной власти и местного самоуправления, судов и правоохранительных органов; оборона и безопасность страны; финансирование отраслей экономики; охрана окружающей природной среды; социально-культурная сфера; наука; международная деятельность.

Подробная конкретизация видов расходов бюджетной системы определена в нормах БК РФ и Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации». В данном законодательстве выделяются функциональная, экономическая, ведомственная и другие классификации расходов бюджетов (ст. 66-68 БК РФ).

Расходы распределяются между бюджетами, исходя из следующих основных принципов: а) соответствие состава расходов предметам ведения Российской Федерации, субъектов Федерации или органов местного самоуправления (по принадлежности); б) учет подчиненности (подведомственности) предприятий, организаций, учреждений при формировании расходов каждого бюджета; в) учет значения и роли определенных учреждений или мероприятий, масштабов и последствий их влияния на развитие общества; г) принцип самостоятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления в определении направлений и состава расходов своих бюджетов. Все эти принципы действуют в совокупности и характеризуют состав расходов бюджетов всех уровней. Названные принципы отражены в законодательстве и находят свое проявление в правовых актах об утверждении конкретных бюджетов на определенный финансовый год.

Формирование расходов бюджетов всех уровней осуществляется в соответствии с *расходными обязательствами*, обусловленными разграничением полномочий между соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления (ст. 65 БК РФ в ред. Федерального закона от 20 августа 2004 г.). Порядок возникновения и реализации этих обязательств установлен в гл. 11 БК РФ.

Необходимое условие реализации намеченных расходов — соблюдение принципа *сбалансированности* бюджета (ст. 33 БК РФ), т. е. требование соответствия объема расходов бюджета суммарному объему его доходов. 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 и соблюдения определенного порядка формирования и исполнения бюджета (ст. 92—96, 229, 230). С 2004 г. с целью обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой предусмотрено создание *Стабилизационного фонда 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 (ст. 81 БК РФ). В федеральном бюджете, помимо резервного фонда Правительства РФ, образуется резервный фонд Президента РФ. Кроме упомянутых фондов в бюджетах могут создаваться целевые фонды отраслевого характера.

Расходы бюджетной системы отражают, кроме внутренних задач страны, международные связи России, в частности, со странами СНГ. Таким образом, бюджетная система является финансовой основой реализации внутренней и внешней государственной политики России.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

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 РФ, консолидированный бюджет муниципального образования? Поясните на конкретных примерах.
6. Для чего составляется консолидированный бюджет?
7. Какова роль государственного 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. Определите понятие бюджетных правоотношений. Каковы их особенности?
12. Охарактеризуйте круг субъектов бюджетных правоотношений.
13. Определите источники бюджетного права, проведите классификацию.
14. Назовите новые источники бюджетного права, принятые в последнее время.
15. Каково основное содержание БК РФ?
16. Что такое бюджетная система, что входит в бюджетную систему?
17. Определите понятие бюджетного устройства 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. Что такое бюджетная классификация? Каково ее значение?
23. Какие группы доходов бюджетов выделяются по Федеральному закону «О бюджетной классификации Российской Федерации»?
24. Какие налоговые доходы закрепляются в качестве собственных за федеральным, региональными и местными бюджетами?
25. Какие неналоговые доходы отнесены БК РФ к собственным доходам федерального, региональных и местных бюджетов?
26. Какие формы прямой финансовой поддержки (помощи) бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов установлены законодательством?
27. Что такое субвенция в бюджетных отношениях? Чем она отличается от субсидии?
28. Что такое дотация в бюджетных отношениях? Чем она отличается от субвенции и субсидии?
29. Каковы основные направления бюджетных расходов?
30. Какие виды классификации расходов бюджетов установлены законодательством?

31. Что такая функциональная, экономическая, ведомственная классификация расходов бюджета?
32. По каким принципам расходы распределяются между звеньями бюджетной системы?
33. Определите понятие и содержание расходных обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.
34. Что понимается под сбалансированностью бюджета?
35. Что такое бюджетный дефицит? Какие источники финансирования бюджетного дефицита установлены законодательством?
36. Дайте определение понятиям текущих капитальных расходов бюджета.
37. Какие фонды создаются в рамках бюджетов? Каково их назначение?
38. Каково назначение и правовой статус Стабилизационного фонда РФ?

## **Глава 7. Бюджетная компетенция (права) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований**

### **§ 1. Понятие и общая характеристика бюджетной компетенции (прав) 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 бюджета. Однако этот термин не следует понимать буквально. Он является условным, поскольку в данном случае речь идет о правах особого содержания: бюджетные права по своим юридическим свойствам во многих случаях сливаются с обязанностями в едином полномочии (например, право утверждать бюджет, право распределять бюджетные средства по основным направлениям расходов и т. д.). Но существуют и «раздельные» их права и обязанности (например, право направлять субсидию или кредит в бюджет другого уровня, право дополнительных расходов на социальные мероприятия).

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 пра-

ва — 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 БК РФ применительно к данной области первоначально использовал термин «компетенция» в отношении органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного **самоуправления**, изменив его впоследствии на «полномочия» (гл. 2). Однако в литературе наряду с названным термином продолжает применяться выражение «бюджетные права».

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 тем или иным 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.

Таким образом, *бюджетная компетенция Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований — это принадлежащие им в области бюджета полномочия в лице соответствующих государственных органов власти или местного самоуправления по формированию и реализации собственного бюджета и регулированию бюджетных отношений на своей территории в определенных законодательством пределах*.

Обобщенно основное содержание бюджетной компетенции Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований составляют *следующие полномочия*: а) формировать собственный бюджет и самостоятельно его использовать; б) получать предусмотренные законодательством доходы для включения их в данный бюджет; в) использовать средства собственного бюджета для осуществления задач и функций соответствующего государственного или муниципального уровня; г) самостоятель-

но определять направления расходов собственных бюджетов; д) распределять собственные бюджетные доходы между бюджетами данной территории; е) формировать и использовать в рамках собственного бюджета целевые и резервные фонды; ж) объединять средства своего бюджета со средствами других бюджетов и иными финансовыми ресурсами; з) привлекать в бюджеты заемные средства (выпуск облигаций федеральных займов, займов субъектов Федерации и муниципальных займов, использование банковского кредита и др.); и) оказывать финансовую поддержку нижестоящим бюджетам; к) получать компенсацию за счет средств вышестоящего бюджета в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений вышестоящих органов государственной власти после утверждения бюджета; л) самостоятельно распоряжаться дополнительно выявленными или сэкономленными средствами (свободными остатками средств); м) осуществлять правовое регулирование отношений, касающихся собственного бюджета, и в установленных пределах — *межбюджетных отношений*; н) защищать свои бюджетные права в судебном порядке.

В процессе реализации этой компетенции возникают разнообразные бюджетные отношения, в частности, отношения по распределению доходов и расходов между бюджетами разных уровней в целях финансового обеспечения осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. БК РФ называет их *межбюджетными отношениями*, устанавливает принципы этих отношений, отмечая равенство *бюджетных прав субъектов РФ и равенство бюджетных прав муниципальных образований* (ст. 31<sup>1</sup>).

Разграничение бюджетной компетенции между названными субъектами основано на принципах федерализма и местного самоуправления и вытекающих из них принципах единства бюджетной системы РФ и самостоятельности бюджета каждого уровня, закрепленных в Конституции РФ и российском законодательстве. Исходя из конституционных положений, Федеральный закон от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Феде-

рации» конкретизировали и уточнили разграничение полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в целом, а также в сфере бюджета. Так, Федеральный закон от 4 июля 2003 г. предписывает субъектам Федерации самостоятельное финансовое обеспечение полномочий, относящихся к предметам их ведения, за счет средств своих бюджетов (ст. 26<sup>2</sup>). В то же время для осуществления полномочий субъекта Федерации, относящихся к предметам совместного ведения, могут быть дополнительно выделены средства из федерального бюджета в установленном федеральным законодательством порядке (ст. 26<sup>3</sup>). Подобный подход определен и в отношении бюджетной компетенции муниципальных образований (ст. 18 Федерального закона от 6 октября 2003 г.)<sup>1</sup>.

Естественно, что *на каждом уровне бюджетные полномочия имеют свои особенности и различия по содержанию, порождают отношения, свойственные субъектам именно данного уровня*. Поэтому помимо общей характеристики бюджетных прав (компетенции), необходимо их рассмотрение с целью выявления особенностей применительно к конкретным видам субъектов бюджетного права.

Задачи развития бюджетных полномочий нацелены на совершенствование межбюджетных отношений и достижение сбалансированности интересов всех участников данных отношений, на объективно обусловленное и прозрачное перераспределение средств между бюджетами, которое обеспечило бы реальную самостоятельность субъектов РФ и муниципальных образований в рамках установленного разграничения полномочий и ответственности в этой сфере между органами власти разных уровней<sup>2</sup>.

## **§ 2. Особенности бюджетной компетенции Российской Федерации**

Содержание бюджетной компетенции РФ обусловлено ее суверенитетом, распространяющимся согласно Конституции

---

<sup>1</sup> Основные положения названных федеральных законов вступят в силу в 2005—2006 гг.

<sup>2</sup> 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.

РФ (ст. 4) на всю территорию России. Принадлежность бюджетных полномочий суверенному государству придает им особый характер, отличает их от полномочий других субъектов.

Роль бюджетных полномочий РФ заключается в том, что они обеспечивают создание финансовой базы, без которой невозможно действительное осуществление государственного суверенитета РФ и полномочий по предметам ее **ведения**. С помощью бюджетных полномочий 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, проводится *единая бюджетно-финансовая политика* на территории всей страны и в конечном счете — единая социально-экономическая политика. Кроме того, они создают финансовые возможности для координации и объединенных действий России в рамках СНГ, а также для выполнения международных обязательств иного масштаба.

Бюджетные полномочия РФ закреплены в ряде статей Конституции РФ, а также в БК РФ, других правовых актах, в частности, в принимаемых ежегодно федеральных законах о федеральном бюджете, в указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ. Статья 7 БК РФ содержит перечень полномочий, входящих в компетенцию органов государственной власти РФ в области регулирования бюджетных отношений. Они конкретизируются в других соответствующих нормах Кодекса. В основном, в компетенцию Российской Федерации входят следующие бюджетные полномочия.

1. Право регулировать бюджетные отношения на территории страны в целом. Федеральное законодательство содержит действующие на всей территории России нормы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, бюджетной классификации (группировке доходов и расходов бюджетов всех уровней), об организации бюджетной отчетности и др.

2. Право на самостоятельный *федеральный бюджет*.

3. Право устанавливать налоги, сборы, неналоговые источники доходов, подлежащие зачислению в бюджетную систему. При этом в непосредственном ведении РФ находятся те налоги и сборы, которые отнесены к федеральным. В то же время установление общих принципов налогообложения является предметом совместного ведения РФ и субъектов Федерации.

4. Полномочия по разграничению (распределению) бюджетных доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Перечень доходов федерального бюджета, включающий не только налоговые, но и неналоговые доходы, содержит БК РФ (ст. 50—51). Отнесение налогов к федеральному, региональному или местному уровням закреплено в НК РФ.

5. Установление основ разграничения расходов между бюджетами соответственно разграничению имущества и компетенции между органами государственной власти РФ и ее субъектов, а также органами местного самоуправления.

6. Регулирование соотношения доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации путем передачи в них отчислений от налогов и других источников доходов, а также выделения дотаций, субвенций, оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в других формах.

7. Право образовывать в федеральном бюджете резервные и целевые фонды, в том числе фонды финансовой поддержки субъектов РФ.

8. Контроль за использованием субъектами РФ и муниципальными образованиями средств, выделенных им из федерального бюджета.

В случае неисполнения субъектом РФ бюджетных обязательств Правительство РФ вправе ходатайствовать о введении временной финансовой администрации для осуществления полномочий субъекта РФ (гл. 19<sup>1</sup> БК РФ).

В рассмотренном перечне бюджетных прав РФ можно выделить следующие группы полномочий: а) в отношении бюджетной системы РФ в целом; б) в отношении федерального бюджета; в) в отношении бюджетов субъектов Федерации; г) в отношении местных бюджетов.

В этом проявляется важная координирующая роль федеральных органов власти в функционировании бюджетной системы страны.

### § 3. Особенности бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации

Бюджетные права (компетенция) РФ и бюджетные права ее субъектов между собой тесно связаны и взаимообусловлены. 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* (ст. 31<sup>1</sup> БК РФ).

Правовой основой компетенции субъектов РФ, помимо норм Конституции РФ, являются БК РФ, иные правовые акты РФ, а также законодательство самих субъектов РФ: их конституции или уставы и 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. 56, 57), содержание расходных обязательств этих бюджетов (ст. 85).

Бюджетные полномочия субъектов РФ отражают связи последних по линии бюджета в трех направлениях: а) с федеральными органами власти; б) с органами власти других субъектов Федерации; в) с органами местного самоуправления. Они состоят в основном в следующем.

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.

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 (законодательным) органом власти. Этот бюджет обеспечивает денежными средствами деятельность органов государственной власти субъекта Федерации, выполнение социально-экономических планов и программ по обеспечению жизнедеятельности соответствующего государственного образования и удовлетворению потребностей его населения.

Представительные органы власти субъектов РФ самостоятельно утверждают бюджет и контролируют его исполнение. Исполнительные органы государственной власти субъектов

Федерации организуют исполнение соответствующего регионального бюджета.

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 вводить на своей территории в соответствии с законодательством РФ региональные налоги, сборы, другие платежи, подлежащие **зачислению** в бюджет субъекта Федерации, а также определять их размеры, льготы и т. п.

6. Право на получение закрепленных за бюджетом субъекта РФ налогов и других доходных источников, в том числе отчислений от федеральных налогов. Виды доходов бюджетов субъектов РФ предусмотрены в БК РФ (ст. 56, 57), налогом и другом федеральном законодательстве.

7. Право распределения доходов между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами соответствующей территории. При этом субъект Федерации вправе установить нормативы отчислений (единые и дополнительные) в местные бюджеты от находящихся в их распоряжении федеральных и региональных доходов, выделять местным бюджетам дотации, субвенции, кредиты (ст. 58 БК РФ).

8. Право образовывать в рамках своего бюджета резервные и целевые фонды, фонды 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; при неисполнении ими бюджетных обязательств ходатайствовать о введении временной финансовой администрации (гл. 19<sup>1</sup> БК РФ).

10. Право самостоятельно использовать доходы, дополнительно полученные при исполнении бюджета сверх утвержденных, а также суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате увеличения поступлений в бюджет или экономии в расходах (ст. 232 БК РФ).

11. Право на компенсацию за счет средств федерального бюджета потерю в доходах бюджета субъекта Федерации или увеличение его расходов в том случае, если они обусловлены

принятием решений органа федеральной власти в ходе исполнения утвержденного бюджета.

Бюджетные права субъектов Федерации гарантируются судебной защитой.

#### **§ 4. Особенности бюджетной компетенции муниципальных образований**

Все муниципальные образования в лице органов местного самоуправления обладают бюджетной компетенцией. Посредством входящих в нее полномочий 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, федеральных законах (в их числе Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. с таким же наименованием (основные положения его вступают в силу с 1 января 2006 г.), Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления»<sup>2</sup>). БК РФ 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 Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления» предписывает органам государственной власти РФ и органам государственной власти субъектов РФ *содействовать развитию местных финансов*, участвовать в решении вопросов местного значения путем выполнения целевых федеральных и региональных программ. При этом названный Закон закрепля-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 2003. № 28. Ст. 2890; № 50. Ст. 4855.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464; 2004. № 27. Ст. 2711.

ет право контроля со стороны этих органов государственной власти за соблюдением органами местного самоуправления бюджетного и налогового законодательства РФ и субъектов РФ.

К основным бюджетным полномочиям муниципальных образований относятся следующие.

1. Право каждого муниципального образования на самостоятельный местный бюджет, утверждаемый представительным органом местного самоуправления. Принцип такой независимости органов местного самоуправления в отношении подведомственного бюджета закреплен в Конституции РФ (ст. 132) и названных федеральных законах.

2. Право выделять в качестве составной части местного бюджета сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, городских районов, не являющихся муниципальными образованиями (п. 3 ст. 9 БК РФ). Новый федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления от 6 октября 2003 г., предусматривающий возможность организации двухуровневых муниципальных образований (ст. 2), содержит нормы о соответствующих *межмуниципальных* бюджетных отношениях (п. 4 ст. 53).

3. Право регулировать в соответствии с федеральным и региональным законодательством межбюджетные отношения в случае вхождения в состав данного муниципального образования других муниципальных образований и поселений.

4. Право на получение закрепленных федеральным и региональным законодательством за местными бюджетами доходов, а также отчислений от регулирующих источников доходов (ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления»). При недостаточности средств для сбалансирования местных бюджетов им передаются из бюджетов субъектов РФ дотации, субсидии, субвенции, кредиты по решению представительных органов власти субъектов Федерации, оказывается помощь из фонда финансовой поддержки муниципальных образований (гл. 16 БК РФ).

5. Право на получение из вышестоящих бюджетов финансовых ресурсов, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень (гл. 11 БК РФ).

6. Право самостоятельно расходовать средства местных бюджетов на социально-экономическое развитие муниципального образования, 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.

10. Право представительного органа местного самоуправления устанавливать и вводить 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.

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).

12. Право регулировать бюджетные отношения на территории соответствующего муниципального образования в соответствии с компетенцией, определяемой законодательством РФ и субъектов Федерации применительно к местным условиям.

13. Гарантированное Конституцией РФ право местного самоуправления на судебную защиту (ст. 133), распространяющееся и на область бюджетных отношений.

Выделяются своими особенностями бюджетно-правовой *статус закрытых административно-территориальных образований* (далее — ЗАТО)<sup>1</sup>. ЗАТО — это имеющая органы местного самоуправления административно-территориальная единица с особым правовым режимом, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности и охраны государственной тайны. ЗАТО

<sup>1</sup> См.: Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»; ст. 54, 59 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год».

находится в ведении федеральных органов государственной власти по соответствующим вопросам. Это определило особенности и финансово-правового положения ЗАТО. В отличие от иных муниципальных образований, ЗАТО вступает в бюджетные правоотношения непосредственно с федеральными органами власти. Законодательством предусматриваются также особенности организации местного самоуправления в наукоградах и на приграничных территориях (ст. 81 и 82 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), что распространяется и на бюджетные отношения.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Определите понятие бюджетной компетенции государства и его территориальных подразделений. Каковы юридические особенности этого понятия?
2. Назовите обобщенный перечень бюджетных полномочий государства и его территориальных подразделений.
3. Укажите законодательство, определяющее бюджетную компетенцию Российской Федерации.
4. Назовите бюджетную компетенцию РФ, относящуюся к федеральному бюджету, к бюджетам субъектов Федерации и местным бюджетам, к бюджетной системе РФ в целом.
5. Назовите бюджетные полномочия, составляющие компетенцию субъекта РФ. Каково их значение?
6. Назовите полномочия субъекта РФ, относящиеся к его собственному бюджету, относящиеся к федеральному бюджету, к местным бюджетам.
7. Какими нормативными актами регулируется бюджетная компетенция субъектов РФ?
8. Назовите бюджетную компетенцию муниципальных образований. Охарактеризуйте ее значение.
9. В каких бюджетных полномочиях муниципальных образований выражаются их взаимоотношения с субъектами РФ, с Российской Федерацией?
10. Какие нормативные акты составляют правовую основу бюджетной компетенции муниципальных образований?
11. Назовите особенности бюджетно-правового статуса закрытых административно-территориальных образований.
12. На основе законодательства конкретного субъекта РФ (по выбору) назовите источники доходов, передаваемые в местные (муниципальные) бюджеты.

## Глава 8. Правовые основы бюджетного процесса

### § 1. Понятие бюджетного процесса и его принципы

Государственный и местный бюджет как основной финансовый план территории действует строго определенное время и требует обновления. Это обусловлено происходящими в обществе социально-экономическими изменениями. В связи с этим государственные органы и органы местного самоуправления осуществляют периодически деятельность по формированию нового финансового плана и принимают меры по его реализации. Эта деятельность состоит из стадий: составления, рассмотрения и утверждения проекта бюджета. Эти три стадии в совокупности называются *формированием бюджета*. Следующая стадия — исполнение бюджета. Заключительная стадия — утверждение отчета об исполнении бюджета — включает, в свою очередь, такие этапы: а) составление отчета об исполнении бюджета; б) рассмотрение отчета об исполнении бюджета; в) утверждение отчета об исполнении бюджета. Указанные стадии характерны для бюджета любого уровня. Каждая из них регулируется бюджетно-процессуальными нормами, закрепленными в БК РФ.

Таким образом, *бюджетный процесс — это регламентированная правовыми нормами деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета, завершающаяся утверждением отчета об исполнении бюджета.*

Законодатель дает несколько иное определение бюджетного процесса, исключая из него стадию утверждения отчета об исполнении бюджета и включая стадию контроля за его исполнением. При этом бюджетным процессом охватывается и деятельность, связанная с принятием бюджетов государственных внебюджетных фондов, без упоминания муниципальных (см. ст. 6 БК РФ). Указанное определение, безусловно, требует корректировки.

Важно заметить, что в ближайшие годы предполагается осуществить реформу бюджетного процесса, что предусмотрено и закреплено специальной Концепцией его реформирования<sup>1</sup>. Суть реформирования состоит в переходе от «управления бюджетны-

<sup>1</sup> См.: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, одобренная постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Российская газета. 2004. 1 июня.

ми ресурсами (затратами)» на «управление результатами». Предполагается повысить ответственность и расширить самостоятельность участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров. В рамках концепции «управления результатами» бюджет будет формироваться исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования будут иметь строгую привязку к функциям (услугам, видам деятельности). При этом основное внимание при их планировании будет уделяться обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Реформирование также включает переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, которым управляют администраторы бюджетных средств. В целом же, по замыслу законодателя, реформирование бюджетного процесса должно быть осуществлено по следующим направлениям: а) реформирование бюджетной классификации РФ и бюджетного учета; б) выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств; в) совершенствование среднесрочного финансового планирования; г) совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования; д) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

Действующий БК РФ закрепляет распределение компетенции в области бюджетного процесса между представительными и исполнительными органами власти. Так, на представительные органы власти в соответствии с Кодексом возлагаются правомочия по рассмотрению, утверждению и контролю, а на исполнительные — составлению и исполнению бюджета. Бюджетный процесс основан на общеправовых принципах, а также на принципах построения бюджетной системы, первые из которых получили закрепление в Конституции РФ, а вторые — в гл. 5 БК РФ (ст. 28). Среди первых можно назвать принципы демократизма, гуманизма, справедливости и т. д. Перечень принципов, на которых основана бюджетная система РФ, закреплен в ст. 28 БК РФ. К ним относятся следующие 11 принципов: 1) единства бюджетной системы РФ; 2) разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней; 3) самостоятельности бюджетов; 4) полноты отражения доходов и расходов бюджетов; 5) сбалансированности бюджета; 6) эффективности и эконом-

ности использования бюджетных средств; 7) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; 8) гласности; 9) достоверности бюджета; 10) адресности и целевого характера бюджетных средств; 11) равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований. Помимо них следует назвать и такие специальные принципы бюджетного процесса: *реальность; ежегодность; специализация бюджетных показателей; взаимосвязь формирования и исполнения бюджета с прогнозами, планами и программами социально-экономического развития.*

Соответственно названным принципам законодательство требует, чтобы представленные исполнительными органами проекты бюджетов были подкреплены расчетами о предполагаемых доходах, а при установлении (введении) новых расходов в обязательном порядке прилагались сведения об источниках предполагаемых доходов. Принцип сбалансированности — это соответствие доходов и расходов.

Соответственно принципу гласности бюджет и результаты его исполнения открыто и всесторонне обсуждаются представительными органами, в том числе и в средствах массовой информации. Этот принцип наиболее полно реализуется на стадиях рассмотрения и утверждения бюджета, а также утверждения отчета об исполнении бюджета. Учитывая, что и сам бюджет на текущий финансовый год, и отчет об исполнении бюджета прошедшего года принимаются в форме правовых актов представительных органов государственной власти (органов местного самоуправления), т. е. законов либо решений, они подлежат обязательному опубликованию. Кроме того, если будет принято решение об отклонении проекта бюджета или о неутверждении отчета об его исполнении, причины принятия таких решений также подлежат опубликованию в средствах массовой информации.

БК предусмотрено *ежегодное* составление и утверждение бюджета. Финансовый (бюджетный) год в Российской Федерации составляет 12 месяцев (с 1 января по 31 декабря). Кроме того, в соответствии со ст. 12 БК РФ по прошествии года для завершения операций по обязательствам, принятым в рамках исполнения данного бюджета, предоставляется один льготный месяц. Указанный льготный месяц в совокупности с финансовым годом принято называть счетным периодом. Принцип *ежегодности* бюджета позволяет выявить ближайшие перспективы

развития страны в условиях рыночных отношений и потому имеет важное экономическое значение.

Специализация бюджетных показателей означает необходимость конкретизации сумм бюджетных доходов по источникам, а бюджетных расходов — по целевому назначению. Указанный принцип реализуется на всех стадиях бюджетного процесса и имеет важное значение, так как в соответствии с ним определяются рамки деятельности соответствующих органов власти. Для реализации рассматриваемого принципа существует бюджетная классификация — группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, с присвоением объектам классификации группировочных кодов. Она регулируется БК РФ (гл. 4) и Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации». Бюджетная классификация необходима для обеспечения сопоставимости данных за предыдущий год внутри страны, а также на международном уровне.

Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах предусмотрены меры по реформированию бюджетной классификации РФ и бюджетного учета. В указанной Концепции закреплены основные направления такого реформирования. Так, установлено, что новая бюджетная классификация должна быть направлена на: а) переориентацию бюджетов на достижение конечных результатов, в том числе путем повышения самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса и администраций бюджетных средств; б) приведение структуры расходов функциональной классификации в соответствие с основными функциями, выполняемыми органами государственной власти (органами местного самоуправления); в) согласование бюджетной классификации с международными стандартами финансовой отчетности и статистики государственных финансов; Кроме того, предполагается отказаться от практики утверждения бюджетной классификации отдельным федеральным законом. Концепцией предусмотрено, что федеральным законом будут закрепляться лишь основные, обязательные для всех уровней бюджетной системы, коды экономической классификации и функциональной бюджетной классификации. Дальнейшая же структура классификации будет определяться органами власти соответствующего уровня при принятии закона (решения) о бюджете.

## § 2. Общие правила формирования бюджета

Существуют нормы, которые устанавливают общие правила формирования бюджета и правила, относящиеся к бюджету соответствующего уровня. Общие правила, закрепленные в БК РФ, касаются федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и местных (муниципальных) бюджетов. Общие правила базируются на конституционных положениях и бюджетном законодательстве. Законодательство, разграничивая полномочия представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления в области бюджетного процесса, закрепляет за соответствующими исполнительными органами полномочия по составлению проектов и исполнению бюджетов (ст. 154 БК РФ). Рассмотрение же и утверждение бюджетов и отчетов об их исполнении, осуществление последующего контроля за исполнением бюджета является прерогативой представительных органов (ст. 153 БК РФ). Особые бюджетные полномочия принадлежат Банку России. Он совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики, а также обслуживает счета бюджетов.

*Составление проекта бюджета.* Ответственность за составление проекта бюджета возложена на органы исполнительной власти общей компетенции (Правительство РФ, правительства (администрации) субъектов РФ, исполнительные органы местного самоуправления).

Непосредственную работу по составлению проекта бюджета, по поручению органов исполнительной власти общей компетенции, осуществляют: на уровне Российской Федерации — Министерство финансов РФ; на уровне субъектов РФ — территориальные финансовые органы, на муниципальном уровне — финансовые управления либо финансовые отделы.

Составление бюджета основывается на целой системе финансово-экономических документов: Бюджетном послании Президента РФ; прогнозе социально-экономического развития; основных направлениях бюджетной и налоговой политики; плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории, а также прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год. При этом Минфин России и со-

ответствующие финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований до разработки проекта бюджета вправе получать необходимые сведения от финансовых органов другого уровня бюджетной системы, а также от государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц в целях своевременного и качественного формирования бюджетов. Срок представления проекта бюджета РФ — не позднее 26 августа. Субъекты РФ устанавливают свои сроки, как и муниципальные образования. К проекту бюджета любого уровня должны быть представлены определенные документы (ст. 182 БК РФ). Представительный орган, получив проект бюджета, направляет его в Совет Федерации и Президенту РФ, а также Счетной палате РФ. Аналогично организуется работа по составлению и представлению бюджета в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

*Рассмотрение проекта бюджета.* Первоначально проект рассматривается комитетами Государственной Думы (соответствующими комитетами или комиссиями представительных органов власти субъектов РФ и местного самоуправления). Обобщенное мнение составляется профильными комитетами. В результате такого рассмотрения составляется заключение. Правительство РФ и правительства (администрации) субъектов РФ вносят бюджет в форме проекта закона, поэтому заключение также имеет форму проекта закона. На муниципальном уровне — соответственно форму проекта решения. Затем проходит рассмотрение проекта бюджета на заседаниях законодательного (представительного) органа (на уровне Российской Федерации — Государственной Думы) в четырех чтениях, для каждого из которых характерны свои особенности: первое чтение — дается характеристика общих показателей и оценка бюджета в целом; второе — рассмотрение проекта бюджета по основным направлениям; третье — рассмотрение более конкретных показателей бюджета; четвертое — принятие акта в целом<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах предусматриваются существенные изменения в порядке рассмотрения проекта бюджета, в частности предполагается рассматривать проект не в четырех, а в трех чтениях (см. подробнее раздел 7 Концепции «Упорядочение составления и утверждения федерального бюджета»).

В случае разногласий формируется согласительная комиссия. После рассмотрения проекта согласительной комиссией принимается соответствующий акт: закон о федеральном бюджете, закон о бюджете субъекта РФ, решение о бюджете соответствующего муниципального образования. Указанный финансово-плановый акт должен быть опубликован. Закон (решение) о бюджете вступает в силу с момента его подписания.

Порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения определяется: для федерального бюджета — БК РФ; бюджета субъекта РФ — законом субъекта РФ; местного бюджета — правовыми актами органа местного самоуправления в соответствии с требованиями БК РФ. При этом ст. 187 БК РФ предусмотрено, что порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения, определенный законом субъекта РФ, а также правовыми актами органа местного самоуправления, должен обеспечивать рассмотрение и утверждение указанного проекта закона (решения) до начала очередного финансового года, а также утверждение в процессе рассмотрения этого проекта закона (решения) определенных показателей. К этим показателям, являемымся в соответствии со ст. 181 БК РФ основными характеристиками бюджета, относятся: общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета и дефицит бюджета.

В проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться также следующие показатели: прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ; нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы РФ. Кроме того, Кодексом установлено, что в проекте закона (решения) о бюджете должны быть установлены: расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов РФ; общий объем капитальных и текущих расходов бюджета; расходы и доходы целевых бюджетных фондов; объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ; распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств; иные показатели, определенные БК РФ, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления о бюджетном устройстве и бюджетном процессе. В проекте должны быть определены следующие характеристики государственного или муниципального долга: источники финансирования дефицита бюджета; верхний предел государственного или муниципального долга по состоя-

нию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, а также другие предельные значения, предусмотренные БК РФ, с указанием в том числе предельных объемов обязательств по государственным или муниципальным гарантиям. В отличие от ранее действующего законодательства, в БК РФ (ст. 190) подробно устанавливается порядок временного управления бюджетом, который применяется в случае, если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала финансового года. Расходование средств в данном случае осуществляется из расчета одной четвертой на квартал (не более одной двенадцатой — в месяц) по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификации расходов бюджетов РФ.

С 1 января 2007 г. в соответствии с гл. 19<sup>1</sup> БК РФ устанавливается особый порядок составления и утверждения бюджета субъекта РФ в условиях введения временной финансовой администрации (ст. 168<sup>5</sup> БК РФ), а также особый порядок исполнения указанного бюджета и осуществления контроля за его исполнением (ст. 168<sup>6</sup>). С 1 января 2008 г. аналогичный порядок устанавливается в отношении муниципальных образований (п. 36 ст. 1 Федерального закона от 20 августа 2004 г.).

### **§ 3. Порядок составления, рассмотрения, утверждения федерального бюджета<sup>1</sup>**

БК РФ детально регламентирует процесс составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета. Общее руководство составлением проекта бюджета РФ осуществляет Правительство РФ. Непосредственной разработкой бюджета занимается Минфин России, который при этом руководствуется Бюджетным посланием Президента РФ. Работа над проектом федерального бюджета начинается за 12 месяцев до начала финансового года. В основу разработки указанного проекта закладываются, помимо послания Президента РФ, прогноз социально-экономического развития РФ, основные направления бюджетной и налоговой политики, прогноз Сводного финансового баланса по территории РФ, прогноз консолидированного бюджета РФ, проект структуры государственного внутреннего долга РФ и проект программы внутренних заимствований, проект

---

<sup>1</sup> Об изменении действующего порядка см. раздел 7 Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, где в целях устранения имеющихся недостатков бюджетного процесса (в частности, затянутости по срокам и проч.) представлена новая базовая схема составления и рассмотрения проекта федерального бюджета.

программы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, проект структуры государственного внешнего долга по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам в очередном финансом году, расчеты прогнозируемого объема Стабилизационного фонда на начало и конец очередного финансового года, прогнозируемый объем поступлений в указанный фонд и (или) использования средств Фонда и другие документы (ст. 192 БК РФ).

Одновременно с проектом федерального бюджета Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов: о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о налогах и сборах; о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ; о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации». Правительство РФ до 1 августа текущего финансового года вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды.

В случае, если проектами федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджете Пенсионного фонда РФ предусматривается индексация минимального размера оплаты труда и минимального размера государственных пенсий, Правительство РФ одновременно вносит проекты федеральных законов о повышении минимального размера пенсий, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда. Одновременно с проектом Федерального закона о федеральном бюджете вносятся также федеральные целевые программы (ст. 197 БК РФ).

Помимо вышеуказанных документов, в ходе самого процесса рассмотрения проекта федерального бюджета, Правительство РФ дополнительно (но не позднее 1 октября текущего года) предоставляет в Государственную Думу: оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год и консолидированного бюджета РФ за отчетный финансовый год; проекты программ предоставления гарантий Правительства РФ на очередной год и отчет за истекший период текущего финансового года; проект программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе; предложения по расходам на содержание Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов и другие документы и материалы. Срок внесения Правительством РФ проекта федерального бюджета в Государственную Думу — не позднее 26 августа.

Одновременно указанный законопроект представляется Президенту РФ. В течение суток со дня внесения проекта он направляется в комитет Государственной Думы, ответственный за рассмотрение бюджета (Комитет по бюджету), для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям БК РФ.

Совет Государственной Думы (в период парламентских каникул — ее Председатель) на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о принятии законопроекта к рассмотрению Государственной Думой либо о возврате его на доработку Правительству РФ. В этом случае Правительство РФ обязано доработать законопроект и со всеми необходимыми документами и материалами представить его в Государственную Думу в десятидневный срок.

Далее проект закона о федеральном бюджете в течение трех дней направляется Советом Государственной Думы (ее Председателем) в Совет Федерации, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение.

Порядок рассмотрения проекта закона о федеральном бюджете утвержден ст. 196 БК РФ, в соответствии с которым проект рассматривается в четырех чтениях. При этом установлено, что некоторые федеральные законы (сопровождающие закон о федеральном бюджете) должны быть приняты еще до рассмотрения последнего в первом чтении (например, закон о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды), другие — до рассмотрения последнего во втором чтении (например, федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов, о минимальном размере пенсии и т. д.).

*Первое чтение* — этап, на котором заслушиваются доклад Правительства РФ и содоклады профильных комитетов Государственной Думы, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ. В случае принятия бюджета в первом чтении утверждаются основные характеристики бюджета: общая сумма доходов и расходов, распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ; дефицит федерального бюджета и источники его покрытия и др. Указанный этап длится 30 дней (со дня внесения проекта в Государственную Думу). В случае возникновения разногласий на данном этапе БК РФ (ст. 202) предусмотрены следующие

варианты решений: 1) законопроект передается в согласительную комиссию; 2) возвращается на доработку Правительству РФ; 3) может быть поставлен вопрос о доверии Правительству РФ.

*Второе чтение* — этап, на котором утверждаются более детальные показатели расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации и размер Феде<sup>р</sup>ального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ст. 205 БК РФ). В случае разногласий может образовываться согласительная комиссия. Государственная Дума рассматривает во втором чтении законопроект в течение 15 дней со дня его принятия в первом чтении.

*Третье чтение* — самый ответственный этап. Происходит рассмотрение проекта с дальнейшей конкретизацией показателей по всем уровням функциональной классификации. В соответствии со ст. 206 БК РФ именно 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, распределение средств Феде<sup>р</sup>ального фонда финансовой поддержки субъектов РФ по субъектам РФ, основные показатели государственного оборонного заказа, расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ, Федеральной адресной инвестиционной программы и др. Государственная Дума рассматривает в третьем чтении законопроект в течение 25 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении.

*Четвертое чтение.* На этом этапе Государственная Дума рассматривает акт о федеральном бюджете в целом. В соответствии со ст. 207 БК РФ Государственная Дума рассматривает в четвертом чтении проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта в третьем чтении. Никаких поправок здесь уже не вносится. Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации, где он рассматривается в порядке, предусмотренном Конституцией РФ. Совет Федерации рассматривает представленный закон в течение 14 дней на предмет его одобрения в целом. В случае отклонения указанный федеральный закон передается в согласительную комиссию, в случае одобрения — в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания.

В случае отклонения Президентом РФ федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год указанный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. При этом в состав согласительной комиссии включается представитель Президента РФ. После преодоления разногласий в порядке, предусмотренном БК РФ (ст. 208), федеральный закон о федеральном бюджете подлежит подписанию Президентом РФ и опубликованию в средствах массовой информации.

#### **§ 4. Порядок исполнения бюджета. Отчет об исполнении бюджета**

Исполнение бюджета — процесс реализации утвержденного бюджета по доходам и расходам, т. е. это обеспечение полного и своевременного поступления доходов в бюджет и их использование по целевому назначению. Общую ответственность за исполнение бюджета соответствующего уровня несут: Правительство РФ — за федеральный бюджет, правительства (администрации) субъектов РФ — за бюджет субъекта РФ, исполнительные органы местного самоуправления — за исполнение местного бюджета. В деятельности по исполнению бюджета участвуют разнообразные органы: исполнительные органы, общей компетенции и все органы управления. Непосредственной работой по исполнению бюджета занимается Минфин России и его структурные подразделения. За исполнение бюджета по поступлению в доходную часть налогов отвечают налоговые органы. Особое место и роль в исполнении бюджета принадлежит главному распорядителю, распорядителям и получателям бюджетных средств (ст. 158–163 БК РФ).

В исполнении бюджета, кроме того, участвуют органы федерального казначейства и банковской системы. В соответствии со ст. 215 БК РФ в России устанавливается казначейское исполнение бюджетов (вместо ранее имевшего место кассового исполнения бюджетов банковскими организациями). С 1 января 2006 г. вводится в действие ст. 215<sup>1</sup> БК РФ, более подробно регулирующая основы исполнения бюджета. Казначейское исполнение бюджетов предполагает, что 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 плате-

жи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Бюджеты всех уровней исполняются на основе принципа единства кассы, предусматривающего зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета.

Исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе *бюджетной росписи*, которая в соответствии со ст. 217 БК РФ составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов с поквартальной разбивкой и представляется в орган исполнительной власти, ответственный за составление бюджета. На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств орган, ответственный за составление проекта соответствующего бюджета, *составляет сводную бюджетную роспись*, которая утверждается руководителем указанного органа (например, Минфина России).

Обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и *со сводной бюджетной росписью*, в БК РФ (ст. 222) называется *бюджетным обязательством*. Порядок утверждения, доведения и изменения лимитов бюджетных обязательств подробно урегулирован БК РФ (ст. 223, 224).

Исполнение бюджетов включает две составляющие: *исполнение бюджетов по доходам* и *исполнение бюджетов по расходам*.

Исполнение бюджетов *по доходам* в соответствии со ст. 218 БК РФ предусматривает: перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета; распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов; возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов; учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета. Бюджеты *по расходам* исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования. При этом *санкционирование* подразумевает: составление и утверждение бюджет-

ной росписи; утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям; утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств; принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств; подтверждение и выверку исполнения денежных обязательств.

Процедура же *финансирования* заключается в выделении бюджетных средств для расходования. БК РФ (ст. 235) впервые разрешено финансирование расходов путем зачета денежных средств в случае установления встречных обязательств между бюджетом и получателем бюджетных средств. Порядок проведения зачета денежных средств определяется Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления.

Бюджетный процесс завершается составлением и утверждением отчета об исполнении бюджета. Годовой отчет об исполнении бюджета представляется исполнительным органом власти общей компетенции в представительный орган и соответствующий контрольный орган, а также в Федеральное казначейство. Он подлежит утверждению представительным органом власти.

Составление и утверждение отчета об исполнении бюджета — один из важнейших этапов исполнения. Годовой отчет должен быть рассмотрен в обязательном порядке представительным органом власти соответствующего уровня. В БК РФ предусмотрено два варианта решения представительных органов в данном случае: 1) утверждение отчета; 2) отклонение отчета. На уровне Российской Федерации указанные акты готовятся Правительством РФ — проект федерального закона об отчете об исполнении бюджета. К нему должны быть приложены все соответствующие документы, предусмотренные ст. 276 БК РФ. Кроме того, в БК РФ предусмотрено, что представительные органы вправе дать оценку деятельности органов, исполняющих бюджет. Счетная палата РФ проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета и готовит заключение. Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета в течение полутора месяцев после получения заключения Счетной палаты РФ. При отклонении отчета могут

быть приняты следующие меры: материалы могут быть переданы в прокуратуру, могут быть привлечены к ответственности соответствующие должностные лица, а также может быть поднят вопрос о недоверии Правительству (соответствующему органу исполнительной власти). Кроме того, в соответствии с законодательством субъекта РФ и уставом муниципального образования может быть не только возбуждена процедура выражения недоверия соответствующему органу исполнительной власти и его должностным лицам, но и отзыва выборных должностных лиц субъектов РФ, органов местного самоуправления, привлечения к иным формам ответственности исполнительного органа либо его должностных лиц (ст. 273 БК РФ). Отчет об исполнении федерального и регионального бюджета принимается в форме закона, об исполнении бюджета муниципального образования — в форме решения. Эти акты должны быть опубликованы в соответствии с принципом гласности бюджетного процесса.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Дайте определение бюджетному процессу на основании положений науки финансового права и БК РФ. Критически оцените, предложите свой вариант.
2. На основе анализа норм БК РФ назовите принципы организации бюджетной системы, сравните их с принципами организации бюджетного процесса. Предложите какую-либо собственную классификацию названных принципов либо иное их усовершенствование.
3. Какие стадии бюджетного процесса закреплены российским законодательством? Какой промежуток времени охватывает их продолжение?
4. Дайте определение бюджетной классификации на основе правовых норм. Каковы роль и цели использования бюджетной классификации? Перечислите виды классификации.
5. Каковы полномочия Президента РФ в бюджетном процессе (в соответствии со ст. 215<sup>1</sup> БК РФ)?
6. Каковы роль и полномочия Правительства РФ, высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, местной администрации в бюджетном процессе?
7. Как распределена компетенция между законодательными и представительными органами государственной власти и местного самоуправления по стадиям бюджетного процесса?

8. Проанализируйте какое-либо решение о муниципальном бюджете на текущий финансовый год. Выявите соответствие (несоответствие) нормам БК РФ.

9. Раскройте смысл казначейской системы исполнения бюджета.

10. На основе анализа норм БК РФ определите понятия «главный распорядитель бюджетных средств», «распорядители бюджетных средств», «получатели бюджетных средств». Какие изменения были внесены в указанные понятия законодателем в 2003–2004 гг.?

11. Проанализируйте стадию исполнения бюджета на федеральном, региональном, местном уровнях. В какой форме утверждается отчет об исполнении бюджета? На кого возложена ответственность за исполнение бюджета?

12. Назовите основные направления реформы бюджетного процесса в России на основе анализа Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах.

## **Глава 9. Правовой режим целевых государственных и муниципальных денежных фондов**

### **§ 1. Понятие, значение, классификация и основы правового регулирования целевых государственных и муниципальных денежных фондов**

*Целевые денежные фонды* — это особая форма образования, распределения и использования денежных средств целевого назначения для обеспечения финансирования конкретных мероприятий государства, муниципальных образований и различных ведомств. Основными среди них являются целевые бюджетные и внебюджетные фонды, целевые фонды Правительства РФ и правительства субъектов РФ, а также отраслевые (ведомственные) фонды. Общими для всех целевых фондов являются следующие черты: а) они имеют строго определенную цель создания и функционирования; б) их вправе создавать только компетентные государственные и муниципальные органы; в) их правовое положение регулируется (помимо БК РФ) либо Положением о конкретном фонде, либо основным финансово-правовым актом соответствующего уровня (законом; решением о бюджете на текущий финансовый год).

Указанные фонды могут быть классифицированы по различным основаниям: 1) *по территориальному уровню функционирования*

*вания — на федеральные, субъектов Федерации, местные (муниципальные); 2) по форме собственности — на государственные (федеральные и региональные) и муниципальные; 3) по времени функционирования — на постоянные и временные; 4) по целевому назначению — на экономические, научно-исследовательские, природоохранительные, социальные и т. д.; 5) по органам, их создающим и (или) осуществляющим контроль за их деятельностью, — на образование представительными или исполнительными органами власти; 6) по связи с бюджетом — на бюджетные (в составе бюджета) и внебюджетные (за рамками бюджета, имеющие самостоятельный орган управления); 7) по правовой основе образования — образованные на основе федеральных законов, указов Президента РФ, законов субъектов РФ, подзаконных актов субъектов РФ, решений органов местного самоуправления.*

## **§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов**

*Целевые бюджетные фонды — это централизованные денежные фонды, образуемые ежегодно в рамках государственного и местного бюджетов, средства которых используются строго целевым назначением. Срок действия указанных целевых фондов может быть пролонгирован, но для этого они должны быть включены в бюджет следующего года. Поэтому основным источником правового регулирования целевых бюджетных фондов является ежегодно принимаемый закон (или решение органа местного самоуправления) о бюджете на текущий год. Однако деятельность некоторых из них регламентируется также положением о соответствующем фонде, утверждаемым исполнительным органом власти. Это, как правило, касается тех бюджетных фондов, которые создаются в рамках бюджета на протяжении нескольких лет.*

Особенностями целевых бюджетных фондов, как правило, являются: краткосрочность функционирования (финансовый год); создание в рамках бюджета соответствующего уровня; образование за счет общеобязательных платежей юридических и физических лиц (налоговых и неналоговых); использование средств на строго определенные цели, закрепленные в законе (решении) о бюджете на текущий год (как правило, на поддержку государственно- и социально-значимых сфер жизнедеятельности, отраслей экономики, хозяйства и т.д.).

Для федерального бюджета России в условиях рыночных отношений эти фонды стали характерными, начиная с 1993 г. В рамках федерального бюджета 1993 г. были образованы такие

целевые бюджетные фонды, как Фонд социальной поддержки северян; Фонд поддержки предпринимательства и др. Кроме того, были образованы резервные фонды и фонды финансовой поддержки и др. Указанные фонды, хотя и не имеют отраслевого характера, но условно также относятся (так как созданы в рамках бюджета) к бюджетным целевым фондам. Эти фонды, в соответствии со ст. 81, 82 БК РФ, предназначены для финансирования непредвиденных расходов в финансовом году.

Особенностями бюджетных целевых фондов, сформированных в период с 1995 по 2000 г., явилось то, что большинство этих фондов ранее имели статус внебюджетных. Процесс консолидации (включения) внебюджетных фондов в бюджет был обусловлен задачами устранения распыленности государственных и муниципальных средств по многочисленным внебюджетным фондам в условиях хронического бюджетного дефицита, усиления контроля за расходованием государственных (муниципальных) средств и включением их в состав бюджетных доходов и расходов, используемых на общегосударственные нужды. В эти годы в бюджеты разных уровней были консолидированы такие крупные внебюджетные фонды, как экологические, дорожные, фонды борьбы с преступностью и т. д.

В 2004 г. в соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. «О федеральном бюджете на 2004 год» сформированы следующие целевые бюджетные фонды: целевой бюджетный фонд Министерства РФ по атомной энергии (ст. 6); Фонд компенсаций (ст. 46); Фонд софинансирования (ст. 46, 51); Фонд социальных расходов (ст. 46); Фонд регионального развития (ст. 48); Фонд реформирования региональных финансов (ст. 50).

В 2004 г. впервые образован Стабилизационный фонд, который представляет собой часть средств федерального бюджета, образующихся за счет превышения цены на нефть над базовой и подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой. Как и резервные фонды, этот фонд условно можно отнести к бюджетным целевым фондам. В настоящее время его деятельность подробно регламентируется новой главой БК РФ (13<sup>1</sup>), вступившей в силу с 1 января 2004 г., а также постановлением Правительства РФ от 23 января 2004 г. «Об утверждении Правил перечисления в Стабилизационный фонд Российской Федерации дополнительных доходов федерального бюджета, остатков средств федерального бюджета

на начало финансового года и доходов от размещения средств Стабилизационного фонда Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В 2005 г. в соответствии с изменениями, внесенными в БК РФ, впервые создаются следующие постоянные бюджетные фонды: *федеральный фонд компенсаций* — для предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований в случаях, когда их финансовое обеспечение осуществляется в соответствии с законом за счет субвенций из федерального бюджета (ст. 133 БК РФ); *региональный фонд финансовой поддержки поселений* (ст. 137 БК РФ); *региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)* (ст. 138 БК РФ); кроме того, в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий создается *региональный фонд компенсаций* (ст. 140 БК РФ).

### § 3. Правовой режим государственных и местных внебюджетных фондов

В структуре российской финансовой системы государственные и муниципальные внебюджетные целевые денежные фонды являются ее самостоятельным звеном. Впервые они стали формироваться в начале 90-х гг. еще в СССР, воспринимая зарубежный опыт. В России названные фонды формируются как представительными, так и исполнительными органами власти. Целевые внебюджетные фонды используются для реализации финансовой политики государства и муниципальных образований. Они представляют собой обособленные по целевому использованию финансовые ресурсы государства и муниципальных образований, используемые для решения их задач и функций. Источниками их формирования являются обязательные платежи (налоги, страховые взносы), добровольные платежи, а в случаях, прямо предусмотренных законом, — ассигнования из бюджета и пр. Следует отметить противоречивость норм БК РФ, определяющих государственные социальные фонды как часть бюджетной системы.

Единого нормативного акта, регулирующего правовой статус целевых государственных и муниципальных фондов, в РФ не принято. Отсутствует и какой-либо акт, содержащий перечень государственных и муниципальных внебюджетных фондов. К основным правовым источникам, регулирующим деятельность государственных и муниципальных внебюджетных фондов, относятся: Конституция РФ, БК РФ. Кроме того, действуют федеральные законы «Об общих принципах организации

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 370.

местного самоуправления в Российской Федерации», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (следует иметь в виду, что с 1 января 2006 г. эти федеральные законы утрачивают силу в связи с вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), а также положения о конкретных внебюджетных фондах.

В БК РФ (ст. 143—150) закреплены *принципы формирования, расходования, управления внебюджетными фондами, порядок составления, утверждения их бюджетов, а также составления и утверждения отчетов об их исполнении*. Эти нормы распространяются на *государственные социальные внебюджетные фонды* (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования).

*Пенсионный фонд РФ* (далее — *ПФР*) образован в соответствии с Законом РФ от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации» в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения. К основным правовым актам, регулирующим деятельность **ПФР**, относятся, помимо БК РФ, федеральные законы, регулирующие пенсионное обеспечение и страхование (см. гл. 19 учебника), а также Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденное постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г.<sup>1</sup> **ПФР** является самостоятельным финансово-кредитным учреждением и имеет статус юридического лица. Денежные средства **ПФР** находятся в государственной собственности РФ, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

На **ПФР** возложена обязанность по организации и ведению индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 1996 г. «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»<sup>2</sup>. **ПФР** осуществляет межгосударственное и международное сотрудничество России по вопросам, относящимся к его компетенции, участвует в разработке и реализации международных договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий и т. п.

Источниками формирования средств **ПФР** являются обязательные и добровольные платежи. С 1 января 2001 г. взносы, зачисляемые в **ПФР**, уплачивались в составе единого социального налога.

<sup>1</sup> Ведомости РФ. 1992. № 5. Ст. 180; СЗ РФ. 1997. № 19. Ст. 2188.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401; 2003. № 1. Ст. 13.

С 1 января 2002 г. введены страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. Средства ПФР используются на выплату государственных пенсий; на выплату в соответствии с действующим на территории России законодательством, межгосударственными и международными договорами государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы РФ; выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет.

За счет средств ПФР осуществляется материально-техническое обеспечение текущей деятельности ПФР и его органов и другие мероприятия, связанные с деятельностью ПФР. Руководство ПФР осуществляется правлением ПФР и его постоянно действующим исполнительным органом — исполнительной дирекцией. Правление ПФР утверждает бюджет, сметы расходов ПФР и его органов, отчеты об их исполнении, а также его структуру и штаты, издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности ПФР, и несет ответственность за выполнение функций, относящихся к компетенции ПФР. Для осуществления контроля деятельности исполнительной дирекции ПФР и его региональных органов образуется ревизионная комиссия ПФР.

*Фонд социального страхования РФ* до 90-х гг. находился в ведении профсоюзов. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 августа 1992 г.<sup>1</sup> он приобрел статус специализированного финансово-кредитного учреждения при Правительстве РФ. Источниками правового регулирования его деятельности в настоящее время являются: БК РФ, федеральные законы о социальном страховании (см. гл. 19 учебника), а также Положение о фонде социального страхования Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ 12 февраля 1994 г.<sup>2</sup> Цель его создания — обеспечение государственных гарантий в системе социального страхования и повышение контроля за правильностью и эффективностью расходования средств. Фонд осуществляет управление средствами государственного социального страхования.

Источниками формирования средств Фонда социального страхования являются обязательные и добровольные платежи и иные поступления. К обязательным платежам относится единый социальный налог в части, подлежащей зачислению в указанный фонд, а также страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. К добровольным — пожертвования и

---

<sup>1</sup> САПП РФ. 1992. № 6. Ст. 319.

<sup>2</sup> САПП РФ. 1994. № 8. Ст. 599; СЗ РФ. 2002., № 30. Ст. 3044.

добровольные взносы физических и юридических лиц. К иным поступлениям — доходы от использования временно свободных финансовых ресурсов фонда, а также средства из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот лицам, пострадавшим вследствие Чернобыльской катастрофы, и др. Средства данного фонда используются на выплату гарантированных пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение, санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

Деятельностью Фонда социального страхования руководит председатель, назначаемый Правительством РФ, и правление. Правление фонда определяет приоритетные задачи его деятельности, направления совершенствования государственного социального страхования и др. Руководство региональными и отраслевыми отделениями фонда возложено на их управляющих.

*Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования созданы в соответствии с Законом РФ от 28 июня 1991 г. «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Они действуют на основе положений Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденного постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. и Положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования, утвержденного постановлением Верховного Совета РФ от 24 февраля 1993 г.<sup>2</sup> Цель их создания — аккумулирование финансовых средств для обеспечения стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования. Фонды созданы на двух уровнях: федеральном и региональном (субъектов РФ). Это осуществлено в целях выравнивания условий по обеспечению финансирования программ обязательного медицинского страхования.*

Финансовые средства фондов находятся в государственной собственности РФ, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат. Источниками средств фондов обязательного медицинского страхования выступают: единый социальный налог в части, подлежащей зачислению в Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования; средства из федерального бюджета на выполнение федеральных программ обязательного медицинского страхования;

<sup>1</sup> Ведомости РФ. 1991. № 27. Ст. 920; СЗ РФ. 2003. № 52. Ст. 5037.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1993. № 32. Ст. 3902; 2000. № 32. Ст. 3341; 2001. № 13. Ст. 1147.

добровольные взносы физических и юридических лиц; доходы от использования временно свободных средств Федерального фонда и т. п.

Деятельностью фондов руководит правление и его постоянно действующий орган — исполнительная дирекция, возглавляемая исполнительным директором. Основными функциями правления Федерального фонда медицинского страхования являются: определение перспективных задач деятельности фонда, разработка проектов нормативных актов по совершенствованию системы обязательного медицинского страхования и т. д. На территориальные фонды возложены функции по определению перспектив деятельности указанных подразделений Фонда, согласование территориальных программ обязательного медицинского страхования граждан с органами исполнительной власти и другими организациями. Контроль за деятельностью фондов возложен на ревизионные комиссии фондов. Кроме того, ежегодно по инициативе правлений указанных фондов назначаются аудиторские проверки. Отчеты о результатах проверок представляются соответствующим органам представительной и исполнительной власти.

**Субъекты РФ и муниципальные образования** вправе формировать региональные и муниципальные внебюджетные фонды. Их создание должно оформляться решениями соответствующих органов власти и местного самоуправления в порядке и на условиях, установленных законодательством **РФ**.

#### **§ 4. Правовой режим целевых фондов Правительства Российской Федерации и правительств (администраций) субъектов Российской Федерации**

*Целевые фонды Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ — это создаваемые во исполнение законов о бюджете и, как правило, за счет бюджетных средств, экономически неденежные фонды, имеющие целевым назначением действие выполнению задач государства по развитию определенных отраслей экономики, малого предпринимательства, фундаментальных научных исследований. .*

В настоящее время к числу важнейших фондов Правительства РФ относятся:

— Государственный фонд конверсии, созданный на основе постановления Правительства РФ от 16 декабря 1995 г.<sup>1</sup> для финансирования затрат, связанных с переориентацией произ-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5165; 2002. № 35. Ст. 3382.

водственных мощностей, а также научно-технического потенциала и трудовых ресурсов предприятий и организаций оборонной промышленности с военных на гражданские нужды. Основными задачами Фонда являются: содействие государственной политике в области конверсии оборонной промышленности и научного, технологического и производственного потенциалов для разработки и производства продукции гражданского назначения, а также обеспечение конкурсного отбора конверсионных программ, подлежащих финансированию при поддержке Фонда и контроле за их реализацией;

— *Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства*, созданный во исполнение Федерального закона от 14 июня 1995 г. «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» на основании постановления Правительства РФ от 4 декабря 1995 г. «О Федеральном фонде поддержки малого предпринимательства»<sup>1</sup>. Основной целью деятельности Фонда является финансовое обеспечение Федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства, участие в финансировании региональных (межрегиональных) программ, а также проектов и мероприятий, направленных на поддержку и развитие малого предпринимательства. Основными направлениями его деятельности являются: содействие в формировании рыночных отношений на основе государственной поддержки малого предпринимательства и развития конкуренции, реализации целевых программ, проектов и мероприятий в области малого предпринимательства; участие в конкурсном отборе и реализации федеральных, региональных (межрегиональных), отраслевых (межотраслевых) и муниципальных программ развития и поддержки малого предпринимательства; осуществление финансовой поддержки инновационной деятельности предпринимательских структур и т. п.

В настоящее время общий перечень целевых фондов Правительства РФ насчитывает более 10 фондов, в том числе Российский гуманитарный научный фонд, Российский фонд фундаментальных исследований, Федеральный фонд производственных инноваций, Фонд по поддержке соотечественников за рубежом «Россияне» и др. На региональном уровне могут создаваться аналогичные целевые фонды правительства (администраций) субъектов РФ.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4924; 2000. № 49. Ст. 4823.

## § 5. Правовой режим государственных отраслевых (ведомственных) денежных фондов

Государственные отраслевые (ведомственные) денежные фонды — это фонды министерств и других органов управления федерального и регионального уровней, образованные на основе актов исполнительных органов государственной власти, в целях финансового обеспечения деятельности указанных министерств (ведомств), а также входящих в их систему предприятий, учреждений и организаций. Особенностями указанных фондов являются: создание на основе решения министерств и ведомств по согласованию с входящими в их систему предприятиями, учреждениями и организациями, в соответствии с законодательством РФ; использование для их формирования добровольных отчислений, осуществляемых на договорной основе с учреждениями и организациями, находящимися в ведении министерств и ведомств; использование финансовых ресурсов фондов в качестве дополнительного источника финансирования мероприятий внутриотраслевого характера; постоянный (долгосрочный), как правило, характер функционирования.

К числу основных отраслевых фондов относятся: централизованный фонд социального и материального развития Министерства иностранных дел<sup>1</sup>; фонды федеральных органов исполнительной власти для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок<sup>2</sup> и др. Наряду с отраслевыми (ведомственными) фондами могут образовываться и межотраслевые (межведомственные) фонды. Создание и использование отраслевых фондов регламентируется положениями, разрабатываемыми в соответствии с действующим законодательством РФ, министерствами и ведомствами, в которых создаются внебюджетные фонды.

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 24 мая 1995 г. «Об утверждении Положения о централизованном фонде социального и материального развития Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 2074.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 13 октября 1999 г. «Об утверждении Порядка образования и использования внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и коммерческих организаций для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5058; 2002. № 8. Ст. 848.

**Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Дайте понятие целевых государственных и муниципальных денежных фондов. Для каких целей они формируются?
2. По каким основаниям можно провести классификацию целевых государственных и муниципальных денежных фондов?
3. Охарактеризуйте правовой статус целевых бюджетных фондов.
4. На основе анализа федерального бюджета на текущий финансовый год назовите целевые бюджетные фонды. Какими подзаконными нормативными актами регулируется их деятельность?
5. В чем особенности правового режима государственных и местных внебюджетных фондов? Дайте характеристику основным государственным социальным внебюджетным фондам.
6. На основе анализа действующего законодательства приведите примеры и охарактеризуйте государственные экономические внебюджетные фонды (федерального либо регионального уровней).
7. В чем состоят особенности правового режима целевых фондов Правительства РФ и правительства (администраций) субъектов РФ?
8. На основе действующего законодательства приведите примеры действующих целевых фондов Правительства РФ. Охарактеризуйте правовые основы, цели создания, основные задачи Государственного фонда конверсии.
9. Приведите примеры и дайте характеристику одному из целевых фондов правительства (администрации) какого-либо субъекта РФ.
10. На основе самостоятельного подбора и изучения действующих правовых актов (постановлений Правительства РФ) дайте подробную характеристику по выбору: Фонду содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере; Российскому фонду фундаментальных исследований; Фонду льготного кредитования агропромышленного комплекса; Федеральному фонду производственных инноваций.
11. Могут ли налоговые платежи, поступающие в федеральный бюджет, быть источниками формирования целевых фондов Правительств (администраций) субъекта РФ?
12. Сопоставьте несколько Положений о региональных правительственные целевых фондах, выявите соответствие (отсутствие соответствия) федеральному законодательству.

13. Дайте характеристику государственным отраслевым (ведомственным) денежным фондам. Назовите отличительные черты.

14. Каковы особенности правового режима государственных отраслевых (ведомственных) денежных фондов?

15. На основе анализа действующего федерального законодательства приведите примеры действующих государственных отраслевых (ведомственных) денежных фондов.

## **Раздел II. Правовой режим финансов государственных и муниципальных предприятий (коммерческих организаций)**

### **Глава 10. Общие положения правового режима финансов 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 самоокупаемости и самофинансирования; б) относится к децентрализованным финансам (в отличие, например, от государственного бюджета и др.).

*Финансы предприятий — это система экономических (денежных) отношений, возникающих при образовании, распределении и использовании предприятиями денежных фондов в связи с осуществлением или производственно-хозяйственной и социальной деятельности.* В материальном выражении они представляют собой совокупность денежных фондов, или финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении конкретных предприятий. К ним относятся фонды накопления и потребления, резервные, социальные и жилищные фонды, фонды материального поощрения работников 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 банков, средства, выделяемые вышеупомянутой организацией, и в предусмотренных случаях дотации из бюджета и целевое бюджетное финансирование и др. (например, добровольные взносы (пожертвования) организаций и граждан)<sup>1</sup>. Также планомерно они используются предприятиями в соответствии с их производственными планами, 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 ходе 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 призваны *и активно воздействовать на повышение ее эффективности*. Финансы предприятий входят в систему финансов соответствующих отраслей экономики, находящихся в ведении министерств и других отраслевых органов государственного управления.

Финансы предприятий играют важную роль не только в обеспечении денежными средствами производственно-хозяйственной деятельности, но и в определенной мере — социальной жизни каждого трудового коллектива, а в конечном счете — 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 целом. Однако на современном этапе в связи с трудностями экономических преобразований финансы предприятий не выполняют в значительной мере своего предназначения.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746; Примерный устав федерального государственного унитарного предприятия. Утв. распоряжением Минимущества России от 11 декабря 2003 г. // БНА. 2004. № 8.

Рассматривая понятие финансовых предприятий, необходимо учитывать, что оно охватывает предприятия, т. е. коммерческие организации (ст. 50 ГК РФ), основанные на разных формах собственности.

В результате приватизации (процесс которой продолжается), обусловленной переходом к рыночным экономическим отношениям, большая часть предприятий утратила государственную форму собственности. Однако не все объекты подлежат приватизации в силу их особой социально-экономической роли для государства и важного значения в обеспечении устойчивости экономики и социальной стабильности.

*Финансы государственных и муниципальных предприятий особо выделяются и в аспекте воздействия на них норм финансового права.* Это обусловлено тем, что они, в отличие от финансовых других предприятий, входят в сферу действия функций государственного управления. Поэтому круг финансово-правовых отношений, возникающих при функционировании финансовых государственных и муниципальных предприятий, является более широким. При наличии общих для всех предприятий финансовых правоотношений (в основном, по поводу уплаты налогов), государственные (муниципальные) предприятия, помимо них, вступают и в другие финансовые отношения государственно-властного характера, обусловленные функциями государственного управления этими предприятиями.

## § 2. Правовой режим финансовых государственных и муниципальных предприятий как институт финансового права

Имущество государственных и муниципальных предприятий находится соответственно в государственной или муниципальной собственности. Эти предприятия действуют в форме унитарных, т. е. имущество их является неделимым, не распределяется по вкладам и паям. Причем в форме унитарных могут быть образованы только государственные и муниципальные предприятия. Обобщенно правовой статус этих предприятий, включая сферу финансовых отношений, определен Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Среди государственных и муниципальных унитарных предприятий законодательство выделяет предприятия, основанные на праве: 1) хозяйственного ведения и 2) оперативного управления, именуемые казенными предприятиями.

*Унитарные государственные и муниципальные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, создаются по реше-*

нию уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, который утверждает и его устав. Данное предприятие несет ответственность по своим обязательствам, но не отвечает по обязательствам собственника (государства и муниципальных образований). Учреждение *казенных* предприятий обусловлено разными государственными задачами. Это могут быть промышленные, сельскохозяйственные и др. предприятия. Так, Указом Президента РФ от 18 июля 1998 г. предписано учредить на праве **оперативного** управления федеральное государственное унитарное предприятие «Росстройпром».

Федеральное казенное предприятие создается по **решению**, Правительства РФ или федеральным органом исполнительной власти, которые утверждают и его устав. Аналогичный порядок установлен в отношении региональных и муниципальных казенных предприятий. Такие предприятия работают в более жестком правовом режиме, что относится и к их финансовой деятельности. В частности, они могут получать кредиты только при наличии гарантий упомянутых органов власти, без согласия которых не вправе отчуждать закрепленное за **данными** предприятиями 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 отличие от других унитарных предприятий, в казенном предприятии уставный фонд не **формируется**.

В отношении государственных унитарных предприятий **приняты меры по усилению контроля за их деятельностью, включая** финансовую, предписано обязательное проведение ежегодных аудиторских проверок и **включение** соответствующего положения в устав **предприятия**<sup>1</sup>. Собственник имущества

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 29 января 2000 г. «Об аудиторских проверках федеральных государственных унитарных предприятий» // СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 763; Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2000 г. «Об усилении контроля за деятельностью федеральных государственных унитарных предприятий и управлением находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ» // СЗ РФ. 2000. № 6. Ст. 777.

унитарных предприятий всех видов согласно Закону об этих предприятиях принимает решения о проведении *аудиторских проверок*, утверждает аудитора и определяет размер оплаты его услуг (ст. 20).

В связи с функционированием финансовых государственных и муниципальных предприятий возникают экономические (денежные) отношения, в которых участвуют предприятия, 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 ряде финансово-правовых институтов, в частности, институтах налогового права, государственных и муниципальных расходов и др.

Вместе с тем определенную совокупность представляют нормы, закрепляющие *организацию финансовых государственных и муниципальных предприятий в целом*. К ним относятся финансово-правовые нормы, определяющие виды денежных фондов предприятий, отраслевых органов государственного и муниципального управления, источники их образования, порядок планирования и целевое назначение, права и обязанности предприятий, органов государственного управления по планированию, образованию и использованию денежных фондов, распределению накоплений. Совокупность таких норм характеризует *правовой режим финансовых государственных и муниципальных предприятий как особое подразделение (институт) финансового права*.

При осуществлении прав и обязанностей, предусмотренных данными финансово-правовыми нормами, государственные и муниципальные предприятия вступают в правоотношения с соответствующими органами исполнительной власти, финансовыми и налоговыми органами, органами государственных межотраслевых объединений. Основанием возникновения этих отношений обычно является финансовый план предприятия, а также иные индивидуальные финансово-правовые акты министерства, другого отраслевого органа государственного управления. При этом права и обязанности предприятия в области финансов связаны с осуществляющей им производственно-хозяйственной де-

ятельностью, а органа государственного управления — с организацией и руководством этой деятельностью.

Для активной финансовой деятельности и эффективного использования финансов важно обеспечить четкое правовое регулирование и закрепление компетенции в этой области как низовых, так и руководящих звеньев отрасли экономики.

## **Глава 11. Правовое регулирование финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий**

### **§ 1. Понятие и содержание финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий**

*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 во взаимоотношениях с подведомственными им предприятиями. 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. 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 предприятий и муниципальных предприятий:

а) по планированию своих финансовых ресурсов (как собственных, так и выделенных из государственного или местного бюджета, полученного банковского кредита и др.) на основе утверждаемых компетентным органом показателей лимитов, плановых заданий, государственных или муниципальных заказов, а также показателей эффективности использования государственного и муниципального имущества федеральными единичными предприятиями;

б) по распределению и использованию финансовых ресурсов на цели производства и реализации продукции, расширения

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. Государственное или муниципальное предприятие обязано ежегодно перечислять в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, размерах и в сроки, определяемые Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления;

г) по распределению финансовых ресурсов между своими производственными единицами и структурными подразделениями;

д) по осуществлению финансового контроля на предприятиях.

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 формированию уставного фонда подведомственных им государственных и муниципальных предприятий. Названный фонд может формироваться за счет денежных средств, а также ценных бумаг, других вещей, имущественных прав, имеющих денежную оценку. Размер фонда государственного унитарного предприятия определяется в рублях и должен составлять не менее пяти тысяч минимальных размеров оплаты труда, а муниципального предприятия — не менее одной тысячи минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом (в казенном предприятии уставный фонд не формируется);

б) по определению порядка составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности подведомственных унитарных предприятий;

в) 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;

- г) по распределению и использованию находящихся в их распоряжении финансовых ресурсов на проведение централизованных мероприятий по развитию отрасли и содержание центрального аппарата;
- д) по распределению и перераспределению денежных средств и накоплений между подведомственными предприятиями;
- е) по распределению бюджетных и кредитных ресурсов, выделенных в их распоряжение, между подведомственными предприятиями;
- ж) по созданию и использованию централизованных денежных фондов на материальное поощрение, социально-культурные мероприятия, развитие производства, науки и техники в отрасли;
- з) по осуществлению финансового контроля за подведомственными предприятиями, объединениями, организациями и в системе центрального аппарата;
- и) по утверждению бухгалтерской отчетности и отчетов подведомственных унитарных предприятий.

За финансовой деятельностью унитарного государственного и муниципального предприятия, помимо собственника, в лице соответствующих органов исполнительной власти, осуществляют контроль и другие уполномоченные государственные органы — налоговые, финансовые и др. Бухгалтерская отчетность унитарного предприятия в случаях, определенных собственником его имущества, подлежит обязательной ежегодной аудиторской проверке независимым аудитором. По окончании отчетного периода предприятие представляет уполномоченным федеральным и региональным органам власти или местного самоуправления отчетность и иные документы, перечень которых определяется Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления. В целях обеспечения эффективного управления государственным сектором экономики уполномоченный орган ведет *реестр показателей* экономической эффективности деятельности унитарных предприятий.

## § 2. Принципы финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий

Финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий свойственны определенные *принципы*, нашедшие отражение в законодательстве. Это следующие принципы.

1. Принцип *финансовой самостоятельности* предприятий, сочетающейся с государственным регулированием и управлением в установленных правовыми нормами пределах.

2. Принципы *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). В необходимых случаях унитарные предприятия вправе осуществлять в установленном порядке (*по согласованию с собственником имущества*) заимствования средств: а) в формах банковского кредита; б) бюджетных кредитов, предоставленных на условиях и в пределах лимитов, которые предусмотрены бюджетным законодательством РФ; в) путем размещения облигаций или выдачи векселей. Вместе с тем 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. 13) предусмотрено, в частности, что унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

5. Принцип *разграничения финансовых ресурсов предприятия и финансовых ресурсов (казны) государства или муниципального образования* (п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215 ГК РФ).

6. Принцип *разграничения средств*, предназначенных для основной (текущей) деятельности, и для капитальных вложений. Данный принцип направлен на обеспечение целевого использования средств.

7. Принцип *контроля* за использованием государственными и муниципальными предприятиями финансовых ресурсов. Кон-

троль осуществляется компетентными государственными органами, в соответствующих случаях — органами местного самоуправления. Помимо этого осуществляется внутренний (внутрихозяйственный) финансовый контроль, который проводится силами каждого предприятия непосредственно.

8. Принцип участия трудового коллектива в планировании производства, социального развития и соответствующего использования финансовых ресурсов. Так, ТрК РФ (ст. 2), исходя из общепризнанных принципов, норм международного права и в соответствии с Конституцией РФ, к числу основных принципов правового регулирования трудовых отношений относит обеспечение права работников на участие в управлении организацией в предусмотренных законом формах.

В российском законодательстве не имеется законодательного акта, который урегулировал бы в целом вопросы правового режима финансовых государственных и муниципальных предприятий и финансовой деятельности этих предприятий. Однако принятый 14 ноября 2002 г. Федеральный закон «О государственных и муниципальных предприятиях» в значительной мере устранил этот пробел. Детальное урегулирование на законодательном уровне в кодифицированной форме получили лишь отношения предприятий, возникающие в связи с платежами, входящими в систему налогов и сборов. 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 власти, а также акты самих отраслевых государственных органов. 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. Существенное значение имеют уставы унитарных, в том числе казенных, предприятий, утверждаемые уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Дайте определение понятия финансов предприятий. Назовите их особенности как звена финансовой системы РФ.
2. Какова роль финансовых предприятий?

3. Какие финансовые правоотношения возникают в связи с функционированием финансов предприятий? Какие предприятия (по организационно-правовым формам и формам собственности) участвуют в этих правоотношениях?

4. Укажите особенности финансовых правоотношений, в которых участвуют государственные и муниципальные унитарные предприятия.

5. На основании законодательства назовите источники средств, за счет которых формируется уставный фонд унитарного предприятия.

6. Дайте определение понятия финансовой деятельности предприятия. Каково ее содержание?

7. Назовите основные права и обязанности государственных и муниципальных унитарных предприятий, соответствующих их функциям в области финансовой деятельности.

8. В каких формах и в каком порядке государственные и муниципальные предприятия осуществляют заимствования средств? Ответ дайте на основании законодательства.

9. Каковы полномочия органов государственного управления и местного самоуправления в отношении финансовой деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий?

10. Каковы особенности правового положения государственных и муниципальных унитарных предприятий в сравнении с казенными предприятиями? Ответ дайте на основе законодательства.

11. Назовите правовые принципы финансовой деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий.

12. На какие цели используются финансовые ресурсы государственных и муниципальных предприятий?

13. С какими органами государственной власти и местного самоуправления вступают в финансовые правоотношения государственные и муниципальные унитарные предприятия?

14. Что означает самоокупаемость и самофинансирование применительно к государственным и муниципальным предприятиям?

15. На основе каких правовых актов осуществляют финансую деятельность государственные и муниципальные предприятия?

16. Проведите анализ Примерного устава федерального государственного унитарного предприятия в аспекте правового ре-

жима финансов государственного унитарного предприятия; аналогичную работу проведите с уставом унитарного предприятия регионального и муниципального уровня.

17. Сделайте подборку правовых актов регионального и муниципального уровня, регулирующих правовой режим соответствующих унитарных предприятий.

## **Раздел III. Правовое регулирование государственных и муниципальных доходов**

### **Глава 12. Понятие, система и основы правового регулирования государственных и муниципальных доходов**

#### **§ 1. Понятие и основы правового регулирования источников государственных и муниципальных доходов**

Для выполнения задач и функций государства и муниципальных образований необходимы финансовые ресурсы. Поэтому в их собственность и распоряжение направляется часть национального дохода страны в виде различных денежных платежей и поступлений, которые становятся соответственно государственными или муниципальными доходами. В процессе формирования этих 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, используется 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 деятельности 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 перерас-

*пределения 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 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 БК РФ и НК РФ, Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»<sup>1</sup> (действует до 1 января 2005 г.). БК РФ содержит нормы о распределении бюджетных доходов в бюджетной системе, Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» группирует их по видам. Урегулировано привлечение государственными и муниципальными образованиями заемных средств<sup>2</sup>, определены источники финансовых

<sup>1</sup> Ведомости РФ. 1992. № 11. Ст. 527; СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4444.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 20 июля 1998 г. «Об Особенностях эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

ресурсов, используемые для инвестиций, в том числе предприятиями<sup>1</sup> и т. д.

Полномочия субъектов Федерации и органов местного самоуправления по формированию соответствующих финансовых фондов и их источников определены в БК РФ и НК РФ, федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О финансовых основах местного самоуправления» 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 доходов объединяются в определенную систему. *Система государственных и муниципальных доходов — это совокупность различных видов денежных платежей (поступлений), направляемых в собственность и распоряжение государства и муниципальных образований, основанная на единых основных правовых принципах ее формирования и функционирования и имеющая свою объективно обусловленную структуру.*

Действующей в Российской Федерации системе государственных и муниципальных (местных) доходов свойствен *принцип единства*. Оно 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

<sup>1</sup> 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.

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 зависят 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, гарантii 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. 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 деятельности государства или муниципальных предприятий, а также от использования имущества и природных ресурсов государства или муниципальных образований (при этом получаемые доходы (прибыль) частично зачисляются в бюджетную систему и вместе с тем остаются в распоряжении предприятий); б) от совместных предприятий, от иностранных предприятий и организаций, действующих на территории РФ; в) от личных доходов граждан.

*По территориальному уровню* доходы подразделяются на федеральные; региональные (субъектов Федерации); местные (муниципальных образований).

В зависимости от юридических особенностей и юридической формы государства и муниципальных образований выделяются налоговые и неналоговые доходы. Налогам свойственны признаки обязательности и индивидуальной безвозмездности по юридической форме, регулярности поступления от определенного налогооблагаемого объекта. Они имеют решающее значение в

формировании доходов бюджетной системы РФ. Близкими к ним по форме являются сборы (ст. 8 НК РФ). 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 смысле слова (собственные доходы) и о финансовых ресурсах, которые используются ими временно и подлежат возврату (заемные средства). Полученные таким путем средства подлежат возврату и потому 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, а также более полному использованию денежной массы в стране и включению ее в обслуживание потребностей общества.

Учитывая *порядок образования и использования* государственных и муниципальных (местных) доходов, их можно разделить на две группы: централизованные и децентрализованные доходы. *Децентрализованные* государственные (и местные) доходы — это доходы государственных (и муниципальных) предприятий, других организаций, которые после уплаты налогов и выполнения других обязательств остаются в их непосредственном распоряжении и используются ими самостоятельно на производственные и социальные нужды. Главным образом это часть прибыли предприятий. К *централизованным* (в разных территориальных масштабах) относятся доходы, сосредоточенные в государственных и местных бюджетах и таких же внебюджетных фондах. Именно эти доходы *законодательство (ГК РФ)* относит к *государственной казне РФ и субъектов РФ, муниципальной казне*,

ограничивает 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, что специально закрепляется законодательством, определяющим их целевое назначение. Например, государственные социальные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, Фонд государственного социального страхования, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования) формируются за счет специально для них предназначенного платежа — единого социального налога.

Таким образом, 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 РФ и регулирующее ее законодательство находятся в сложном процессе становления, обусловленном экономическими и политическими переменами в стране.

### **§ 3. Неналоговые государственные и муниципальные доходы**

Неналоговые доходы 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.*

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 или 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. Причем эти платежи могут иметь *целевое назначение*, т. е. расходоваться на тот объект, за пользование которым они были уплачены (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 использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности* (доходы от сдачи в аренду государственного или муниципального имущества; дивиденды по акциям, принадлежащим государству и муниципальным образованиям; проценты, полученные от размещения в банках временно свободных бюджетных средств; доходы от оказания услуг или компенсации затрат государства; перечисление прибыли Центрального банка РФ и др.);

*доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности* (поступления от приватизации организаций; от продажи государством и муниципальными образованиями принадлежащих им земельных участков, производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования, квартир, акций; от реализации конфискованного и бесхозяйного имущества, имущества, пере-

ходящего 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, за нецелевое использование бюджетных средств; административные штрафы; суммы, взыскиваемые с лиц, виновных в совершении преступлений и недостаче 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 пошлины и сборы и др.).

Неналоговые доходы подразделяются на три уровня: федеральные, региональные (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, подконтрольность налоговым или в соответствующих случаях таможенным органам). Но они существенно отличаются от налогов свойственным им возмездным характером. Признак же 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 сходство данных платежей с налогами, законодательство объединило их в единую систему платежей, названную НК РФ системой налогов и сборов (гл. 2). Такой же подход принят и в Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации».

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).

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 иливещевых выигрыш<sup>1</sup> и выплачивается владельцам выигравших билетов. Порядок организации и проведения лотерей урегулирован Федеральным законом от 13 ноября 2003 г. «О лотереях»<sup>1</sup>. До этого Закона действовали подзаконные акты временного характера. Согласно названному Закону лотерея — это игра, которая проводится в соответствии с договором и в которой одна сторона(организатор лотереи) проводит разыгрыши призового фонда лотереи, а вторая сторона (участник лотереи) получает право на выигрыш, если она будет признана выигравшей в соответствии с условиями лотереи. В зависимости от территории их проведения лотереи могут быть международными, всероссийскими, региональными и муниципальными. В зависимости от организатора лотереи подразделяются на государственные и негосударственные.

Поскольку лотерейная деятельность связана с получением доходов и распределением их между организаторами лотерей, государством (или муниципальными образованиями) и приобретателями лотерейных билетов, а также затрагивает права и законные интересы граждан, осуществляется государственное регулирование этой деятельности. Государственное регулирование в данном случае включает в себя: выдачу разрешений уполномоченным органом государственной власти или местного самоуправления, ведение реестра лотерей, контроль за их проведением, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей. Кроме того, федеральными правовыми актами устанавливаются формы и сроки предоставления отчетности о лотереях, обязательные нормативы лотереи, порядок налогообложения организаторов и участников лотерей.

К обязательным нормативам лотереи относятся: а) размер призового фонда лотереи по отношению к выручке от проведения лотереи должен составлять не менее 50%, но не более 80%;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4434.

б) размер целевых отчислений от лотереи, предусмотренный ее условиями, должен составлять не менее 10% от выручки. Организатор лотереи обязан ежеквартально осуществлять целевые отчисления, исходя из размера обязательного норматива. Целевые отчисления используются для финансирования социально значимых объектов и мероприятий (по развитию физической культуры и спорта, образования, науки и т. п.), а также осуществления благотворительной деятельности.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Определите понятие государственных и муниципальных (местных) доходов. Что в них общего и в чем основное правовое различие?
2. Назовите правовые акты, регулирующие систему государственных и муниципальных доходов.
3. На какие виды (группы) подразделяются государственные и муниципальные доходы? Проведите классификацию по разным основаниям.
4. Назовите признаки, по которым различаются между собой налоговые и неналоговые государственные и муниципальные доходы.
5. Какие виды поступлений денежных средств в составе государственных и муниципальных доходов являются обязательными платежами?
6. Какие виды поступлений денежных средств зачисляются в состав государственных и муниципальных доходов на добровольной основе?
7. Что относится к заемным средствам в составе финансовых ресурсов государства и муниципальных образований?
8. Каковы особенности лотерей как способа привлечения средств государства и муниципальных образований?

## **Глава 13. Налоговое право: общие положения**

### **§ 1. Понятие налогов, их роль и система**

В условиях перехода к рыночным отношениям в Российской Федерации основным источником доходов бюджетов всех уровней стали налоги. В связи с этим вопросы правового регулирования налогообложения относятся к числу наиболее актуальных в экономической и социальной жизни Российского государства. Поэтому налоговое право как одно из подразделений (подотрас-

лей) финансового права становится его крупнейшей составной частью с перспективой дальнейшего развития.

Налоги — один из древнейших экономических инструментов, применяемых в обществе. 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. При всех изменениях, происходящих в процессе развития человеческого общества и государства, сохранилось главное предназначение налогов как источника средств, обеспечивающих функционирование государства, хотя роль их стала более многозначной.

*Налоги в финансово-правовом аспекте — это обязательные и по юридической форме индивидуально безвозмездные платежи организаций и физических лиц, установленные в пределах своей компетенции представительными органами государственной власти или местного самоуправления для зачисления в бюджетную систему (или в указанных законодательством случаях — внебюджетные государственные и муниципальные целевые 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 отражаются сущность и характерные особенности правоотношений, возникающих при взимании налогов. Современное российское законодательство также уделило ему внимание, что, без сомнения, важно. НК РФ (ст. 8) 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 Кодексом (государственная пошлина и др.) и включенных в единую систему, не сформулированы.

*Согласно 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.*

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).*

Роль налогов в государстве и обществе состоит в следующем. Основная их роль — *фискальная* (от лат. *fiscus* — казна), соответственно чему они используются как источник доходов государственной или муниципальной казны, предназначенный для удовлетворения интересов общества и государства.

Вместе с тем в налогах заложены большие возможности и *по регулированию социально-экономических процессов* в стране со стороны государства. Так, налоги могут использоваться для регулирования процессов производства и потребления, уровня доходов населения (дифференциация ставок, предоставление льгот и др.). Налоги могут быть элементом механизма, регулирующего демографические и экологические процессы, молодежную политику, иные социальные явления. Порядок налогообложения может отражать признание государством особых заслуг определенных категорий граждан перед обществом (освобождение от налогов участников Великой Отечественной войны, Героев Советского Союза и Российской Федерации и т. д.).

Помимо рассмотренных функций налогам свойственна и *функция контроля*. В ходе налогообложения со стороны государства проводится контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций, учреждений, за правомерностью получения доходов гражданами, источниками этих доходов, за использованием имущества, в том числе земли.

Только всесторонний учет всех этих функций налогов обеспечит успешную налоговую политику, сделает налоги эффективным механизмом воздействия на экономику страны. Переход к рыночной экономике обусловил становление новой системы налогов и регулирующего ее законодательства. Развитие этого процесса продолжается<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Химичева Н. И. Налоговое право. М., 1997. Гл. 1. § 2.

Эффективность установленной системы налогообложения, ее возможности стимулирования общественного производства будут проверяться временем. Однако в ней еще заметно преобладание фискальной функции, хотя это и не привело к достаточности средств в бюджетной системе. Основной целью налогового реформирования продолжает оставаться достижение оптимального соотношения между стимулирующей и фискальной ролью налогов.

НК РФ объединяет в единую систему вместе с налогами сборы и государственную пошлину. Упомянутые платежи отличаются от налогов. В определенной мере часть из них носит возмездный характер: они являются платой или за услуги (например, государственная пошлина), или за разрешение на какую-то 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.), они подлежат систематическому внесению в казну в предусмотренные сроки.

Вместе с тем эти платежи объединяют с налогами 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 с одинаковыми контрольными полномочиями, мерами принудительного воздействия. При этом законодатель не делает различия в общих **правах** и обязанностях субъектов, касающихся всех этих платежей, в том числе налогов. В соответствии с Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации» они составляют группу **налоговых доходов**.

Первоначально Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» 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 НК РФ в начале 1999 г. более 50. 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 указанным Законом (ст. 19–21). В новой редакции ст. 13–15 НК РФ (вступают в силу с 1 января 2005 г.) общее количество платежей сокращено до 15.

Объединение налоговых платежей в систему предполагает возможность их классификации, позволяющей лучше уяснить сущность этой категории. 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 относится, например, налог на прибыль организаций, ко второй — налог на доходы физических лиц, налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения. Однако для настоящего времени характерно, что большая часть налогов является *общими* для юридических и физических лиц. В зависимости от *направления использования* налоги могут быть *общего значения и целевыми*. Налоги общего значения, а они в основном таковыми являются, зачисляются в бюджет как общий денежный фонд и используются при его исполнении без привязки к конкретным мероприятиям. Целевые налоги зачисляются во внебюджетные или бюджетные целевые фонды или выделяются в бюджете отдельной строкой для целевого использования (например, единый социальный налог, зачисляемый в государственные социальные внебюджетные фонды). В последнее время круг целевых налогов резко сократился.

В зависимости от *формы возложения налогового бремени* выделяются *прямые и косвенные налоги*. 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. При косвенном налогообложении налог устанавливается в виде надбавки к цене реализуемых товаров, и в результате этого не связан непосредственно 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 Налогами являются *акцизы*, налог на добавленную стоимость, налог с продаж (отмененный с 1 января 2004 г.).

Помимо рассмотренной классификации Закон «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а затем и НК РФ (гл. 2) подразделили налоги на три уровня с учетом *федеративного государственного устройства и организации в России и местного самоуправления*: а) федеральные; б) региональные (субъектов Федерации); в) местные.

К *федеральным налогам* нормами Закона «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (действует до 1 января 2005 г.) и ст. 13 НК РФ отнесены: налог на добавленную стоимость; акцизы; налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц; единый социальный налог и др. Кроме налогов к федеральным платежам отнесены государственная пошлина, некоторые сборы и иные платежи. Федеральные налоги, сборы и иные платежи в разном порядке используются для формирования доходов бюджетов всех уровней. Таким образом, *федеральные налоги отличают следующие особенности*: 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 определяются законодательством РФ. Это не исключает зачисления их не только в федеральный бюджет, но и бюджеты другого уровня.

К *налогам субъектов Федерации (региональным)* отнесены: налог на имущество организаций, транспортный налог и др. (ст. 14 НК РФ). Как и федеральные налоги, они устанавливаются законодательными актами РФ и взимаются на всей ее территории. Однако их конкретные ставки, порядок и сроки уплаты определяются органами государственной власти субъектов Федерации в установленных федеральным законодательством пределах. Они зачисляются в соответствующие бюджеты, а также могут быть переданы полностью или частично в местные бюджеты.

В группу *местных налогов и сборов* входят: налог на имущество физических лиц и земельный налог (ст. 15 НК РФ). Они также 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. Местные налоги и сборы относятся к источникам доходов местных бюджетов.

Законодательство РФ закрепляет исчерпывающий перечень системы налогов, сборов и других платежей. Не предусмотрены

ные в нем региональные или местные налоги и сборы не могут устанавливаться на территории России (п. 6 ст. 12 НК РФ). Таким образом, законодательство РФ закрепило порядок установления налогов и сборов, 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 представительными органами 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).

## **§ 2. Налоговое право Российской Федерации и его источники**

Общественные отношения, возникающие в связи с установлением 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 и взиманию налогов с организаций и физических лиц, зачисляемых в бюджетную систему и в предусмотренных случаях — внебюджетные государственные целевые фонды.

**Налоговому** праву свойственны все принципы финансового права в целом как его подотрасли. Вместе с тем налоговое право характеризуется и присущими именно ему специфическими *принципами*. 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 Российской Федерации, разгра-

ничении 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**, основанные 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, расовых, 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, нарушающих единое экономическое пространство РФ**; 5) **приоритетность НК РФ** в установлении, изменении и отмене налогов и сборов всех уровней; 6) необходимость формулирования законодательства таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком размере он должен платить; 7) толкование всех сомнений, противоречий и неясностей законодательства о налогах и сборах *в пользу налогоплательщика (плательщика сбора)*; 8) 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.

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 плательщиков предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими плательщиками, 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 РФ, с указанием оснований их использования налогоплательщиком в порядке и пределах, предусмотренных ст. 12 НК РФ.

С принятием НК РФ оформилось выделение Общей и Особенной частей налогового права: часть первая НК РФ, в сущности, относится к Общей части налогового права, а часть вторая, урегулировавшая конкретные налоговые платежи, — к Особенной.

Состав *источников налогового права* (как подотрасли финансового права) определяется принципом федерализма и действием местного самоуправления в стране. Главными источниками налогового права являются НК РФ и другие федеральные законодательные акты, а также принятые на их основе законы субъектов РФ, акты представительных органов местного самоуправления. Все они базируются 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 (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* (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». 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 и явился предшественником *НК РФ*, часть первая которого введена в действие с 1 января 1999 г. Эта часть Кодекса предусматривает общие принципы налогообложения и сборов; виды налогов и сборов, взимаемых в Российской Федерации; 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. начали вводиться в действие главы части второй НК РФ, посвященные конкретным налогам<sup>1</sup>. Вместе с тем в отношении системы налогов и сборов в целом, а также не охваченных введенными в действие главами второй части НК РФ, продолжают действовать Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (до 1 января 2005 г.) и принятые на его основе законы о конкретных налогах. Помимо того, в отношении налогообложения товаров, перемещаемых через таможенную границу, применяются ТК РФ и Закон РФ от 21 мая 1993 г. «О таможенном тарифе».

В систему нормативных правовых актов о налогах и сборах входят законы Российской Федерации и ее субъектов, а также решения представительных органов местного самоуправления. При внесении изменений в эти акты они не имеют обратной силы в случаях ухудшения положения плательщиков налогов и сборов, и, напротив, при улучшении их положения, если это прямо предусмотрено, такие акты могут иметь обратную силу (ст. 5 НК РФ).

В некоторых случаях, предусмотренных законодательством, вопросы налогообложения регулируются постановлениями Правительства РФ (например, установление 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 сбо-

---

<sup>1</sup> На 1 сентября 2004 г. приняты главы 21–30 части второй НК РФ (СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4435, 4444).

рами, не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах.

НК РФ особо выделяет правовые акты финансовых и налоговых органов исполнительной власти, 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).

### **§ 3. Налоговые правоотношения. Субъекты налоговых правоотношений, 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 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 ними возникают правоотношения между представительными и исполнительными органами власти.

Установленные 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 ставками и в предусмотренные сроки, а обязанность компетентных органов — обеспечить уплату налогов.

Невыполнение налогоплательщиками своей обязанности влечет за собой причинение материального ущерба государству

или муниципальным образованиям, ограничивает их возможности по реализации своих функций и задач. Поэтому законодательство предусматривает строгие меры воздействия на лиц, допустивших такое правонарушение.

В рассматриваемых налоговых правоотношениях участвуют: налогоплательщики, налоговые органы и кредитные организации — банки, которые принимают и зачисляют налоговые платежи на счета соответствующих бюджетов. Они являются носителями юридических прав и обязанностей в данных отношениях, т. е. субъектами налогового права. Помимо налогоплательщиков, в НК РФ названы налоговые агенты и сборщики налогов (ст. 24 и 25). Налоговые агенты — это лица, на которых 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 должностные лица, которые осуществляют прием от налогоплательщиков средств в уплату налогов и перечисление их в бюджет (например, органы связи). Права и обязанности сборщиков налогов подлежат дальнейшему правовому регулированию. 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). Соответственно определяется и понятие плательщика сборов. Согласно Кодексу *филиалы и иные обособленные подразделения российских организаций*, в отличие от ранее действовавшего законодательства, *исполняют обязанности* этих организаций по уплате налогов и сборов по месту своего нахождения.

В перечне обязанностей налогоплательщиков Кодекс выделил две группы: общие для организаций и физических лиц обязанности и 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 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) в течение четырех лет обеспечивать сохранность данных бухгалтерского учета и других документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, а также документов, подтверждающих полученные доходы (для организаций — также и произведенные расходы) и уплаченные (удержанные) налоги и др.

*На налогоплательщиков — организации и индивидуальных предпринимателей*, помимо перечисленных, возложены обязанности 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 обязаны уплачивать законно установленные сборы, а также нести иные обязанности, установленные законодательством о налогах и сборах (п. 3 ст. 23).

Таким образом, в первую очередь называется обязанность уплатить законно установленные налоги и сборы. Такая обязанность имеет конституционный характер: в ст. 57 Конституции РФ закреплено, что каждый обязан платить законно установленные налоги.

Вместе с тем налогообложение некоторых субъектов может быть заменено другой формой выполнения данной обязанности. Это касается субъектов предпринимательской деятельности (инвесторов) 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 (НДС, акцизов и др.) заменяется передачей государству части продукции на условиях соглашения (гл. 26<sup>4</sup> НК РФ).

*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. Кодекс (ст. 44) установил и *основания прекращения обязанности по уплате налога и (или) сбора*, к которым относятся; *уплата налога и (или) сбора налогоплательщиком или плательщиком сбора*; *возникновение обстоятельств*, с которыми законодательство о налогах и (или) сборах связывает прекращение обязанности по уплате данного налога и сбора; *смерть налогоплательщика или признание его умершим в порядке, установленном гражданским законодательством РФ*; *ликвидация организации-налогоплательщика* после проведения ликвидационной комиссией всех расчетов с бюджетами (внебюджетными фондами).

Неспособность юридического лица — коммерческой организации или индивидуальных предпринимателей уплатить налоги является основанием для признания этого лица в установленном законом порядке банкротом. 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): получать от налоговых органов по месту учета бесплатную информацию о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах; получать от налоговых органов и других уполномоченных государственных органов пись-

менные разъяснения по вопросам применения законодательства о налогах и сборах; использовать налоговые льготы при наличии оснований и в порядке, установленном законодательством о налогах и сборах; получать отсрочку, рассрочку, налоговый кредит или инвестиционный налоговый кредит; право на свое-временный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных налогов, пени, штрафов; присутствовать при проведении выездной налоговой проверки; получать копии акта налоговой проверки и решений налоговых органов, а также налоговые уведомления и требования об уплате налога; не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц, не соответствующие Кодексу или иным федеральным законам; требовать соблюдения налоговой тайны; требовать в установленном порядке возмещения в полном объеме убытков, причиненных незаконными решениями налоговых органов или незаконными действиями (бездействием) их должностных лиц, и др.

*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* наделены на основании НК РФ следующими правами (ст. 31): требовать от налогоплательщика или налогового агента документы, служащие основаниями для исчисления и уплаты налогов; проводить налоговые проверки; при проведении налоговых проверок у налогоплательщика или налогового агента производить выемку документов, свидетельствующих о совершении налоговых правонарушений; приостанавливать операции по счетам лиц в банках и налагать арест на имущество налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов; осматривать (обследовать) любые используемые налогоплательщиком для извлечения дохода 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 на-

логоплательщиков устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах, контролировать выполнение указанных требований; взыскивать недоимки по налогам и пени в порядке, установленном Кодексом; заявлять ходатайства об аннулировании или приостановлении действия лицензий на право осуществления определенных видов деятельности; создавать налоговые посты.

Кроме того, налоговые органы вправе *предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски: о взыскании налоговых санкций; о признании недействительной государственной регистрации юридического лица или физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; о ликвидации организации и в других случаях, предусмотренных НК РФ (ст. 31).*

*В круг обязанностей налоговых органов* входят: соблюдение законодательства о налогах и сборах; осуществление контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах; ведение в установленном порядке учета налогоплательщиков; проведение разъяснительной работы по применению законодательства о налогах и сборах, бесплатное информирование налогоплательщиков о действующих налогах и сборах; осуществление возврата или зачета излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, пеней и штрафов; соблюдение налоговой тайны; направление налогоплательщику копии акта налоговой проверки и решения налогового органа, а также налогового уведомления и требования об уплате налога и сбора и др. 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* (ст. 60, 86, 132–136 и др. НК РФ). 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).

жетные фонды), а также решение налогового органа о взыскании налога за счет денежных средств налогоплательщика или налогового агента в порядке очередности, установленной гражданским законодательством. 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 (Федеральный закон от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»). При этом банкам запрещено открывать счета (вклады) на анонимных владельцев.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных НК РФ обязанностей предусмотрена 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 *нарушений* банком обязанностей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах. К ним относятся: нарушение порядка открытия счета и срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора; неисполнение банком решения о *взыскании* налога, а также пени и др.

Ответственность банков за эти нарушения законодательства установлена НК РФ в виде санкций, выраженных в разных формах и размерах: штрафах, взыскании пени и процентов от суммы, перечисленной банком в нарушение решения налогового органа о приостановлении операций по счетам налогоплательщика (20%), и др. Помимо этого, КоАП РФ устанавливает ответственность *должностных лиц* банков в виде наложения административного штрафа (ст. 15.7–15.9).

#### **§ 4. Ответственность и защита прав налогоплательщиков**

Исполнение налогоплательщиками своих обязанностей обеспечивается *мерами государственного принуждения*. Среди них: применение установленных законодательством *санкций* (в форме штрафа) как мер ответственности за налоговые правонару-

шения, 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). Постановлением Конституционного Суда от 17 декабря 1996 г. признаны конституционными нормы 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 РФ.

НК РФ (раздел VI) ввел понятия налогового правонарушения и налоговой санкции, существенно изменив нормы ранее принятого законодательства по вопросам ответственности за правонарушения в данной сфере.

*Налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сбоях) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агентом иных лиц, за которое установлена ответственность НК РФ (ст. 106).*

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) и 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 налоговых правонарушений. 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%). Налоговые санкции применяются по решению налоговых органов. В случае обжалования налогоплательщиком оно может быть принудительно исполнено только по решению суда<sup>1</sup>. Это относится ко всем налогоплательщикам — и к организациям, и к физическим лицам.

Рассмотренные налоговые санкции представляют разновидность финансово-правовых санкций. Следует иметь в виду, что за совершенные в сфере налогообложения противоправные действия может наступить также уголовная, административная и дисциплинарная ответственность. Налоговая ответственность физического лица, предусмотренная НК РФ, наступает только в том случае, если совершенное им действие 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** РФ устанавливает ответственность должностных лиц организаций в виде *административного штрафа* за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке; 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 (платильщиков сборов), как и других участников налоговых правоотношений, законодательство предус-

---

<sup>1</sup> См. по этому вопросу постановление и определения Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г., от 6 ноября 1997 г. и от 4 февраля 1999 г. (СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197; № 50. Ст. 5710; 1999. № 13. Ст. 1648).

матривает возможность *их защиты в административном или судебном порядке.*

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 (к вышестоящему должностному лицу), т. е. в *административном* (внесудебном) порядке, или в суд.

Согласно ст. 46 Конституции РФ *каждому гарантируется судебная защита* его прав. При этом **жалоба** в административном 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 АПК РФ (ст. 4, 26, 29) вправе обратиться с заявлением в арбитражный суд. К организациям и гражданам в данном случае АПК РФ относит организации, как имеющие, так и не имеющие статус юридического лица, а также граждан, имеющих и не имеющих статус индивидуального предпринимателя, с учетом подведомственности арбитражному суду дел в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. При других обстоятельствах граждане могут подать исковые заявления в суд общей юрисдикции в соответствии с законодательством об обжаловании в суд неправомерных действий государственных органов и должностных лиц<sup>1</sup>. Рассмотрение этих дел производится в порядке гражданского судопроизводства с учетом особенностей, установленных вышеизанным законодательством.

<sup>1</sup> См.: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

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.

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. Согласно НК РФ 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. 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. 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, которая осуществляет надзор за исполнением законов, включая и налоговое законодательство, за соблюдением прав гражданина, в том числе органами контроля и их должностными лицами.

## § 5. Налоговый кредит. Инвестиционный налоговый кредит

НК РФ выделяет *налоговый кредит и инвестиционный налоговый кредит*, рассматривая их как формы изменения срока уплаты налога и сбора (п. 3 ст. 61). Уполномоченными органами, в компетенцию которых входит принятие решения об изменении срока уплаты налога, являются финансовые органы соответствующего уровня в зависимости от принадлежности налогов и сборов к группам федеральных, региональных или местных, а также таможенные органы внебюджетных фондов.

Налоговый кредит, как и инвестиционный налоговый кредит, предоставляются заинтересованному лицу по его заявлению и оформляются договором с уполномоченным органом. Заключение договора в этом случае отличает названные институты от других форм изменения срока уплаты налога. Вместе с тем 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 является наличие хотя бы одного 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 суммы кредита 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 бы одного из следующих обстоятельств: 1) проведение организацией научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ или технического перевооружения собственного производства; 2) осуществление внешнеческой или инновационной деятельности; 3) выполнение организацией особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление ею особо важных услуг населению.

Решение о предоставлении кредита должно быть принято уполномоченным органом в течение одного месяца со дня получения заявления. 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.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Определите понятие налога. Какие юридические признаки свойственны налогу?
2. Определите понятие сбора. Чем он отличается от налога?
3. Какую роль выполняют налоги?
4. Проведите классификацию налогов по разным основаниям.

5. Что понимается в российском законодательстве под системой налогов и сборов? Какие платежи объединены этим понятием?

6. На какие уровни подразделяются законодательством налоговые платежи? Что входит в каждый из них, какие общие особенности свойственны платежам соответствующих уровней?

7. Что понимается под установлением налогов? Чем оно отличается от введения налогов в действие? Какой порядок установления налогов и сборов предусмотрен законодательством, на каких нормах Конституции РФ он основан?

8. Определите понятие и предмет налогового права.

9. Охарактеризуйте источники налогового права. Укажите нормы Конституции РФ, закрепляющие основы налогового права.

10. Охарактеризуйте содержание НК РФ.

11. Что является предметом регулирования регионального законодательства и актов органов местного самоуправления? Приведите конкретные примеры.

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 и меры ответственности за них предусмотрены НК РФ? 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. Определите понятие налогового кредита. В каком порядке предоставляется налоговый кредит, на какой срок, что является основанием его предоставления?
22. Что понимается под инвестиционным налоговым кредитом? Чем он отличается от налогового кредита и каково сходство между ними?
23. Каковы основания предоставления инвестиционного налогового кредита? Кому он предоставляется? На какой срок?
24. Кто (какие органы) вправе принимать решения о предоставлении налогового кредита и инвестиционного налогового кредита?
25. Определите понятие налоговых правонарушений, каковы их особенности, круг субъектов? Ответ дайте на основе конкретных норм НК РФ.
26. Какие налоговые санкции применяются к налогоплательщикам, нарушившим налоговое законодательство, каковы их особенности?
27. Назовите конкретные налоговые правонарушения и применяемые за их совершение налоговые санкции.
28. Какие установлены меры административной ответственности должностных лиц организаций за правонарушения в сфере налогообложения? Ответ дайте со ссылкой на правовые нормы.
29. Охарактеризуйте административный порядок защиты прав налогоплательщиков. Составьте жалобу на действия налогового органа, предназначенную для рассмотрения в административном порядке.
30. Охарактеризуйте судебный порядок защиты прав налогоплательщиков. Кто из них вправе обращаться за защитой прав в суд общей юрисдикции и кто — в арбитражный суд?
31. Охарактеризуйте роль Конституционного Суда РФ в защите прав и законных интересов субъектов налогового права. Приведите конкретные примеры из деятельности Конституционного Суда РФ в этой области.
32. Какова роль прокуратуры РФ в защите прав субъектов налоговых правоотношений? Охарактеризуйте ее на основе Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации».

## Глава 14. Федеральные налоги, пошлины, сборы и иные платежи

Особенностями федеральных налогов являются: установление федеральными законодательными актами; взимание на всей территории РФ; определение федеральным законодательством состава плательщиков, объектов налогообложения, ставок, порядка зачисления в бюджет либо внебюджетные фонды. При этом законом может быть закреплено зачисление данных налогов не только в федеральный бюджет, но и в бюджеты иных территориальных уровней. В связи с этим среди федеральных налогов можно выделить: 1) федеральные налоги (в полном смысле), находящиеся в непосредственном распоряжении РФ и зачисляемые в федеральный бюджет с возможным использованием отчислений от них для регулирования региональных бюджетов; 2) федеральные налоги, распределенные законодательством на постоянной основе между бюджетами разных уровней.

Помимо налогов выделяют также федеральные пошлины, сборы и иные платежи. Федеральные налоги дают наиболее значительные поступления средств в бюджет РФ и государственные внебюджетные фонды. Кроме того, им принадлежит значительная роль в регулировании межбюджетных отношений.

### § 1. Федеральные налоги

К федеральным налогам, полностью зачисляемым в бюджет РФ, относятся налог на добавленную стоимость (далее — НДС), акцизы, налог на доходы физических лиц, налог на операции с ценными бумагами.

**Налог на добавленную стоимость.** НДС регулируется гл. 21 НК РФ, введенной в действие с 1 января 2002 г. НДС является косвенным налогом. Фактическими его плательщиками являются потребители товаров, работ, услуг. Юридическими, т. е. вносящими налог в бюджет, налогоплательщиками НДС выступают: 1) организации; 2) индивидуальные предприниматели; 3) лица, признаваемые налогоплательщиками НДС в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ, определяемые в соответствии с ТК РФ (ст. 143 НК РФ).

**Объектом налогообложения** НДС признаются следующие операции: 1) реализация товаров (работ, услуг) на территории РФ; 2) передача на территории РФ товаров (работ, 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. НДС взимается как при возмездной, так и при безвозмездной реализации товаров (работ, услуг).

НК РФ установлен достаточно обширный *перечень операций, которые не соотносятся с понятием объекта налогообложения НДС*. Так, например, не является объектом налогообложения передача имущества государственных и муниципальных предприятий, выкупаемого в порядке приватизации.

На основании ст. 149 НК РФ установлен *перечень операций, освобождаемых от налогообложения*. К таким операциям отнесены, например, реализация на территории РФ медицинских товаров отечественного и зарубежного производства по перечню, утверждаемому Правительством РФ, а также услуги по перевозке пассажиров городским пассажирским транспортом общего пользования. В случае, если налогоплательщиком осуществляются одновременно операции, подлежащие налогообложению и освобождаемые от налогообложения, то он обязан вести их раздельный учет. При перемещении товаров через таможенную границу РФ установлены особенности взимания НДС (ст. 151 НК РФ).

*Налоговая база при реализации товаров* определяется в зависимости от особенностей реализации произведенных налогоплательщиком или приобретенных на стороне товаров (работ, услуг). При передаче товаров (работ и услуг) для собственных нужд налоговая база определяется налогоплательщиком в соответствии с НК РФ (гл. 21), а при ввозе товаров на таможенную территорию РФ — в соответствии с НК РФ и таможенным законодательством РФ. При реализации товаров с применением различных налоговых ставок налоговая база определяется отдельно по каждому виду товаров (работ, услуг), облагаемых по разным ставкам. При определении налоговой базы *выручка* определяется, исходя из всех доходов налогоплательщика, полученных им как в денежной, так и (или) натуральной форме, включая оплату цennymi бумагами. Выручка (расходы) в иностранной валюте пересчитывается в рубли по курсу Центрального банка РФ.

*Налоговая база при реализации налогоплательщиком товаров (работ, услуг)* определяется как стоимость этих товаров с учетом

акцизов (для подакцизных товаров) и без включения в них налога (ст. 40 НК РФ). Аналогично определяется налоговая база по товарообменным (бартерным) операциям, операциям на безвозмездной основе и т. п.

*Налоговый период* (ст. 163 НК РФ) — календарный месяц. Однако для налогоплательщиков с ежемесячными в течение квартала суммами выручки, не превышающими 1 млн руб., налоговый период равен кварталу. *Налоговые ставки* устанавливаются в зависимости от объекта обложения. Они могут быть в размере 0, 10 и 18%. Отметим, что до 2004 г. максимальная ставка НДС составляла не 18, а 20%. Ставка 0% применяется при реализации: товаров (за исключением нефти), вывезенных в таможенном режиме экспорта; услуг по перевозке пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или пункт назначения пассажиров и багажа расположены за пределами территории РФ, и проч. (п. 1 ст. 164 НК РФ). Ставка 10% — при реализации: определенных продовольственных товаров; товаров для детей; периодических печатных изданий, за исключением рекламного или эротического характера; медицинских товаров. По максимальной ставке 18% НДС уплачивается при реализации товаров, не входящих в перечни товаров, облагаемых по ставкам 0 либо 10% (п. 1,2 ст. 164 НК РФ).

При расчете НДС предусмотрено применение *налоговых вычетов* (ст. 172). Если сумма налоговых вычетов превышает общую сумму налога, разница подлежит возмещению, за исключением случаев, когда налоговая декларация подана по истечении трех лет после окончания налогового периода. Порядок и сроки уплаты НДС регламентированы ст. 174 НК РФ. По общему правилу уплата — не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом, если иное не предусмотрено НК РФ. При ввозе товаров на таможенную территорию РФ сумма налога уплачивается в соответствии с таможенным законодательством.

**Акцизы.** Взимание акцизов осуществляется на основании гл. 22 НК РФ. Акцизы, как и НДС, являются косвенными налогами. В отличие от НДС, который уплачивается на каждом этапе производства и реализации товаров и услуг, акцизы рас пространяются на четко определенный перечень видов товаров и уплачиваются их производителями единовременно («разово»). Традиционно акцизы вводятся на товары, относящиеся к предметам роскоши либо пользующиеся повышенным спросом.

В связи с этим акцизам принадлежит особая функция по регулированию (ограничению) сверхприбылей, а также спроса на определенные виды товаров (спиртные, табачные изделия и пр.). Согласно НК РФ (ст. 179) *налогоплательщиками акцизов являются: 1) организации; 2) индивидуальные предприниматели; 3) лица, признаваемые налогоплательщиками в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ, определяемые в соответствии с ТК РФ.* НК РФ определяет перечень подакцизных товаров — спирт этиловый, алкогольная продукция, ювелирные изделия, автомобили легковые и т. д. (ст. 181). *Объектом налогообложения являются операции с ними — реализация, оприходование и др., осуществляемые организацией или индивидуальным предпринимателем (ст. 182).*

В НК РФ определены *операции, не подлежащие налогообложению* (освобождаемые от налогообложения). Например, передача подакцизных товаров одним структурным подразделением организации, не являющимся самостоятельным налогоплательщиком, для производства других подакцизных товаров другому такому же структурному подразделению этой организации и др. *Налоговая база определяется отдельно по каждому виду подакцизного товара.* В отношении подакцизных товаров, для которых установлены различные налоговые ставки, налоговая база определяется применительно к каждой налоговой ставке. *Налоговым периодом по НДС признается календарный месяц.*

Налогообложение каждого вида товаров осуществляется по различным ставкам, которые устанавливаются либо *в процентах*, либо *рублях и копейках за единицу измерения* (ст. 193 НК РФ). Предусматривается внесение и авансовых платежей. Порядок исчисления акцизов регулируется ст. 194 НК РФ.

По акцизам, как и по НДС, предусмотрены *налоговые вычеты*. Так, например, вычетам подлежат суммы акциза, уплаченные налогоплательщиком, в случае возврата покупателем подакцизных товаров (за исключением нефтепродуктов), в том числе возврата в течение гарантийного срока, или отказа от них. Сумма акциза определяется *по итогам каждого налогового периода* (ст. 194 НК РФ).

*Сроки и порядок уплаты акциза* регламентированы ст. 204 НК РФ. Как правило, уплата производится не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Налого-

плательщики, имеющие только свидетельство на оптовую реализацию, уплачивают акциз не позднее 25-го числа второго месяца, а имеющие только свидетельство на розничную реализацию — не позднее 10-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Особый порядок уплаты акциза установлен при реализации (передаче) *алкогольной продукции*. Налогоплательщики обязаны представлять в налоговые органы по месту своего нахождения, а также по месту нахождения каждого своего обособленного подразделения налоговую декларацию за налоговый период.

**Налог на доходы физических лиц.** Налог на доходы физических лиц, именовавшийся до принятия НК РФ подоходным налогом, в настоящее время регулируется гл. 23 упомянутого Кодекса. Этот федеральный налог по форме обложения является прямым налогом, взимаемым непосредственно с доходов тех лиц, которые их получают.

*Налогоплательщики* данного налога: 1) физические лица, являющиеся налоговыми резидентами РФ; 2) физические лица, получающие доходы от источников в Российской Федерации, не являющиеся налоговыми резидентами РФ (ст. 207 НК).

НК РФ закрепляет понятие и классификацию *доходов от источников в Российской Федерации и доходов от источников за пределами Российской Федерации*. Так, например, к первым относятся доходы, полученные от использования в России авторских или иных смежных прав; доходы, полученные от сдачи в аренду или иного использования имущества, находящегося в России, и др. А ко вторым — те же доходы, но от использования прав и имущества за пределами России.

*Объектом налогообложения* признается доход, полученный налогоплательщиками: 1) от источников в России (или) от источников за ее пределами — для физических лиц, являющихся налоговыми резидентами РФ; 2) от источников в России — для физических лиц, не являющихся налоговыми резидентами РФ. *Налоговая база* устанавливается с учетом всех доходов налогоплательщика, полученных им как в денежной, так и в натуральной форме, или право на распоряжение которыми у него возникло, а также *доходов в виде материальной выгоды*, определяемой в соответствии с НК РФ. При этом налоговая база определяется отдельно по видам доходов, в отношении которых установлены различные налоговые ставки. *При натуральной*

*форме* дохода налоговая база устанавливается как стоимость товаров, иного имущества, исчисленная исходя из их цен, определяемых ст. 40 НК РФ (т. е. либо по цене сделки, определенной договором, либо по рыночным ценам). Под *материальной выгодой* понимается, например, выгода, полученная от экономии на процентах за пользование налогоплательщиком заемными (кредитными) средствами, полученными от организаций или индивидуальных предпринимателей и пр. *Налоговая база* в данном случае определяется как превышение суммы процентов за пользование заемными средствами, исчисленной исходя из  $\frac{3}{4}$  действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ на дату получения средств, над суммой процентов, установленной договором. *Налоговым периодом* по налогу на доходы физических лиц является календарный год.

НК РФ (ст. 217) предусмотрен достаточно обширный перечень доходов, освобождаемых от налогообложения. Например, многие виды государственных пособий и пенсий; алименты, получаемые налогоплательщиками, и пр. Кроме того, для определения налоговой базы применяются *вычеты*, которые подразделяются на *стандартные* (например, для лиц с невысоким уровнем *дохода*), *социальные* (например, вычет из облагаемой базы сумм оплаты обучения, лечения), *имущественные* (например, вычет сумм, полученных от продажи квартир, дач), *профессиональные* (применяются в отношении доходов некоторых категорий налогоплательщиков в установленных размерах, например, части авторского вознаграждения) (ст. 218–221 НК РФ).

*Налоговые ставки* устанавливаются в зависимости от статуса физического лица как налогоплательщика и от вида полученного дохода. Их размер может составлять 6, 13, 30 и 35%. *Размер основной ставки* — 13%. Он не зависит и не изменяется ни от вида источника, ни от размера получаемого дохода. *Ставка 35%* применяется при получении процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной, исходя из ставки рефинансирования Центрального банка РФ по рублевым вкладам, и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте и др. (п. 2 ст. 212 НК РФ). *Ставка 30%* — при получении доходов физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами РФ, и 6% — доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов (с 1 января 2005 г. — 9%).

НК РФ закреплены особенности взимания налога: 1) работающих по трудовому либо гражданско-правовому договору и

2) индивидуальных предпринимателей и иных лиц, занимающихся частной практикой. С доходов первых налог удерживается налоговыми агентами, а вторые уплачивают налог самостоятельно на основе налоговых деклараций. *Сроки уплаты налога* первых совпадают с днем фактических выплат (зарплаты и т. п.), а вторых — со сроками подачи налоговых деклараций, т. е. не позднее 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Общая сумма налога, исчисленная на основе налоговой декларации, уплачивается в бюджет не позднее 15 июля. Авансовые платежи уплачиваются на основании налоговых уведомлений, сроки и размеры которых подробно регламентированы **НК РФ**.

**Налог на операции с ценными бумагами.** Порядок исчисления и уплаты указанного налога регламентирован Законом РФ «О налоге на операции с ценными бумагами» (в ред. Федерального закона от 18 октября 1995 г.)<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 19 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» данный налог относится к числу федеральных. В системе налогов и сборов, закрепленной в настоящее время НК РФ (ст. 12–15), налог на операции с ценными бумагами не указан. Первоначально предполагалось, что он должен быть заменен налогом на доходы с капитала. Однако и в новой **редакции** ст. 12–15 НК РФ (вступают в силу с 1 января 2005, г.) он не включен в систему налогов и сборов.

**Плательщики налога** — юридические лица — эмитенты ценных бумаг. Под эмиссией в данном случае понимают установленную законом последовательность действий эмитента по размещению эмиссионных ценных бумаг<sup>2</sup>. *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, в частности, относятся: выпуск ценных бумаг акционерных обществ, осуществляющих увеличение уставного капитала на величину переоценок основных фондов, производимых по решению Правительства РФ; выпуск государственных ценных бумаг РФ и ее субъектов,

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 43. Ст. 4011; 1998. № 12. Ст. 1349; 2001. № 23. Ст. 2287; 2003. № 52. Ст. 5035.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 1918; 2004. № 27. Ст. 2711; № 31. Ст. 3225.

муниципальных ценных бумаг и др. Ставка налога с 1 января 2004 г. — 0,2% номинальной суммы выпуска, но не более 100 тыс. руб. В случае отказа в регистрации эмиссии налог не возвращается. Плательщик исчисляет сумму налога самостоятельно, исходя из номинальной суммы выпуска и соответствующей налоговой ставки.

Налог уплачивается одновременно с представлением документов на регистрацию эмиссии и перечисляется в федеральный бюджет. В связи с этим указанный налог имеет сходство с регистрационной пошлиной, так как он уплачивается исключительно при регистрации проспекта эмиссии ценных бумаг и одновременно с предоставлением документов на регистрацию эмиссии.

## § 2. Федеральные налоги, распределенные между бюджетами разных уровней

К рассматриваемым платежам относятся налоги: на прибыль организаций; на игорный бизнес; с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения; на добычу полезных ископаемых.

**Налог на прибыль организаций.** С 1 января 2002 г. налог на прибыль организаций регулируется гл. 25 НК РФ. По форме обложения является прямым налогом. *Налогоплательщики* — российские организации, а также иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства и (или) получающие доходы от источников в Российской Федерации (ст. 246 НК РФ). *Объект налогообложения* — прибыль, полученная налогоплательщиком. Под прибылью российских организаций понимаются доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов (гл. 25 НК РФ). Прибыль иностранных организаций, осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, — это полученные через названные представительства доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов. Для иных иностранных организаций прибылью являются доходы, полученные от источников в Российской Федерации.

В гл. 25 НК РФ закрепляется порядок определения доходов идается подробный перечень (классификация) доходов, подлежащих налогообложению. К ним относятся: 1) доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав; 2) внерализационные доходы. *Доходы от реализации* — это выручка от

реализации товаров (работ, услуг) как собственного производства, так и ранее приобретенных, выручка от реализации имущественных прав. *Внереализационные доходы* — это доходы: от долевого участия в других организациях; суммы в виде признанных должником или подлежащих уплате должником на основании решения суда штрафов, пеней и (или) иных санкций за нарушение договорных обязательств и пр. Всего в ст. 250 НК РФ перечислен 21 вид внереализационных доходов.

НК РФ закрепляет (ст. 251) *доходы, не учитываемые при определении налоговой базы*. К ним, например, относятся доходы: в виде имущества, имущественных прав, которые получены в форме залога или задатка в качестве обеспечения обязательств, и др.

В целях налогообложения доходы подлежат уменьшению на сумму определенных *расходов* — обоснованных и документально подтвержденных затрат (в случаях, предусмотренных НК РФ, убытков). Расходы в зависимости от их характера, а также условий осуществления и направлений деятельности налогоплательщика подразделяются *на расходы, связанные с производством и реализацией, и внереализационные расходы*. К первым относятся: материальные расходы (затраты на приобретение сырья и материалов); расходы на оплату труда; суммы начисленной амортизации; прочие расходы — на обеспечение нормальных условий труда и мер по технике безопасности, пожарной безопасности и др. (ст. 264 НК РФ). *Внереализационные* — это обоснованные затраты на осуществление деятельности, непосредственно не связанной с производством и (или) реализацией, например, расходы на содержание переданного по договору аренды (лизинга) имущества (включая амортизацию по этому имуществу).

*Налоговой базой* налога на прибыль признается *денежное выражение* прибыли.

*Налоговые ставки* зависят от статуса организации-налогоплательщика и вида полученного дохода в следующих размерах: 24, 20, 15, 10, 6 и 0%. Основная налоговая ставка — 24%. Указанная ставка распределяется с 2004 г. между бюджетами разных уровней в следующих долях: в федеральный бюджет — 5%; в бюджеты субъектов РФ — 17%; в местные бюджеты — 2%. Для отдельных категорий налогоплательщиков в отношении налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, налоговая ставка может быть понижена на 4% (т. е. она не может быть ниже 13%). Это может быть осуществлено лишь на основе законов субъектов РФ. Несколько по-иному зачисляется в 2004 г. налог на при-

быль в бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга<sup>1</sup>. Ставка в 20% установлена с доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в России через постоянное представительство (за исключением, установленным НК). Ставка в 10% — с доходов от использования, содержания или сдачи в аренду (фрахта) судов, самолетов или других транспортных средств в связи с осуществлением международных перевозок. С дивидендов применяются ставки 6 и 15%, а с доходов по операциям с отдельными видами долговых обязательств — ставки 0 и 15%.

*Налоговым периодом* по налогу на прибыль признается календарный год. В рамках налогового периода устанавливаются *отчетные периоды* — квартал, полугодие и девять месяцев календарного года. По общему правилу налог на прибыль уплачивается не позднее срока, установленного для подачи налоговых деклараций, т. е. не позднее 28 дней со дня окончания отчетного периода. Подробно сроки и порядок уплаты налога на прибыль (в том числе в виде авансовых платежей) установлены ст. 287 НК РФ.

**Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения.** Данный налог регулируется в настоящее время Законом РФ от 12 декабря 1991 г. «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения»<sup>2</sup>. Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» относит его к группе федеральных налогов с зачислением в *местный бюджет*. Согласно ст. 15 НК РФ названный платеж первоначально был отнесен к числу местных, при этом его наименование изменено на налог с наследства или дарений (с 1 января 2005 г. в соответствии с новой редакцией ст. 13 НК РФ включен в состав федеральных налогов).

*Плательщиками* являются физические лица, которые принимают на территории РФ имущество, переходящее в их собствен-

<sup>1</sup> Статья 9 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. «О федеральном бюджете на 2004 год» установлено, что в 2004 г. в субъектах РФ — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге сумма налога на прибыль организаций, исчисленная по налоговой ставке 19%, зачисляется в бюджеты указанных субъектов РФ. При этом в 2004 г. в местные бюджеты муниципальных образований, расположенных на территориях указанных субъектов РФ, доходы от уплаты налога на прибыль организаций зачисляются по нормативу, определяемому законодательными (представительными) органами данных субъектов РФ (СЗ РФ. 2003. № 52. Ст. 5038; 2004. № 31. Ст. 3221).

<sup>2</sup> Ведомости РФ. 1992. № 12. Ст. 593; 1993. № 4. Ст. 118; № 14. Ст. 486, 1236; СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 346; 2002. № 1. Ст. 2.

ность 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: жилые дома, квартиры, дачи, садовые домики в садоводческих товариществах, автомобили, мотоциклы, катера, другие транспортные средства, предметы антиквариата и искусства, ювелирные изделия, паенакопления в ЖСК и ГСК и пр. Закон *различает* налогообложение имущества, переходящего по *наследству*, и имущество, переходящего в порядке *дарения*. Эти различия касаются необлагаемой части (стоимости) имущества, ставок, состава налогоплательщиков, льгот. Более «мягкое» налогообложение установлено в отношении наследуемого имущества. Обязанность уплаты налога с *наследуемого имущества* установлена *при превышении им стоимости 850-кратного установленного законом размера минимальной месячной платы труда, а имущества, переходящего в порядке дарения, — 80-кратной минимальной месячной платы труда*. Налог взимается с превышающей части указанной стоимости.

При наследовании ставки налога зависят от стоимости наследуемого имущества и статуса наследника (ст. 1110–1185 ГК РФ) 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% от стоимости имущества, переходящего в порядке дарения, превышающей 80-кратную минимальную заработную плату, а другие физические лица — 10%. 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% от стоимости имущества, превышающей 2550-кратную минимальную заработную плату, для других физических лиц — 502-кратной минимальной заработной платы плюс 40%.

По налогу установлены следующие льготы. От налога освобождаются: имущество, переходящее в порядке наследования или дарения супругу; жилые дома (квартиры) и паенакопления в ЖСК, если наследники (одаряемые) проживали в этих домах (квартирах) совместно с наследодателем (дарителем) на день

открытия наследства или оформления договора (дарения) и др. Не облагаются налогом жилые дома и транспортные средства, переходящие в порядке наследования инвалидам I и II групп; транспортные средства, переходящие в порядке наследования членам семей военнослужащих, потерявших кормильца.

Исчисление налога производится налоговыми органами на основании документов, представляемых им **нотариусами**, а также должностными лицами, уполномоченными совершать нотариальные действия. Налогоплательщик уплачивает налог на основании платежного извещения, врученного ему налоговым органом.

**Налог на добычу полезных ископаемых.** Налог введен на территории РФ с 1 января 2002 г. на основании Федерального закона от 8 августа 2001 г., в соответствии с которым часть вторая НК РФ была дополнена гл. 26 «Налог на добычу полезных ископаемых». Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и вступающей в силу с 1 января 2005 г. новой редакцией ст. 13 НК РФ он отнесен к числу федеральных налогов. Налог на добычу полезных ископаемых заменил целый ряд взимаемых рентных платежей и акцизов на некоторые виды минерального сырья. Суммы налога зачисляются в бюджеты всех уровней в пропорциях, установленных ст. 48 БК РФ.

*Налогоплательщики* по данному платежу — организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр. Они подлежат постановке на учет в качестве налогоплательщика налога на добычу полезных ископаемых по месту нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование, по общему правилу, в течение 30 дней с момента государственной регистрации лицензии (разрешения) на пользование участком недр. При этом местом нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование, признается территория субъекта (субъектов) РФ, на которой (которых) расположен участок недр.

*Объектом налогообложения* признаются полезные ископаемые: 1) добывые из недр на территории России; 2) извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию; 3) добывые из недр за пределами территории России, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ (а также арендемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора) на участке недр,

предоставленном налогоплательщику в пользование. НК РФ закреплен перечень полезных ископаемых, *не являющихся объектом налогообложения*, например: общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, не числящиеся на государственном балансе запасов полезных ископаемых, добывая индивидуальным предпринимателем и используемые им непосредственно для личного потребления, и др. Законодатель в целях налогообложения вводит понятие «добытое полезное ископаемое» (ст. 337). Установлены следующие его виды: 1) антрацит, уголь каменный, уголь бурый и горючие сланцы; 2) торф; 3) углеводородное сырье (газ, нефть, газовый конденсат); 4) твердые руды черных и цветных металлов и др.

*Налоговая база определяется налогоплательщиком самостоятельно в отношении каждого добытого полезного ископаемого. Она определяется как стоимость добытых полезных ископаемых. Порядок оценки стоимости добытых полезных ископаемых при определении налоговой базы регламентирован ст. 340 НК РФ. В целях определения налогооблагаемой базы доходы разрешено уменьшать на сумму понесенных расходов. Например, в сумму расходов по доставке включаются расходы на оплату таможенных пошлин и сборов, а также расходы по обязательному страхованию грузов. Налоговым периодом с 1 января 2003 г. признается календарный месяц (раньше — квартал). Налоговые ставки дифференцированы в зависимости от вида добытых полезных ископаемых. Они устанавливаются, как правило, в процентах к налогооблагаемой базе. Их размер составляет от 0 до 17,5%. В некоторых случаях ставки носят твердый денежный характер.*

*Срок уплаты — не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Обязанность представления налоговой декларации у налогоплательщиков возникает с того налогового периода, в котором начата фактическая добыча полезных ископаемых. Она подается не позднее последнего дня месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.*

### **§ 3. Федеральные пошлины, сборы, иные платежи**

В систему налогов и сборов законодательство РФ включает, 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 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» названы

сборами, пошлинами и другими платежами, устанавливаемыми в соответствии с названным 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 (ст. 13–15) в действие будут введены лишь с 1 января 2005 г. Действующим законодательством к федеральным отнесены государственная и таможенная пошлины, платежи за пользование природными ресурсами, сбор за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний, плата за пользование водными объектами; сборы за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции; сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов.

НК РФ, несколько уменьшив систему федеральных платежей, первоначально сохранил в их числе государственную и таможенную пошлины и таможенные сборы, дополнил их федеральными лицензионными сборами и сбором за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами. В связи с принятием глав второй части НК РФ уточнение системы платежей налогов и сборов продолжается.

**Государственная пошлина.** Государственная пошлина в настоящее время взимается на основании Закона РФ от 9 декабря 1991 г. «О государственной пошлине»<sup>1</sup>.

Под государственной пошлиной понимается установленный законом и действующий на всей территории РФ платеж, взимаемый за совершение юридически значимых действий либо выдачу документов уполномоченными на то органами или должностными лицами. Госпошлина — платеж федерального уровня. Плательщиками являются 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.

Закон содержит перечень *объектов*, связанных с уплатой государственной пошлины. Так, государственная пошлина взимается: с исковых заявлений и жалоб, подаваемых в суды общей

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 19; № 35. Ст. 4128; 1997. № 29. Ст. 3505; 1998. № 30. Ст. 3613; 1999. № 16. Ст. 1934; 2001. № 33. Ст. 3415; 2003. № 50. Ст. 4855.

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 консультских учреждений РФ; за госрегистрацию актов гражданского состояния и другие юридически значимые действия, совершаемые органами записи актов гражданского состояния; за выдачу документов вышеуказанными судами, учреждениями и органами и т. п. Размеры (*ставки*) госпошлины зависят от видов совершаемых действий и установлены в Законе в кратной форме от минимальной оплаты труда либо в процентах от суммы, указанной в документе (от цены иска, суммы договора и т. п.) или в твердых денежных суммах (с заявлением о приеме в гражданство РФ, о выходе из него и т. п.). Размеры пошлины дифференцированы. Госпошлина уплачивается наличными деньгами в рублях в банки, а также путем перечисления **требуемой** суммы со счета плательщика через банки. **Льготы** устанавливаются относительно всех объектов ее взимания (например, от уплаты ее освобождены истцы по искам о взыскании алиментов, ветераны Великой Отечественной войны и т. п.). Кроме того, органы **законодательной власти субъектов РФ** вправе устанавливать дополнительные льготы для отдельных **категорий** плательщиков, за исключением льгот по уплате пошлины по делам, рассматриваемым судами. Суды вправе, исходя из имущественного положения граждан (арбитражный суд — из имущественного положения сторон), освободить (уменьшить) **от** уплаты пошлины, отсрочить или рассрочить платеж. Закон предусматривает случаи *возврата* уплаченной госпошлины. К ним, например, относится: 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 и др.

Госпошлина по делам, рассматриваемым судами, зачисляется в федеральный бюджет, в остальных случаях — в доход местного бюджета по месту нахождения банка, принявшего платеж. С 1 января 2005 г. госпошлина включена в перечень федеральных налогов и сборов (ст. 13 НК РФ).

**Таможенная пошлина.** Правовые основы таможенного дела определены в ТК РФ, принятом 28 мая 2003 г. и вступившем в силу с 1 января 2004 г. ТК РФ определяет порядок и условия перемещения через таможенную границу РФ товаров и транспортных средств, *взимания таможенных платежей*, проведения

таможенного контроля и других действий, обеспечивающих проведение таможенной политики. Таможенным платежам принадлежит существенная роль в реализации целей таможенной политики. Среди таможенных платежей ТК РФ (ст. 318) называет, прежде всего, таможенную пошлину (ввозную и вывозную), а также НДС, акцизы, различные таможенные сборы, взимаемые за таможенное оформление, хранение и другие услуги. Таможенная пошлина выделяется своим значением и суммами поступлений в бюджет. Взимание ее регулируется ТК РФ (раздел III «Таможенные платежи»), а также Законом РФ от 21 мая 1993 г. «О таможенном тарифе»<sup>1</sup>. Кроме того, действуют Методические указания о порядке применения таможенными органами положений ТК РФ, относящихся к таможенным платежам, утвержденные распоряжением ГТК РФ от 27 ноября 2003 г. (с изм. от 28 июля 2004 г.), а также приказ ГТК РФ от 7. июня 2004 г. «Об утверждении Инструкции о взимании таможенных сборов за таможенное оформление»<sup>2</sup>.

*Таможенная пошлина представляет собой обязательный взнос, взимаемый таможенными органами РФ при ввозе товара на таможенную территорию РФ или вывозе товара с этой территории, и являющейся неотъемлемым условием такого ввоза или вывоза.* Она относится к платежам федерального уровня (ст. 5 Закона «О таможенном тарифе»).

*Платильщиком является декларант, т. е. лицо, заявляющее от собственного имени перемещаемые через границу товары и транспортные средства. Термином «лица» ТК 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). Объектом обложения таможенными пошлинами, налогами являются товары, перемещаемые через таможенную границу. Налоговой базой для целей исчисления таможенных пошлин, налогов является таможенная стоимость товаров и (или) их количество (ст. 322 ТК РФ). Таможенная стоимость заявляется (декларируется) декларантом таможенному органу РФ при перемещении товара. Таможенный орган РФ, производящий оформление товара, контролирует правильность определения таможенной стоимости. Ставки таможенной по-*

<sup>1</sup> Ведомости РФ. 1993. № 23. Ст. 821; СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2711.

<sup>2</sup> Таможенный вестник. 2004. № 14.

*шины*, их виды и порядок установления регулируются Законом «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. Однако они 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*.

По уплате таможенной пошлины существуют *льготы*, которые 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 особо перечисляет виды перевозимых объектов (с учетом их назначения), *которые освобождаются от пошлины* (например, товары, ввозимые на территорию РФ и вывозимые с этой территории в качестве гуманитарной помощи). Эти льготы могут носить индивидуальный характер. Плательщиками таможенных пошлин, по общему правилу, являются декларанты и иные лица, на которых ТК РФ возложена обязанность уплачивать таможенные пошлины, налоги. Однако уплатить пошлину вправе любое лицо (ст. 328 ТК). Сроки уплаты таможенных пошлин регламентированы ст. 329 ТК РФ. Так, при ввозе товаров они должны быть уплачены не позднее 15 дней со дня предъявления товаров в таможенный орган в месте их прибытия

на таможенную территорию РФ, а при вывозе товаров — не позднее Дня подачи таможенной декларации, если иное не установлено ТК РФ. Таможенная пошлина подлежит зачислению в федеральный бюджет. С 1 января 2005 г. таможенная пошлина исключается из перечня налогов и сборов, регламентированных НК РФ. В соответствии с БК РФ этот платеж с указанного времени отнесен к числу неналоговых.

**Сборы за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции.** Названные сборы входят в число многочисленных сборов, связанных с предоставлением лицензий на осуществление определенных видов деятельности на основании Федерального закона от 8 августа 2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>1</sup>. Рассматриваемые сборы отнесены Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» к числу федеральных платежей. Источник правового регулирования их взимания — Федеральный закон от 8 января 1998 г. «О сборах за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции»<sup>2</sup>.

К спиртосодержащей продукции, подлежащей лицензированию, относятся любые растворы, эмульсии, супензии и другие виды продукции с объемной долей этилового спирта выше 12%, содержащегося в готовой продукции, реализуемые организациями или поставляемые по импорту и облагаемые акцизами. Не взимается сбор за право на производство и оборот спиртосодержащих растворов следующих видов: спиртосодержащие лекарственные, лечебно-профилактические, диагностические средства, внесенные в Государственный реестр лекарственных средств, и т. п. Плательщики — юридические лица, подавшие заявления в соответствующие уполномоченные органы на получение лицензии. Размер сбора различается в зависимости от вида лицензируемой деятельности со спиртосодержащей продукцией. Например, разлив, хранение и реализация алкогольной продукции — 500 минимальных размеров оплаты труда; экспорт алкогольной продукции — 100 минимальных размеров оплаты труда; импорт и оптовая реализация алкогольной продукции — от 1000 до 15 тыс. минимальных размеров оплаты труда. Этот сбор уплачивается ежегодно: один раз за каждый прошедший год действия лицензии. Соискатель лицензии должен уплатить его до подачи заявления. Плательщики сбора представляют ежегодно в налого-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3430; 2003. № 52. Ст. 5037.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 221; 2004. № 27. Ст. 2711.

вые органы по месту своего нахождения налоговый расчет (декларацию) по установленной форме не позднее 15 дней после даты выдачи лицензии. Одновременно плательщики направляют в налоговые органы копию выданной лицензии. Сумма сбора поступает в доход бюджета, за счет которого содержится орган, уполномоченный на ведение лицензионной деятельности.

**Иные федеральные платежи.** В числе федеральных платежей Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» называет также **плату за пользование водными объектами** (регулируется Федеральным законом от 16 мая 1998 г. «О плате за пользование водными объектами»)<sup>1</sup>. Плательщики — организации и предприниматели, непосредственно осуществляющие пользование водными объектами (кроме подземных водных объектов, воды которых **содержат** полезные ископаемые и (или) природные лечебные ресурсы (минеральные воды) либо используются для получения тепловой энергии) с применением сооружений, технических средств или устройств, подлежащее лицензированию в порядке, установленном законодательством РФ. Плату за пользование водными объектами с 1 января 2005 г. заменяет **водный налог**, который регулируется новой главой 25<sup>2</sup> НК РФ. Он включен в состав федеральных налогов (ст. 13 НК РФ). **Налогоплательщиками** являются организации и физические лица, осуществляющие специальное и (или) особое водопользование в соответствии с законодательством РФ. **Объекты обложения** — различные виды пользования водными объектами: 1) забор воды из водных объектов; 2) использование акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотах и кошелях; 3) использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики; 4) использование водных объектов для целей лесосплава в плотах и кошелях. **Налоговая база** определяется **налогоплательщиком** отдельно в отношении каждого водного объекта (ст. 333<sup>3</sup> НК РФ). **Налоговые ставки** устанавливаются по бассейнам рек, озер, морей и экономическим районам в рублях с 1 тыс. куб. м забранной воды (ст. 333<sup>12</sup> НК РФ). **Налоговым периодом** признается квартал. Сумму налога налогоплательщик исчисляет самостоятельно. Налог подлежит уплате в срок не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

**Сбор за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний** (регулируется Законом РФ от 2 апреля 1993 г. «О сборе за ис-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2067; 2004. № 27. Ст. 2711.

пользование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний<sup>1</sup>) уплачивают предприятия, учреждения и организации, использующие эти наименования, слова и словосочетания в своих названиях (кроме федеральных органов государственной власти, Центрального банка РФ и его учреждений, бюджетных учреждений и некоторых других). Ставки составляют от 0,05% от оборота до 0,5% от стоимости реализованной продукции (работ, услуг). Суммы от уплаты сбора и применяемых финансовых санкций за нарушение порядка его уплаты зачисляются в федеральный бюджет.

**Платежи за пользование природными ресурсами** (регулируются Федеральным законом от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup>). Основными среди них являются: платежи за право пользования недрами (регулируются разделом V «Платежи при пользовании недрами» Закона РФ «О недрах» (в ред. Федерального закона от 3 марта 1995 г.);<sup>3</sup>) платежи за пользование лесным фондом (регулируются гл. 13 Лесного кодекса РФ); плата за воду (регулируется ст. 123 Водного кодекса РФ).

**Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов** (с 1 января 2004 г. регулируются гл. 25<sup>1</sup> НК РФ). Плательщики последнего из указанных платежей — организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке лицензию на пользование объектами животного мира на территории РФ либо на пользование объектами водных биологических ресурсов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ, а также в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген. Ставки устанавливаются в рублях и копейках за каждый объект животного мира (ст. 333<sup>3</sup> НК РФ). С 1 января 2005 г. указанные сборы включены в состав федеральных налогов и сборов (ст. 13 НК РФ).

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. На основе гл. 21 НК РФ определите налогоплательщиков и основные элементы налогообложения НДС. К каким классификационным группам налогов он относится?
2. Какие объекты обложения НДС установлены НК РФ? Относится ли к облагаемым НДС оборотам передача товарно-

---

<sup>1</sup> Ведомости РФ. 1993. № 17. Ст. 600; СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2711.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>3</sup> Ведомости РФ. 1992. № 16. Ст. 834; СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

материальных ценностей от одного структурного подразделения предприятия другому?

3. Каков порядок уплаты НДС иностранными юридическими лицами?

4. На основе гл. 22 НК РФ дайте характеристику акцизам, налогоплательщикам и основным элементам налогообложения акцизов. Выясните этимологию слова «акциз».

5. Дайте характеристику и понятие подакцизным товарам. Является ли объектом обложения акцизами реализация алкогольной продукции с акцизного склада одной оптовой организации акцизному складу другой оптовой организации?

6. Каков порядок предоставления в налоговый орган налоговой декларации по акцизам?

7. На основе гл. 23 НК РФ дайте характеристику налогу на доходы физических лиц: перечислите налогоплательщиков и основные элементы налогообложения. Когда введена в действие данная глава НК РФ? Каким нормативным актом осуществлялось регулирование взимания указанного налога (либо идентичного) до вступления в силу гл. 23 НК РФ?

8. Определите понятие налогового резидента. Является ли гражданин России, получивший вид на жительство в США, налоговым резидентом в целях гл. 23 НК РФ?

9. В каких случаях и какие виды материальной помощи, оказываемой предприятием супруге (детям) своего сотрудника, будут освобождены от обложения налогом на доходы физических лиц?

10. Какие доходы физических лиц не относятся к доходам, полученным из источников в РФ?

11. Какие виды налоговых вычетов применяются при обложении доходов физических лиц? Кто вправе принять решение о применении одного из социальных вычетов — налогоплательщик, налоговый агент или налоговый орган?

12. На основе действующего законодательства дайте характеристику налогоплательщикам и основным элементам налога на операции с ценными бумагами. Каковы основы правового регулирования данного налога?

13. Облагается ли налогом на операции с ценными бумагами выпуск ценных бумаг акционерного общества в случае уменьшения им своего уставного капитала путем уменьшения nominalной стоимости акций?

14. На основе гл. 26 НК РФ дайте характеристику налогоплательщикам и основным элементам налога на добычу полезных ископаемых.

15. Предусмотрена ли НК РФ возможность понижения размера ставки налога на добычу полезных ископаемых? Если да, то назовите норму, регулирующую данную возможность, и размер понижающего коэффициента.

16. Проанализируйте ст. 48 БК РФ и Федеральный закон о бюджете на текущий год и определите порядок распределения сумм налога на добычу полезных ископаемых в бюджетной системе РФ в текущем финансовом году.

17. Охарактеризуйте понятие государственной пошлины. Чем государственная пошлина отличается от налогов? Какими законодательными актами регулируется ее взимание?

18. В каких целях устанавливается таможенная пошлина? Какими законодательными актами регулируется взимание таможенной пошлины? Кто является ее платильщиком? Каков объект взимания таможенной пошлины?

19. Каков порядок распределения между уровнями бюджетной системы сумм, полученных в виде водного налога с 1 января 2005 г.?

20. На основе сопоставления ст. 19 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и ст. 13 НК РФ выясните: каким платежом и какого территориального уровня будут заменены платежи за пользование природными ресурсами после вступления в силу с 1 января 2005 г. указанной статьи НК РФ.

## **Глава 15. Региональные (субъектов Российской Федерации) и местные налоги и сборы**

Региональные (субъектов РФ) налоги и сборы устанавливаются федеральным законодательством: в настоящее время — Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (ст. 20), в дальнейшем (после отмены указанной статьи Закона) будет действовать ст. 14 НК РФ. Вводятся в действие региональные налоги в соответствии с НК РФ законами субъектов РФ. В соответствии со ст. 20 названного Закона к региональным налогам в настоящее время относятся: налог на имущество организаций; налог на игорный бизнес; транспортный налог; лесной доход (с 1 января 2005 г. лесной доход из их числа исключается).

Местные налоги устанавливаются и вводятся решением представительных органов местного самоуправления на основа-

нии законодательства РФ. Их перечень в настоящее время закреплен ст. 21 Закона «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (а после ее отмены будет определяться ст. 15 НК РФ). В группу местных налогов в настоящее время включены: земельный налог, налог на имущество физических лиц. Местные налоги полностью зачисляются в муниципальные бюджеты, суммы от их поступлений используются в качестве закрепленных доходов. Органы местного самоуправления при установлении и введении **местных налогов** вправе дополнительно к федеральному законодательству устанавливать льготы для отдельных групп налогоплательщиков, а также снижать в предусмотренных федеральным законом случаях ставки местных налогов.

### § 1. Региональные налоги

**Налог на имущество организаций.** Налог на имущество организаций регулируется гл. 30 НК РФ, вступившей в силу с 1 января 2004 г. До этого он взимался на основании Закона РФ от 13 декабря 1991 г. «О налоге на имущество предприятий». Закон относил указанный налог к группе региональных налогов. По форме обложения он является прямым, его введение направлено на стимулирование более эффективного производственного использования имущества организаций. Установленный на основе НК РФ налог вводится в действие законами субъектов РФ.

Устанавливая налог, законодательные органы субъектов РФ определяют налоговую ставку в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога, форму отчетности по налогу. Кроме того, законами субъектов РФ могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования.

**Налогоплательщиками** являются: российские организации; иностранные организации, осуществляющие деятельность в России через постоянные представительства и (или) имеющие в собственности недвижимое имущество на территории РФ, на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ.

**Объект налогообложения** имеет свои особенности в зависимости от того, кто является налогоплательщиком. Так, для российских организаций объектом признается движимое и недвижимое имущество (включая имущество, переданное во временное владение, пользование, распоряжение или доверительное управление, внесенное в совместную деятельность), учитывав-

мое на балансе в качестве объектов основных средств в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета; для налогоплательщиков — иностранных организаций — движимое и недвижимое имущество, относящееся к объектам основных средств; для иностранных организаций, не осуществляющих деятельности в Российской Федерации через постоянные представительства, — находящееся на территории России недвижимое имущество, принадлежащее указанным иностранным организациям на праве собственности.

Закон устанавливает перечень *объектов, не признаваемых объектами налогообложения*: 1) земельные участки и иные объекты природопользования (водные объекты и другие природные ресурсы); 2) имущество, принадлежащее федеральным органам исполнительной власти, в которых законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба, используемое этими органами для нужд обороны, гражданской обороны, обеспечения безопасности и охраны правопорядка в Российской Федерации.

*Налоговой базой* является среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения. В этих целях имущество, признаваемое объектом налогообложения, учитывается, по общему правилу, по его остаточной стоимости. *Налоговой базой* для иностранных организаций, не осуществляющих деятельности в Российской Федерации через постоянные представительства, а также в отношении объектов недвижимого имущества иностранных организаций, не относящихся к деятельности данных организаций в Российской Федерации, признается инвентаризационная стоимость указанных объектов по данным органов технической инвентаризации. Налоговая база определяется налогоплательщиками самостоятельно, в соответствии с НК РФ.

НК РФ регламентированы особенности определения налоговой базы в рамках договора простого товарищества (договора о совместной деятельности) (ст. 377), особенности налогообложения имущества, переданного в доверительное управление (ст. 378).

*Налоговым периодом* признается календарный год, *отчетными периодами* — квартал, полугодие и девять месяцев календарного года. При этом законодательный (представительный) орган субъекта РФ при установлении налога вправе не устанавливать отчетные периоды.

*Налоговые ставки* устанавливаются законами субъектов РФ и не могут превышать 2,2%. Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков и (или) имущества, признаваемого объектом налогообложения. *Налоговые льготы* устанавливаются на двух уровнях: федеральном (ст. 381 НК РФ) и региональном (законами субъектов РФ).

*Налоговые льготы* подразделяются: *по налогоплательщикам* (организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ; религиозные организации); *по имуществу* (имущество специализированных протезно-ортопедических предприятий; имущество коллегий адвокатов, адвокатских бюро и юридических консультаций; имущество государственных научных центров). Некоторые виды льгот носят временно-ограниченный характер.

*Сумма налога* исчисляется по итогам налогового периода как произведение соответствующей налоговой ставки и налоговой базы, определенной за налоговый период. Уплата налога предполагает внесение авансовых платежей, сумма которых исчисляется по итогам каждого отчетного периода в размере одной четвертой произведения соответствующей налоговой ставки и средней стоимости имущества, определенной за отчетный период. При этом законодательный орган субъекта РФ при установлении налога вправе предусмотреть для отдельных категорий налогоплательщиков право не исчислять и не уплачивать авансовые платежи по налогу в течение налогового периода.

Налог и авансовые платежи подлежат уплате в порядке и сроки, которые установлены *законами субъектов РФ*. Налогоплательщики обязаны по истечении каждого отчетного и налогового периода представлять в налоговые органы налоговые расчеты по авансовым платежам по налогу и налоговую декларацию по налогу не позднее 30 дней с даты окончания соответствующего отчетного периода. Налоговые декларации *по итогам налогового периода* представляются не позднее 30 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

**Налог на игорный бизнес.** С 1 января 2004 г. налог на игорный бизнес регулируется гл. 29 НК РФ. До этого на территории РФ действовал Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «О налоге на игорный бизнес». До вступления в силу гл. 29 НК РФ указанный налог относился к числу федеральных. В настоящее время он включен в Законом «Об основах налоговой системы в Рос-

сийской Федерации», и ст. 14 НК РФ в группу региональных налогов.

НК РФ определяет основные понятия, применяемые при взимании этого платежа. В соответствии с НК РФ (ст. 364) *игорный бизнес* — это предпринимательская деятельность, связанная с извлечением организациями или индивидуальными предпринимателями доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр и (или) пари, не являющаяся реализацией товаров (имущественных прав), работ или услуг. *Организатор игорного заведения, в том числе букмекерской конторы* — это организация или индивидуальный предприниматель, которые осуществляют в сфере игорного бизнеса деятельность по организации азартных игр, за исключением азартных игр на тотализаторе. *Организатор тотализатора* — это организация или индивидуальный предприниматель, которые осуществляют в сфере игорного бизнеса посредническую деятельность по организации азартных игр по приему ставок от участников взаимных пари и (или) выплате **выигрыша**.

*Налогоплательщиками налога* признаются организации или индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса. *К объектам налогообложения отнесены:* 1) игровой стол; 2) игровой автомат; 3) касса тотализатора; 4) касса букмекерской конторы. Налогоплательщик обязан зарегистрировать в налоговом органе по месту своей регистрации в качестве налогоплательщика каждый из указанных объектов налогообложения не позднее чем за два рабочих дня до даты установки каждого объекта налогообложения. Регистрация производится налоговыми органами с обязательной выдачей свидетельства о регистрации в течение пяти рабочих дней с даты получения заявления от налогоплательщика о **регистрации** объекта (объектов) налогообложения (об изменении количества объектов налогообложения). *Налоговая база* определяется по каждому из объектов налогообложения отдельно как общее количество соответствующих объектов налогообложения. *Налоговым периодом* признается **календарный** месяц. *Налоговые ставки* устанавливаются законами субъектов РФ в следующих пределах: 1) за один игровой стол — от 25 тыс. до 125 тыс. руб.; 2) за один игровой автомат — от 1500 до 7500 руб.; 3) за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы — от 25 тыс. до 125 тыс. руб.

*Сумма налога* исчисляется налогоплательщиком *самостоятельно*. *Налоговая декларация* за истекший налоговый период

представляется налогоплательщиком в налоговый орган по месту его учета в качестве налогоплательщика ежемесячно не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

НК РФ подробно урегулирован порядок исчисления налога в зависимости от даты установления нового объекта налогообложения (ст. 370).

Налог, подлежащий уплате по итогам налогового периода, уплачивается налогоплательщиком **не** позднее срока, установленного для подачи налоговой декларации за соответствующий налоговый период, в соответствии с НК РФ.

**Транспортный налог.** Транспортный налог, установленный НК РФ (гл. 28), вводится в действие законами субъектов РФ. Законодательные органы субъекта РФ, вводя налог, определяют *ставку налога в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки его уплаты и форму отчетности*. Кроме того, законами субъектов РФ могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Налогоплательщиками являются физические лица и организации, на которых **зарегистрированы** транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения в соответствии с НК РФ (ст. 358). *Объектом налогообложения являются* следующие транспортные средства: автомобили, мотоциклы, мотороллеры, 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. В НК РФ устанавливается исчерпывающий перечень транспортных средств, *не являющихся объектом налогообложения*. Это: 1) весельные лодки, а также моторные лодки с двигателем мощностью не более 5 л. с; 2) автомобили легковые, специально оборудованные для использования инвалидами, а также автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л. с. (до 73,55 кВт), приобретенные через органы социальной защиты населения; 3) промысловые морские и речные суда; 4) пассажирские и грузовые морские, речные и воздушные суда, находящиеся в собственности (на праве **хозяйственного** ведения или оперативного управления) организаций, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских и

(или) грузовых перевозок; 5) тракторы, самоходные комбайны, всех марок, специальные автомашины (ветеринарной помощи, технического обслуживания, молоковозы, машины для перевозки скота и птицы, машины для перевозки и внесения минеральных удобрений); 6) транспортные средства, принадлежащие федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба; 7) транспортные средства, находящиеся в розыске; 8) самолеты и вертолеты санитарной авиации и медицинской службы.

*Налоговая база* определяется дифференцированно для разных видов транспортных средств: как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах (автомобили и др.); в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств, для которых определяется валовая вместимость, — как валовая вместимость в регистрационных тоннах; в отношении других водных и воздушных транспортных средств — как единица транспортного средства. С 1 января 2005 г. особо определяется налоговая база транспортных средств, имеющих реактивные двигатели. *Налоговый период* — календарный год. *Налоговые ставки* устанавливаются законами субъектов РФ, исходя из ставок, закрепленных НК РФ. Так, в НК РФ установлены ставки на автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л. с. — 5 руб. с каждой лошадиной силы; на автобусы — 10 руб. с 1 л. с. при мощности двигателя до 200 л. с.; на самолеты и вертолеты — 25 руб. с 1 л. с., а на другие водные и воздушные транспортные средства, не имеющие двигателей, — 200 руб. с единицы транспортного средства и т. д. *Налоговые ставки*, указанные в НК РФ (ст. 362), могут быть увеличены (уменьшены) законами субъектов РФ, но не более чем в 5 раз. При этом допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств, а также с учетом срока их полезного использования.

*Порядок исчисления:* налогоплательщики — организации исчисляют сумму налога самостоятельно. Кроме того, в срок, установленный законами субъектов РФ, они представляют в налоговый орган по месту нахождения транспортных средств налоговую декларацию. В отношении физических лиц сумму налога исчисляют налоговые органы на основании сведений, которые представляются им органами, осуществляющими государственную регистрацию транспортных средств. Налогоплательщики — физические лица уплачивают налог на основе налогового уве-

домления, которое вручается налоговым органом в срок не позднее 1 июня года налогового периода. Уплата налога производится по месту нахождения транспортных средств в порядке и сроки, которые установлены законами субъектов РФ.

**Лесной доход.** Лесной доход включен Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в перечень региональных налогов и сборов. Указанный платеж взимается за лесные пользования и установлен в целях рациональной эксплуатации и воспроизводства лесных ресурсов. Его взимание регулируется Лесным кодексом РФ (разделом V «Платежи за пользование лесным фондом и финансирование расходов на ведение лесного хозяйства»); Инструкцией Госналогслужбы РФ от 19 апреля 1994 г. № 25 «О порядке и сроках внесения платы за древесину, отпускаемую на корню»<sup>1</sup>, где устанавливаются плательщики лесных податей за древесину, отпускаемую на корню, а также объект, ставки, порядок и сроки уплаты указанных податей; постановлением Правительства РФ от 19 февраля 2001 г. «О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню»<sup>2</sup>; Основными положениями о порядке и условиях взимания лесных податей, утвержденными Госналогслужбой России, Минфином России и Рослесхозом 14 декабря 1993 г.<sup>3</sup>

Платежи за пользование лесным фондом установлены в двух видах: *лесных податей и арендной платы*. Лесные подати являются платой, взимаемой за древесину, отпускаемую на корню, заготовку живицы, второстепенных лесных материалов, сенокошение, пастьбу скота, промысловую заготовку древесных соков, дикорастущих плодов, ягод, грибов, лекарственных растений, технического сырья, размещение ульев и пасек и за другие виды побочных лесных пользований, пользование лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства, пользование лесным фондом в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях. В составе лесных податей взимается плата за землю лесного фонда. Лесные подати взимаются за все виды лесопользования при краткосрочном пользовании участками лесного фонда, арендная плата — при аренде участков лесного фонда. *Плательщиками лесных податей за древесину, отпускаемую на корню,*

<sup>1</sup> БНА. 1994. № 8; 1996. № 1.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2001. № 10. Ст. 958.

<sup>3</sup> БНА. 1994. № 4.

являются лесопользователи, осуществляющие заготовку древесины в лесном фонде РФ, а также в лесных насаждениях, не входящих в лесной фонд.

*Объектом обложения лесными податями является объем древесины на корню, отпускаемый лесопользователям. В соответствии с упомянутыми Основными положениями о порядке и условиях взимания лесных податей размеры лесных податей при отпуске древесины на корню рассчитываются, исходя из ставок за 1 кубический метр отпускаемой древесины. Ставки лесных податей устанавливаются и за единицу лесного ресурса, по отдельным видам лесопользования — за гектар находящихся в пользовании участков лесного фонда. Арендная плата определяется на основе ставок лесных податей. Правительством РФ устанавливаются минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню. Ставки лесных податей устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ по согласованию с территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством в соответствующих субъектах РФ или определяются по результатам лесных аукционов. При этом Кодексом закреплены случаи освобождения от уплаты лесных податей. Так, лесные подати не взимаются за древесину, заготавливаемую лесхозами федерального органа управления лесным хозяйством при проведении рубок промежуточного пользования, других лесохозяйственных работ, лесоустройстве, научно-исследовательских и проектных работ для нужд лесного хозяйства и др. Арендная плата уплачивается при аренде участков лесного фонда арендаторами. Ее размер, порядок, условия и сроки ее внесения определяются договором аренды участка лесного фонда. Кодексом установлены льготы по платежам за пользование лесным фондом (ст. 107). От платежей за пользование лесным фондом для собственных нужд освобождаются: 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 сельской местности; лица, пострадавшие от стихийных бедствий; вынужденные переселенцы; крестьянские (фермерские) хозяйства; представители коренных малочисленных народов. Лица, внесшие платежи за пользование лесным фондом, а также лесхозы федерального органа управления лесным хозяйством освобождаются от внесения платы за землю.*

Лесные подати вносятся в виде разовых и (или) регулярных платежей в течение всего срока действия документа, разрешающего

пользование лесным фондом. В случае заготовки древесины инвесторами, осуществляющими вложение собственных, заемных или привлеченных средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющимися пользователями недр на условиях соглашения, внесение в бюджет лесных податей за древесину, отпускаемую на корню, производится ими на договорной основе в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. «О соглашениях о разделе продукции» и другими законодательными актами РФ.

Лесные подати, суммы неустоек и ущерба за лесонарушения поступают в районные бюджеты районов (городские бюджеты городов), на территории которых осуществляется пользование лесным фондом, а в городах Москве и Санкт-Петербурге соответственно в бюджеты этих городов.

ЛК РФ (ст. 106) установлен следующий порядок распределения и использования средств, получаемых при взимании платежей за пользование лесным фондом: часть лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, поступает в федеральный бюджет (40%), в бюджеты субъектов РФ (60%). Часть указанных средств, поступивших в бюджет субъекта РФ, направляется соответствующему территориальному органу федерального органа управления лесным хозяйством на финансирование расходов на воспроизводство лесов в соответствии с нормативами, определяемыми федеральным органом управления лесным хозяйством. Лесные подати и арендная плата в оставшейся части поступают лесхозам федерального органа управления лесным хозяйством, приравниваются к бюджетным средствам и используются для нужд лесного хозяйства.

Как уже было отмечено, с 1 января 2005 г. лесной доход не входит в систему налогов и сборов, регулируемую ст. 13–15 НК РФ.

## **§ 2. Местные налоги и сборы**

**Налог на имущество физических лиц.** Налог на имущество физических лиц относится в соответствии с Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» к группе местных налогов. Источником его правового регулирования является Закон РФ от 9 декабря 1991 г. «О налогах на имущество физических лиц»<sup>1</sup>. В новой редакции ст. 15 НК РФ (вступает в силу с 1 января 2005 г.) он также включен в состав местных налогов.

---

<sup>1</sup> Ведомости РФ. 1992. № 8. Ст. 363; СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3027.

Его *плательщики* — физические лица — собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения. К последнему относят: жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения. До 1 января 2003 г. к объектам обложения относились также вертолеты, самолеты, моторные лодки и другие воднотранспортные средства (теперь они — объекты налогообложения по транспортному налогу). *Ставки налога* на строения, помещения и сооружения устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Они могут определять дифференциацию ставок в установленных пределах в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости, типа использования и по иным критериям. Ставки налога устанавливаются в следующих пределах: при стоимости имущества до 300 тыс. руб. ставка составляет до 0,1%; и соответственно при стоимости от 300 тыс. до 500 тыс. руб. — от 0,1 до 0,3%, а свыше 500 тыс. руб. — от 0,3 до 2%. Налоги зачисляются в местный бюджет по месту нахождения (регистрации) объекта налогообложения.

Законом установлены льготы по налогу. Так, от уплаты его освобождаются: Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации, а также лица, награжденные орденом Славы трех степеней; инвалиды I и II групп, инвалиды с детства; участники гражданской и Великой Отечественной войн, других боевых операций по защите СССР из числа военнослужащих; лица, получающие льготы в соответствии с Законом РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», и приравненные к ним лица; военнослужащие, а также граждане, уволенные с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющими общую продолжительность военной службы 20 лет и более. Кроме того, налог на строения, помещения и сооружения не уплачивается: пенсионерами; гражданами, уволенными с военной службы или призывавшимися на военные сборы, выполнившими интернациональный долг в Афганистане и других странах, в которых велись боевые действия; родителями и супругами военнослужащих и государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей, и др.

Представительные органы власти субъектов РФ имеют право уменьшать размеры ставок и устанавливать дополнительные

льготы по налогу как для категорий плательщиков, так и для отдельных плательщиков. Органы местного самоуправления могут предоставлять льготы по налогам только отдельным плательщикам. Исчисление налогов производится налоговыми органами. Лица, имеющие право на льготы, самостоятельно представляют необходимые документы в налоговые органы. Налог на строения, помещения и сооружения исчисляется на основании данных об их инвентаризационной стоимости по состоянию на 1 января каждого года.

Органы, осуществляющие регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также органы технической инвентаризации обязаны ежегодно до 1 марта представлять в налоговый орган сведения, необходимые для исчисления налогов, по состоянию на 1 января текущего года. За строение, помещение и сооружение, перешедшее по наследству, налог взимается с наследников с момента открытия наследства.

Уплата налога производится владельцами равными долями в два срока — не позднее 15 сентября и 15 ноября. Лица, своевременно не привлеченные к уплате налога, уплачивают его не более чем за три предыдущих года.

**Земельный налог.** Земельный налог в соответствии со ст. 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и ст. 15 НК РФ относится к группе местных налогов. В настоящее время регулируется Законом РФ от 11 октября 1991 г. «О плате за землю»<sup>1</sup>, а также нормативными актами субъектов РФ и органов местного самоуправления. Указанный налог введен с целью стимулирования рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивания социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечения развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирования специальных фондов финансирования этих мероприятий.

Налогоплательщиками являются юридические и физические лица, в том числе иностранцы, которым земля Предоставлена в собственность, владение или пользование. Арендаторы уплачивают арендную плату. Плательщики земельного налога подразделяются Законом на следующие группы: а) сельскохозяйственные предприятия (колхозы, совхозы, крестьянские (фермерс-

<sup>1</sup> Ведомости РФ. 1991. № 44. Ст. 1424; СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3531.

кие) хозяйства, межхозяйственные предприятия и организации, кооперативы и другие); б) сельскохозяйственные предприятия индустриального типа (птицефабрики, тепличные комбинаты, зверосовхозы, животноводческие комплексы и другие на самостоятельном балансе) по перечню, утвержденному органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ; в) иные организации и физические лица, уплачивающие налог по иным основаниям, чем организации, указанные в п. «б». Основанием для установления налога и арендной платы за землю является документ, удостоверяющий право собственности, владения или пользования (аренды) земельным участком.

Законом установлен перечень *льгот*, касающихся как видов земельных участков, так и конкретных категорий лиц (юридических и физических), освобождаемых от уплаты земельного налога. Например, от уплаты земельного налога освобождаются (ст. 12): 1) земли, занятые полосой слежения вдоль государственной границы РФ, и земли общего пользования населенных пунктов и др.; 2) заповедники, национальные и дендрологические парки, ботанические сады, экспериментальные и учебно-опытные хозяйства научно-исследовательских учреждений и пр.; 3) участники Великой Отечественной войны; инвалиды I и II групп и др.

*Размер земельного налога* устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год. Он не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, землепользователей. Ставки земельного налога пересматриваются в связи с изменением не зависящих от пользователя земли условий хозяйствования. В случае неиспользования земельных участков либо использования не по целевому назначению, ставка земельного налога устанавливается в двухкратном размере. Органам местного самоуправления предоставляется право с учетом благоприятных условий размещения земельных участков повышать ставки земельного налога, но не более чем в два раза.

Законом определены особенности установления земельного налога с сельскохозяйственных угодий с учетом состава угодий, их качества, площади и местоположения. В данном случае самим Законом установлены средние размеры земельного налога с одного гектара пашни по субъектам РФ. Органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ, исходя из

средних размеров налога с **одного** гектара пашни и кадастровой оценки угодий, устанавливаются и утверждаются ставки земельного налога по группам почв пашни, а также многолетних насаждений, сенокосов и пастбищ. Минимальные ставки земельного налога за один гектар пашни и других сельскохозяйственных угодий устанавливаются органами законодательной (представительной) власти субъектов РФ. Кроме того, для налогоплательщиков вводятся коррективы с учетом местоположения их земельных участков. Особо урегулирован порядок взимания земельного налога *за участки в границах сельских населенных пунктов и вне их черты, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокошения и выпаса скота.* Он взимается со всей площади земельного участка по средним ставкам налога за земли сельскохозяйственного назначения административного района.

Земельный налог *за участки, предоставленные гражданам и юридическим лицам в границах сельских населенных пунктов для иных (за исключением указанных выше) целей,* взимается со всей площади земельного участка в размере 5 руб. за квадратный метр.

Размер налога зависит также от таких обстоятельств, как нахождение земель в границах городской (поселковой) черты либо за ее пределами; уплачивается налог за земли в пределах либо сверх установленных норм их отвода и т. п. С 1 января 2005 г. предусмотрено применение увеличенных ставок земельного налога за земельные участки, приобретенные в собственность для индивидуального жилищного строительства.

Органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ имеют право устанавливать дополнительные льготы по земельному налогу в пределах суммы земельного налога, находящейся в распоряжении соответствующего субъекта. Органы местного самоуправления имеют право устанавливать льготы по земельному налогу в виде частичного освобождения на определенный срок, отсрочки выплаты, понижения ставки земельного налога для отдельных плательщиков в пределах суммы налога, остающейся в распоряжении соответствующего органа местного самоуправления.

Юридические лица исчисляют земельный налог самостоятельно, представляя не позднее 1 июля в налоговые органы рас-

чет причитающегося с них налога по каждому земельному участку. Физические лица уплачивают налог на основании налоговых извещений. Сумму земельного налога в данном случае рассчитывают налоговые органы.

Суммы налога уплачиваются равными долями не позднее 15 сентября и 15 ноября. Органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ и органы местного самоуправления с учетом местных условий имеют право устанавливать другие сроки уплаты налога.

В отличие от других местных налогов, земельный налог характеризуется некоторыми особенностями: во-первых, несмотря на то, что земельный налог является местным налогом, согласно ст. 18 Закона установлено особое распределение сумм земельного налога между бюджетами разного уровня. Однако на протяжении нескольких лет (в том числе в 2004 г.) действие указанной статьи приостанавливается законами о федеральном бюджете на текущий год.

Во-вторых, земельный налог установлен как налог целевой — средства от его поступлений должны быть использованы на финансирование мероприятий по землеустройству, охране земель, повышению их плодородия и т. п. Однако Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год» действие данной нормы Закона (ст. 24) приостановлено.

Этим же Федеральным законом установлено, что в 2004 г. плательщики земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков перечисляют указанные платежи в полном объеме на счета органов федерального казначейства с последующим распределением доходов от их поступлений между уровнями бюджетной системы РФ по следующим нормативам: в бюджеты субъектов РФ (за исключением городов Москвы и Санкт-Петербурга) — 50%; в бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга и бюджеты закрытых административно-территориальных образований — 100%; в бюджеты городов и поселков, иных муниципальных образований (за исключением муниципальных образований, входящих в состав городов Москвы и Санкт-Петербурга) — 50%.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. На основе Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» назовите налоги, входящие в группу

региональных налогов. Сопоставьте их с перечнем региональных налогов, установленных НК РФ.

2. Каков порядок установления региональных налогов? В чем его отличие от порядка введения региональных налогов?

3. Вправе ли субъекты РФ вводить на своей территории (и если да, то в каких случаях) региональные налоги, не установленные НК РФ?

4. Назовите плательщиков и охарактеризуйте основные элементы налогообложения налога на имущество организаций.

5. Дайте характеристику основных элементов налогообложения налога на имущество организаций. Является ли данный налог прямым (косвенным)?

6. К каким классификационным группам относится налог на игорный бизнес? Чем регулируется взимание данного налога?

7. Назовите плательщиков и основные элементы транспортного налога. Вправе ли органы, осуществляющие государственную регистрацию транспортных средств, ввести индивидуальную льготу собственнику легкового автомобиля в связи с по-вреждением автомобиля в ДТП?

8. К каким классификационным группам относится транспортный налог?

9. На основании какого документа уплачивают транспортный налог граждане? Вправе ли налоговые органы привлечь к ответственности гражданина за неуплату транспортного налога, если указанный документ ему не вручался? Ответ обоснуйте ссылкой на законодательство.

10. Какими правовыми актами регулируется взимание на территории РФ лесного дохода?

11. Какие виды платежей за пользование лесным фондом установлены в Лесном кодексе РФ?

12. Дайте общую характеристику региональным налогам, сборам и иным платежам. Проведите сравнительный анализ с федеральными налогами, сборами и иными платежами. Сравните их порядок установления и введения, полномочия соответствующих органов и пр.

13. Укажите особенности местных налогов. Каков порядок их установления и введения?

14. Назовите плательщиков и основные элементы налога на имущество физических лиц. К какой классификационной группе относится данный налог?

15. Освобождается ли от уплаты налога на имущество гражданин, имеющий в собственности дом, но зарегистрированный и **фактически** проживающий в муниципальной квартире? Перечислите льготы по данному налогу.

16. Дайте характеристику основным элементам земельного налога. Каковы источники правового регулирования его взимания на территории РФ?

17. Назовите общие черты и особенности земельного налога.

## Глава 16. Специальные налоговые режимы

### § 1. Вводные положения

В соответствии с НК РФ (ст. 18) под *специальным налоговым режимом* признается особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов *в течение определенного периода времени*, применяемый в случаях и **в порядке**, установленных НК РФ и иными актами законодательства о налогах и сборах. При установлении специальных налоговых режимов элементы налогообложения, а также налоговые льготы определяются в порядке, предусмотренном НК РФ. К таким режимам 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 разделе продукции. При этом **установление** и введение в действие специальных налоговых режимов не относится к установлению и введению новых налогов и сборов. Однако введенная и действующая в настоящее время упрощенная система налогообложения несколько отличается от вышеуказанной. С введением главы части второй НК РФ начата конкретизация общих положений, регламентирующих специальные налоговые режимы. В Кодексе выделен соответствующий раздел, включающий главы: 26<sup>1</sup>. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единий сельскохозяйственный налог); 26<sup>2</sup>. Упрощенная система налогообложения; 26<sup>3</sup>. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности и 26<sup>4</sup>. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции. Кроме того, специальный налоговый режим применяется при налогообложении в особых экономических зонах и налогообложении организаций,

зарегистрированных в качестве налогоплательщиков в налоговых органах закрытых административно-территориальных образований.

Установление таких режимов исходит из задач эффективности действия системы налогов и сборов. В связи с этим требуется учет особенностей отдельных категорий налогоплательщиков, а также экономического и правового статуса территории в сочетании с общегосударственными интересами и социально-экономической **политикой**. В настоящей главе рассматриваются некоторые из названных режимов, поскольку остальные упоминаются при освещении других вопросов налогообложения.

## § 2. Упрощенная система налогообложения

Упрощенная система налогообложения в настоящее время регулируется гл. 26<sup>2</sup> НК РФ, введенной в действие с 1 января 2003 г. Ранее указанная система налогообложения регулировалась Федеральным законом от 29 декабря 1995 г. «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства»<sup>1</sup>. Упрощенную систему налогообложения могут применять некоторые организации и индивидуальные предприниматели (с экономическими ограничениями по видам деятельности, размеру выручки, стоимости амортизируемого имущества, численности работающих и т. п.). Однако если в ранее действовавшем Законе была подчеркнута связь указанной системы налогообложения с малым предпринимательством, то в НК РФ указание на это отсутствует.

Указанная упрощенная система налогообложения применяется наряду с общей системой налогообложения, предусмотренной законодательством РФ о налогах и сборах. Переход к упрощенной системе налогообложения, как и возврат к общему режиму налогообложения, осуществляется добровольно. Однако для действующих организаций и индивидуальных предпринимателей указанный переход возможен только с 1 января очередного года. При применении упрощенной системы вместо уплаты большинства других налогов уплачивается единый налог, причем налогоплательщик сам выбирает *объект налогообложения* — доходы или доходы, уменьшенные на расходы. Однако объект налогообложения не может меняться налогоплательщи-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 15; 2002. № 1. Ст. 4.

ком в течение всего срока применения упрощенной системы налогообложения.

В случае перехода на упрощенную систему налогообложения уплачивается *единий налог*, исчисляемый по результатам хозяйственной деятельности за налоговый период. При этом налогоплательщики-организации освобождаются от уплаты налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций и единого социального налога (ЕСН), НДС (за исключением НДС, подлежащего уплате в соответствии с НК РФ при ввозе товаров на таможенную территорию РФ). Индивидуальные предприниматели освобождаются в данном случае от уплаты налога на доходы физических лиц, налога на имущество, ЕСН с доходов, полученных от предпринимательской деятельности, а также выплат и иных вознаграждений, начисляемых ими в пользу физических лиц, а также НДС (за исключением НДС при ввозе товаров). При этом сохраняются следующие налоги и платежи, уплачиваемые в соответствии с общим режимом налогообложения: *страховые взносы на обязательное пенсионное страхование; взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; другие федеральные, региональные и местные налоги (налог на рекламу, транспортный налог, земельный налог)*. Кроме того, для указанных налогоплательщиков сохраняются: действующий порядок ведения бухгалтерского учета (для организаций) и кассовых операций; порядок представления статистической отчетности; исполнение обязанностей налоговых агентов. НК РФ установлены *ограничения и запреты* при переходе на данную систему налогообложения. Так, организация имеет право перейти на упрощенную систему налогообложения, если по итогам 9 месяцев того года, в котором организация подает заявление о переходе на упрощенную систему налогообложения, доход от реализации, определяемый в соответствии с НК РФ (ст. 249), не превысил 11 млн руб. (без учета НДС). Кроме того, не вправе применять упрощенную систему налогообложения: организации, имеющие филиалы и (или) представительства; банки; организации и индивидуальные предприниматели, занимающиеся игорным бизнесом; нотариусы, занимающиеся частной практикой; организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся участниками соглашений о разделе продукции, и др.

Для определения *объекта обложения* важен *порядок определения доходов и расходов*. Этот порядок различен в зависимости от

выбранного налогоплательщиком объекта обложения, в связи с чем подробно урегулирован в НК РФ. *Налоговая база* также определяется в зависимости от избранного объекта обложения.

*Налоговым периодом* признается календарный год. *Отчетными периодами* — первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

*Налоговые ставки* устанавливаются в зависимости от объекта обложения. В случае, если объектом налогообложения являются доходы, налоговая ставка составляет 6%, а если доходы, уменьшенные на величину расходов, то 15%. Сумма налога по итогам налогового периода определяется налогоплательщиком самостоятельно. Суммы налога зачисляются на счета органов федерального казначейства для их последующего распределения в бюджеты всех уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов в соответствии со ст. 48 БК РФ.

Налогоплательщики-организации по истечении налогового (отчетного) периода представляют налоговые декларации в налоговые органы по месту своего нахождения не позднее 31 марта, а налогоплательщики — индивидуальные предприниматели — не позднее 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

### **§ 3. Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности**

Глава 26<sup>3</sup> «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» НК РФ введена в действие с 1 января 2003 г. Следует заметить, что в перечне налогов, содержащемся в части первой НК РФ (ст. 13—15, 18), такой налог не предусмотрен.

Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (далее — единый налог) устанавливается НК РФ, вводится в действие законами субъектов РФ и применяется наряду с общей системой налогообложения, предусмотренной законодательством РФ о налогах и сборах. Однако следует иметь в виду, что, в отличие от упрощенной системы налогообложения, переход на которую осуществляется налогоплательщиком добровольно, переход на уплату рассматриваемого единого налога в тех субъектах РФ, где он введен на основании закона субъекта РФ, является *обязательным*.

В соответствии с НК РФ единый налог может применяться по решению субъекта РФ в отношении следующих видов предпринимательской деятельности: 1) оказания бытовых услуг; 2) **оказания** ветеринарных услуг; 3) оказания услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств; 4) розничной торговли, осуществляющей в установленных формах и масштабах; 5) оказания услуг **общественного** питания, осуществляемых при использовании зала площадью не более **150 квадратных** метров, и др. При этом законами субъектов РФ определяются: 1) порядок введения единого налога; 2) виды предпринимательской деятельности, в отношении которых вводится единый налог, в пределах перечня, установленного НК РФ; 3) значения коэффициента К2, указанного в НК РФ (ст. 346<sup>27</sup>).

Организации, уплачивающие единый налог, перестают уплачивать *налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, НДС (за исключением НДС при ввозе товаров на таможенную территорию РФ) и единый социальный налог (ЕСН)*, а индивидуальные предприниматели соответственно *налог на доходы физических лиц, налог на имущество физических лиц, НДС (за исключением НДС при ввозе товаров) и ЕСН*.

Исчисление и уплата иных налогов и сборов осуществляются налогоплательщиками в соответствии с общим режимом налогообложения.

*Налогоплательщиками* являются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории субъекта РФ, в котором введен единый налог, предпринимательскую деятельность, облагаемую единым налогом.

*Объектом налогообложения* признается вмененный доход налогоплательщика. Под *вмененным доходом* в соответствии со ст. 346<sup>27</sup> НК РФ понимается потенциально возможный доход налогоплательщика единого налога, рассчитываемый с учетом совокупности факторов, непосредственно влияющих на получение указанного дохода, и используемый для расчета величины единого налога по установленной ставке. Расчет суммы единого налога производится на основе показателей налоговой базы, базовой доходности, условной *месячной* доходности, понятие и порядок определения которых даются в упомянутой главе НК РФ. Для расчета суммы налога базовая доходность корректируется (умножается) на **определенные** коэффициенты, называемые *корректирующими коэффициентами базовой доходности*.

С их помощью учитываются, например, **ассортимент** товаров (работ, услуг), сезонность, время работы, величина доходов, особенности места ведения предпринимательской деятельности и др.

Сумма единого налога уменьшается налогоплательщиками на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченных за этот же период времени при выплате налогоплательщиками вознаграждений своим работникам, а также на сумму страховых взносов в виде фиксированных платежей, уплаченных за свое страхование, и на сумму **выплаченных** пособий по временной нетрудоспособности. При этом сумма единого налога не может быть уменьшена более чем **на 50%** по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование. *Налоговым периодом* по единому налогу признается квартал. *Ставка единого налога — 15% величины вмененного дохода*. Уплата единого налога производится по итогам налогового периода не позднее 25-го числа первого месяца следующего налогового периода. Налоговые декларации по итогам налогового периода представляются в налоговые органы не позднее 20-го числа первого месяца следующего налогового периода.

Суммы единого налога зачисляются на счета органов федерального казначейства для их последующего **распределения** в бюджеты всех уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов в соответствии со ст. 48 **БК РФ**.

#### **§ 4. Система налогообложения для сельскохозяйственного товаропроизводителя (единий сельскохозяйственный налог)**

Единый сельскохозяйственный налог регулируется гл. 26<sup>1</sup> НК РФ. Наименование его объясняется тем, что налог уплачивается сельскохозяйственными производителями **за** владение, пользование и распоряжение сельскохозяйственными угодьями. Первоначально гл. 26<sup>1</sup> «Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единий сельскохозяйственный налог)», вступившая в силу с 1 января 2003 г., была принята в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2001 г. Отметим, что данная глава в ее первоначальном варианте предусматривала достаточно сложный механизм применения новой системы обложения единым сельскохозяйственным налогом (далее — ЕСХН). Это было обусловлено **закрепленным** в ней **требованием** вводить ЕСХН **на** основе законов субъектов РФ, устанавливающих правило об исчислении данного налога с

кадастровой стоимости 1 га сельскохозяйственных угодий, которая во многих субъектах не была разработана. Поэтому впоследствии Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. была принята новая редакция указанной главы, принципиально отличающаяся от ранее действующей и учитывающая положения гл.26<sup>2</sup> «Об упрощенной системе налогообложения» НК РФ. Введение единого сельскохозяйственного налога обусловлено стремлением законодателя создать для сельскохозяйственных товаропроизводителей особый механизм налогообложения, максимально учитывающий особенности их производства.

В соответствии с новой редакцией главы, вступившей в силу с 1 января 2004 г., ее нормы являются нормами прямого действия и в ней нет правила о введении ЕСХН на основе принятия соответствующего законодательства субъектов РФ. Переход на специальный режим налогообложения в виде ЕСХН, как и возврат на общеустановленную систему налогообложения, осуществляется налогоплательщиками в *добровольном* порядке на основании уведомления, подаваемого в налоговый орган, в котором осуществляется такой переход.

Не вправе перейти на уплату ЕСХН организации и индивидуальные предприниматели: а) занимающиеся производством подакцизных товаров; б) переведенные на систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности в соответствии с гл. 26<sup>3</sup> НК РФ; в) организации, имеющие филиалы и (или) представительства.

Уплата ЕСХН заменяет собой уплату налога на прибыль (у индивидуальных предпринимателей — налога на доходы физических лиц), единого социального налога, налога на имущество, НДС (за исключением НДС, уплачиваемого при ввозе товаров на таможенную территорию РФ).

Организации и индивидуальные предприниматели, перешедшие на уплату ЕСХН, уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, а также иные налоги и сборы в соответствии с общим режимом налогообложения.

Единственным критерием для отнесения организации или индивидуального предпринимателя к сельхозтоваропроизводителю является доход от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции и выращенной ими рыбы, включая продукцию ее первичной переработки, который не может быть менее 70% от общего объема доходов от реализации. К указанным производителям относятся также и сельскохозяйственные

организации индустриального типа (птицефабрики, тепличные комбинаты, зверосовхозы, животноводческие комплексы). Для них установлена специальная методика определения доли дохода от реализации продукции первичной переработки в общем объеме произведенной ими соответствующей продукции.

*Объектом обложения ЕСХН являются доходы, уменьшенные на величину расходов. Соответственно налоговая база в данном случае — денежное выражение доходов, уменьшенных на величину расходов. При этом доходы определяются в соответствии со ст. 249 и 250 НК РФ, а расходы — в соответствии с п. 2 ст. 346<sup>5</sup> НК РФ.* Заметим, что этот порядок, а также перечень доходов, принимаемых к налоговому учету, перечень и порядок признания расходов на приобретение основных средств практически полностью идентичны соответствующим элементам упрощенной системы налогообложения. Перечень расходов, учитываемых при налогообложении, ограничен. При этом они должны соответствовать определенным критериям: быть экономически обоснованными, документально подтвержденными и связанными с деятельностью, направленной на получение дохода (п. 1 ст. 252 НК РФ).

Ставка ЕСХН устанавливается в размере 6% от налоговой базы. Для сельскохозяйственных товаропроизводителей, не перешедших на уплату ЕСХН, установлена поэтапная дифференциация ставок налога на прибыль по деятельности от производства и переработки собственной сельхозпродукции до 1 января 2015 г. (п. 1 ст. 284).

*Налоговым периодом* признается календарный год, а отчетным периодом — полугодие. По итогам отчетного периода налогоплательщики исчисляют сумму авансового платежа по ЕСХН. Организациями представляются налоговые декларации не позднее 31 марта следующего года, а индивидуальными предпринимателями — не позднее 30 апреля. Налоговые декларации по итогам отчетного периода представляются не позднее 25 дней со дня окончания отчетного периода, т. е. 25 июля. Суммы ЕСХН зачисляются на счета органов федерального казначейства для их последующего распределения в соответствии со ст. 48 БК РФ.

#### **§ 5 . Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции**

Федеральным законом от 6 июня 2003 г. раздел VIII<sup>1</sup> НК РФ был дополнен гл. 26<sup>4</sup> «Система налогообложения при выполне-

ния соглашений о разделе продукции», которая вступила в действие с момента опубликования вышеназванного закона (т. е. с 10 июня 2003 г.)<sup>1</sup>.

Согласно законодательству *налогообложение* некоторых субъектов в виде уплаты законно установленных налогов и сборов может быть заменено иной формой выполнения данной обязанности. В частности, это касается субъектов предпринимательской деятельности (инвесторов) 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 заменяется передачей государству части продукции на условиях соглашения в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. «О соглашениях о разделе продукции»<sup>2</sup>. До вступления в силу гл. 26<sup>4</sup> порядок уплаты налогов инвесторами регулировался конкретным соглашением о разделе продукции, являющимся договором, в соответствии с которым Российской Федерации предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (далее — инвестору) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья **на** участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. При этом *под продукцией* понимается полезное ископаемое, добытое из недр на территории РФ, а также на континентальном шельфе РФ и (или) в пределах исключительной экономической зоны РФ, на участке недр, предоставленном инвестору, и по своему качеству соответствующее предусмотренным стандартам.

В качестве *инвестора* в соответствии с НК РФ подразумевается юридическое лицо или объединение юридических лиц, осуществляющее вложение собственных Заемных или привлеченных средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиск, разведку и добычу минерального сырья и являющееся пользователем недр на условиях соглашения о разделе продукции.

Соглашения должны отвечать *следующим условиям*: 1) заключаться после проведения аукциона на предоставление права

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2174.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18; 2003. № 23. Ст. 2174.

пользования недрами на иных условиях, чем раздел продукции, и признания аукциона несоставшимся (в порядке и на условиях, которые определены п. 4 ст. 2 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции»); 2) долю государства в общем объеме произведенной продукции определять не менее 32% общего количества произведенной продукции (п. 2 ст. 8 указанного Закона); 3) предусматривать увеличение доли государства в прибыльной продукции в случае улучшения показателей инвестиционной эффективности для инвестора при выполнении соглашения. Показатели инвестиционной эффективности устанавливаются в соответствии с условиями соглашения.

Под налогоплательщиками и плательщиками *сборов*, уплачиваемых **при** применении рассматриваемого специального налогового режима, в соответствии с НК РФ признаются организации, являющиеся инвесторами и пользователями недр на условиях соглашения. При этом налогоплательщики вправе поручить исполнение своих обязанностей, связанных с применением специального налогового режима, *оператору* с его согласия, на основании нотариально удостоверенной доверенности.

Данный специальный налоговый режим предусматривает замену уплаты совокупности налогов и сборов, установленных законодательством РФ о налогах и сборах, разделом произведенной продукции в соответствии с условиями соглашения, за исключением *налогов и сборов, уплата которых предусмотрена названной главой НК РФ*. Как правило, в любом случае инвестор уплачивает следующие налоги и сборы: НДС; налог на прибыль организаций; ЕСН; налог на добычу полезных ископаемых; платежи за пользование природными ресурсами; плату за негативное воздействие на окружающую среду; плату за пользование водными объектами; государственную пошлину; таможенные сборы; земельный налог; акциз, за исключением акциза на подакцизное минеральное сырье. Однако суммы уплаченных инвестором НДС, ЕСН, платежей за пользование природными ресурсами, платы за пользование водными объектами, государственной пошлины, таможенных сборов, земельного налога, акциза, а также суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду подлежат *возмещению* в порядке, предусмотренному НК РФ.

*Полностью* инвестор освобождается от уплаты региональных и местных налогов и сборов по решению соответствующего

законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления. Инвестор не уплачивает также налог на имущество организаций в отношении основных средств, которые используются исключительно для осуществления деятельности, предусмотренной соглашениями. Инвестор не уплачивает транспортный налог в отношении принадлежащих ему транспортных средств, используемых исключительно для целей соглашения. В случае, если нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления не предусмотрено освобождение инвестора от уплаты региональных и местных налогов и сборов, затраты инвестора по уплате указанных налогов и сборов подлежат эквивалентному возмещению инвестору за счет соответствующего уменьшения доли произведенной продукции, передаваемой государству, в части, передаваемой соответствующему субъекту РФ.

НК РФ установлены особенности определения налоговой базы, исчисления и уплаты налога на добычу полезных ископаемых при выполнении соглашений. При этом налоговая база определяется отдельно по каждому соглашению. Закреплены также особенности определения налоговой базы, исчисления и уплаты налога на прибыль организаций при выполнении соглашений (ст. 346<sup>38</sup>) и НДС (ст. 346<sup>39</sup>).

Налогоплательщик обязан представлять налоговые декларации в налоговые органы по местонахождению участка недр (ст. 346<sup>35</sup> НК РФ). Не позднее 31 декабря года, предшествующего планируемому, налогоплательщик представляет в налоговые органы программу работ и смету расходов по соглашению на следующий год.

## § 6. Правовой режим налогообложения в особых экономических зонах

К особым экономическим зонам относятся в настоящее время Калининградская и Магаданская области. Источником правового регулирования налогообложения в особых экономических зонах являются: Федеральный закон от 31 мая 1999 г. «Об Особой экономической зоне в Магаданской области»<sup>1</sup> и

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2807; 2004. № 27. Ст. 2711.

Федеральный закон от 22 января 1996 г. «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»<sup>1</sup>. Создание специальных режимов налогообложения в особых экономических зонах было обусловлено целями развития производительных сил, финансового и товарного рынков Калининградской и Магаданской областей. В связи с этим налогоплательщики — участники особой экономической зоны освобождались от уплаты ряда налогов.

Специальный режим налогообложения в данном случае распространяется лишь на тех субъектов, которые зарегистрировались в качестве налогоплательщиков на административной территории названных субъектов РФ. Субъекты хозяйственной деятельности получают статус участников особой экономической зоны с момента получения регистрационных свидетельств установленной формы.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» налоговый режим особой экономической зоны характеризуется тем, что при осуществлении хозяйственной деятельности на территории Особой экономической зоны и в пределах Магаданской области ее участники освобождаются от уплаты налогов в части, поступающей в федеральный бюджет (за исключением отчислений в Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ). При этом установлено, что настоящее положение действует до 31 декабря 2005 г. В период с 1 января 2006 г. до 31 декабря 2014 г. они освобождаются от уплаты налога на прибыль, инвестируемую в развитие производства и социальной сферы на территории Магаданской области. Однако указанная норма (ст. 5) постоянно приостанавливается федеральными законами на текущий финансовый год (начиная с 2001 г. и по 2004 г. включительно) в части льгот по уплате акцизов и НДС на подакцизные товары, ввозимые из других стран на территорию Особой экономической зоны.

В настоящее время на законодательном уровне решается вопрос о нецелесообразности введения специальных налоговых режимов в Особой экономической зоне (аналогично с ЗАТО) в силу их низкой эффективности и высокого уровня налоговых правонарушений.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 224; 2004. № 27. Ст. 2711.

**Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Определите понятие специального налогового режима. В каких правовых нормах он предусмотрен? Назовите виды специальных налоговых режимов на основе российского законодательства.
2. Определите круг субъектов, на которых распространяется упрощенная система налогообложения. Каким законом регулируется эта система? В чем она состоит?
3. На основе ст. 48 БК РФ назовите порядок распределения по бюджетам разных уровней сумм единого налога по упрощенной системе налогообложения.
4. К каким классификационным группам относится единый налог на вмененный доход? Объясните наименование данного налога. Кто относится к его плательщикам?
5. На какие сферы предпринимательской деятельности распространяется единый налог на вмененный доход? Назовите его ставку и объект налогообложения.
6. На Основе анализа ст. 48 БК РФ определите, в какой бюджет (бюджеты) зачисляется единый налог на вмененный доход в текущем финансовом году.
7. Что представляет собой единый сельскохозяйственный налог? Каков источник его правового регулирования?
8. В каком порядке устанавливается и вводится в действие единый сельскохозяйственный налог?
9. Назовите налогоплательщиков и охарактеризуйте основные элементы налогообложения по единому сельскохозяйственному налогу. В какой (какие) бюджет зачисляется единый сельскохозяйственный налог? По каким нормативам?
10. Каковы особенности специального налогового режима при выполнении соглашений о разделе продукции? Каков источник правового регулирования указанного режима налогообложения?
11. Какими нормативными актами установлен режим налогообложения в особых экономических зонах?
12. На основе федерального закона на текущий финансовый год установите, приостановлено (либо не приостановлено) действие каких-либо льгот по налогам, уплачиваемым в особых экономических зонах в Магаданской и Калининградской областях.

## Глава 17. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды

### § 1. Общие положения

Основным источником финансовых ресурсов государственных социальных внебюджетных фондов являются установленные специально для зачисления в эти фонды обязательные платежи. Обязательность 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 (ст. 37, 39, 41). Именно общегосударственная значимость названных внебюджетных фондов обусловила отнесение платежей в них к числу обязательных и запрещение изъятия из них денежных средств, в том числе в целях погашения дефицита бюджета. За период, истекший с момента формирования данных фондов, произошли изменения в правовом регулировании зачисляемых в них обязательных платежей.

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»<sup>1</sup> была существенно изменена гл. 24 «Единый социальный налог (взнос)» части второй НК РФ. В частности, указанный платеж стал именоваться «единий социальный налог» без дополнения словом «взнос». Кроме того, при сохранении своего целевого характера, он подлежит зачислению лишь в два внебюджетных фонда — Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования. Доля же единого социального налога, подлежащая зачислению в Пенсионный фонд РФ, стала перечисляться в федеральный бюджет.

Одновременно 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. Цель их введения —

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 4.

пополнение денежных ресурсов рассматриваемых внебюджетных фондов. Указанные взносы уплачиваются на основе тарифов, установленных в законодательных актах. Природа указанных обязательных платежей регулируется нормативно-правовыми актами, относящимися как к финансовому, так и иным отраслям права.

Страховые взносы в названные фонды в *правовом аспекте* представляют собой вид обязательных платежей, взимаемых с организаций и физических лиц по ставкам (тарифам), в порядке и сроки, закрепленные в нормативно-правовых актах, в целях финансового обеспечения гарантированных государством прав граждан на пенсионное обеспечение, 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 источников государственных социальных внебюджетных фондов в настоящее время могут включаться не только обязательные *налоговые* платежи, но также и иные обязательные платежи, имеющие статус обязательных страховых взносов, порядок и особенности применения которых устанавливаются в законах, регулирующих конкретные виды обязательного страхования.

## **§ 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 НК РФ, т. е. с 1 января 2001 г. ЕСН является федеральным налогом, поэтому применяется на всей территории России. С 1 января 2002 г. он зачисляется в определенных законом долях в федеральный бюджет и два внебюджетных фонда (Государственный фонд социального страхования РФ, фонды обязательного медицинского страхования в Российской Федерации). ЕСН не изменяет способа формирования и использования средств внебюджетных фондов. Они продолжают формироваться страховым методом. Зачисление указанного налога (его доли) с 1 января 2001 г. в федеральный бюджет вместо Пенсионного фонда РФ не снижает степени гарантированности прав граждан на пенсионное обеспечение, так как 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, единобразие финансовых санкций и повышение защищенности налогоплательщиков. ЕСН в соответствии со ст. 234 НК РФ (действует до 1 января 2005 г.) является целевым. Основное его предназначение — это мобилизация средств для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь.

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 предприниматели; в) физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями.

Вторая группа налогоплательщиков в действующей редакции статьи не имеет обобщенного наименования (ранее она называлась «не работодатели»). Эта группа включает две самостоятельные категории налогоплательщиков: индивидуальные предприниматели и адвокаты. 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 о 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 — ЕСН уплачивается ими со своих личных доходов, получаемых от осуществляющей предпринимательской деятельности, т. е. *за себя*. Причём, 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.

*Объект налогообложения* меняется в зависимости от налогоплательщиков. Так, для организаций и индивидуальных предпринимателей объектом ЕСН будут являться выплаты и иные вознаграждения, начисляемые налогоплательщиками в пользу физических лиц: по трудовым; 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); а также по авторским договорам.

Для физических лиц, не признаваемых индивидуальными предпринимателями, объектом обложения являются выплаты и иные вознаграждения, выплачиваемые ими физическим лицам: по трудовым; гражданско-правовым договорам о выполнении работ, оказании услуг. Выплаты, производимые в рамках гражданско-правовых договоров, связанных с переходом права собственности (например, выплаты по договору купли-продажи) или иных вещных прав на имущество либо имущественные права, а также договоров, связанных с передачей в пользование имущества либо имущественных прав, не являются объектом обложения.

Для индивидуальных предпринимателей и адвокатов объектом обложения признаются: доходы от предпринимательской и иной профессиональной деятельности за вычетом расходов, связанных с их извлечением (т. е. речь идет не о валовом, а о чистом доходе).

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; для физических лиц, не признаваемых индивидуальными предпринимателями, — это сумма полученных ими доходов за налоговый период за вычетом расходов, связанных с их извлечением. При применении указанного налога необходимо учитывать, что ст. 238 НК РФ установлен достаточно обширный перечень сумм, не подлежащих налогообложению. К ним, например, относятся различные государственные пособия, в том числе пособия по временной нетрудоспособности и пособия по уходу за больным ребенком и др.

Налоговые льготы по ЕСН можно классифицировать по двум основаниям: 1) по субъектному составу (к этой группе относятся, в основном, организации, деятельность которых связана с оказанием услуг или выплатами в пользу инвалидов) и 2) по

*характеру выплат* (по перечню выплат, которые не облагаются указанным налогом).

*Налоговым периодом* признается календарный год, *отчетными* периодами — первый квартал, *полугодие* и девять месяцев календарного года. Ставки ЕСН являются *рекрессивными*, т. е. при увеличении налоговой базы размер ставок снижается (ст. 241 НК РФ). Кроме того, указанные ставки дифференцируются в зависимости от категории плательщиков. Так, *к лицам, производящим выплаты физическим лицам* (за некоторыми исключениями), применяются следующие ставки: до 100 тыс. руб. — 35,6%, из которых 28% поступают в федеральный бюджет; 4% — в Фонд социального страхования; 3,6% — в фонды обязательного медицинского страхования (в том числе в федеральный — 0,2%, в территориальный — 3,4%). С 1 января 2005 г. максимальные ставки ЕСН (с дохода до 280 тыс. руб.) снижаются до 26%. Отдельные ставки установлены: для сельскохозяйственных товаропроизводителей и родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования; индивидуальных предпринимателей при уплате ЕСН со своих доходов (за себя); адвокатов, уплачивающих ЕСН с доходов от профессиональной деятельности. *Порядок исчисления, порядок и сроки уплаты налога налогоплательщиками-работодателями* закреплены в ст. 243 НК РФ. При уплате ЕСН налогоплательщики имеют ряд *налоговых вычетов*. Так, подлежащая уплате в Фонд социального страхования РФ сумма ЕСН уменьшается на сумму самостоятельно произведенных налогоплательщиками расходов на цели государственного социального страхования.

Налоговая декларация по ЕСН представляется не позднее 30 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

### **§ 3. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование**

Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование являются самостоятельным источником доходов ПФР. 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) ЕСН. Впервые эти сборы на территории России стали взиматься на основе Федерального закона от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

ской Федерации»<sup>1</sup> и применяются со дня официального его опубликования, т. е. с 20 декабря 2001 г. В этом же Законе впервые были закреплены правовое понятие и существенные признаки страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Эти взносы в соответствии со ст. 3 вышеуказанного 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, учтенный на его индивидуальном лицевом счете.*

По своей правовой природе указанные платежи не являются страховыми платежами в чистом виде, так как они одновременно обладают признаками и налогов, и сборов. К их основным чертам можно отнести: обязательный характер; индивидуальную возмездность (возврат определенного эквивалента конкретному плательщику); целевой характер; эквивалентность внесенным платежам (учтены на индивидуальном лицевом счете конкретного плательщика). *Объектом обложения* страховыми взносами, как и базой для начисления страховых взносов, являются объект налогообложения и налоговая база по ЕСН. Правоотношения, связанные с уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, в том числе и 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* (в рамках обязательного пенсионного страхования), касающиеся исполнения страховщиком своих обязательств перед застрахованным лицом при наступлении страхового случая посредством выплаты трудовой пенсии, социального пособия на погребение умерших пенсионеров, неработавших на день смерти (ст. 3).

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»<sup>2</sup> и Федеральный закон от 12 января

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; 2004. № 30. Ст. 3088.

<sup>2</sup> СЗ.РФ. 2001. № 52. Ст. 4920; 2004. № 27. Ст. 2711.

1996 г. «О погребении и похоронном деле»<sup>1</sup>. Законом установлены различные источники финансирования базовой, страховой и накопительной частей трудовых пенсий. Так, выплата *базовой части* трудовой пенсии финансируется за счет сумм ЕСН, зачисляемых в федеральный бюджет, а *страховой и накопительной* — за счет средств бюджета ПФР. Финансирование выплаты *накопительной части* трудовой пенсии осуществляется за счет сумм пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица.

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*.

*Страховщиком* в данных отношениях, как правило, выступает Пенсионный фонд РФ, а в случаях, прямо предусмотренных специальным федеральным законом, — *негосударственные пенсионные фонды*. Перечень лиц, являющихся *страхователями*, т.е. уплачивающих указанные страховые взносы, практически полностью совпадает с налогоплательщиками ЕСН. Некоторые *страхователи* (например, адвокаты) уплачивают суммы страховых взносов 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 3600 руб. (п. 2 ст. 28 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»). *Минимальный размер фиксированного платежа*, являющийся обязательным для уплаты, устанавливается НК РФ. В настоящее время он равен 150 руб. в месяц (100 руб. — на финансирование *страховой* и 50 руб. — *накопительной* части трудовой пенсии).

Пенсионный фонд РФ как страховщик имеет ряд особых обязанностей, относящихся к сфере страховых взносов. Так, он обязан: подготавливать обоснование размера тарифов страховых взносов; обеспечивать целевое *использование* средств обязательного пенсионного страхования, а также осуществлять контроль за их использованием. К основным *правам и обязанностям страхователей* относятся: своевременно и в полном

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146; 2003. № 27. Ст. 2700.

объеме уплачивать страховые взносы; вести учет, связанный с начислением и перечислением страховых взносов; 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* в данных правоотношениях относятся: право получать от работодателя информацию о начислении страховых взносов и контролировать их перечисление в бюджет ПФР; право своевременно и полностью получать обязательное страховое обеспечение за счет средств указанного бюджета и др.

Уплата страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществляется на основании тарифов. *Тариф представляет собой размер страхового взноса на единицу измерения базы для начисления страховых взносов.* Тарифы страховых взносов дифференцированы по группам плательщиков. База начисления страховых взносов на каждого отдельного работника устанавливается также дифференцированно с *учетом* возраста и пола.

В зависимости от возраста изменяется процентное соотношение распределения поступивших в виде взносов средств — на финансирование *страховой и накопительной* частей пенсии.

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 взыскание недоимки по страховым взносам и пеней осуществляется не **налоговыми** органами, а органами ПФР 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 обязательных 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». Первый 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.<sup>1</sup> Затем закон «О страховых тарифах...» стал приниматься ежегодно. Так, 8 декабря 2003 г. принят Федеральный закон с одноименным названием, которым на 2004 г. продлено действие тарифов, установленных в 2001 г.<sup>2</sup>

При формировании средств на осуществление указанного вида обязательного социального страхования используются: 1) обязательные страховые взносы страхователей; 2) взыскиваемые штрафы и пени; 3) капитализированные платежи, поступившие в случае ликвидации страхователей; 4) иные поступления, не противоречащие законодательству РФ. Все указанные средства отражаются в доходной и расходной частях бюджета Фонда социального страхования РФ.

*Страховой взнос на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний* 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.

При этом под *страховым тарифом* понимается ставка страхового взноса с начисленной по всем основаниям оплаты труда (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 заболеваний, т. е. лицом, обязанным вносить страховые взносы страхователю, 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.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 131.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2001. № 53. Ст. 5020; 2003. № 50. Ст. 4853.

Фонд социального страхования РФ (как *страховщик*) при наступлении страхового случая берет на себя обязательство исполнить 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 по обязательному социальному страхованию, но еще и *основным правовым принципом* обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (ст. 4 названного Закона). Другим важнейшим корреспондирующем принципом социального страхования является «дифференцированность страховых тарифов в зависимости от класса профессионального риска».

Страховые взносы начисляются на начисленную по всем основаниям оплату труда (доходы) работников, в том числе внештатных, сезонных, временных, выполняющих работу по совместительству, лиц, осужденных к лишению свободы и привлекаемых к труду страхователем, а в соответствующих случаях — на сумму вознаграждения по гражданско-трудовому договору. Взносы перечисляются страхователями-работодателями ежемесячно в срок выплаты заработной платы за истекший месяц, а по гражданско-правовым договорам — в срок, установленный страховщиком. В соответствии с Законом (ст. 22) страховые взносы *уплачиваются страхователем исходя из страхового тарифа с учетом скидки или надбавки, устанавливаемых страховщиком*.

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 1/300 ставки рефинансирования ЦБ РФ. Пени начисляются со дня, следующего за установленным днем уплаты страховых взносов, и по день их фактической уплаты включительно.

Государственный контроль за финансово-хозяйственной деятельностью страховщика и осуществлением обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний осуществляется Счетной палатой РФ, а в части использования ассигнований из федераль-

ного бюджета — также федеральным органом исполнительной власти в области финансов.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. За счет каких платежей формируются государственные социальные внебюджетные фонды?
2. Какие основные принципы взимания страховых взносов закреплены законодательно? Проанализируйте Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации» на текущий год и определите основной источник доходов названного внебюджетного фонда.
3. Сопоставьте законы «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации» за два предыдущих года и обоснуйте положение о том, что «единый социальный налог и страховые взносы — основные источники дохода государственных социальных внебюджетных фондов».
4. Какие основные принципы взимания страховых взносов в Фонд социального страхования закреплены законодательно? Предложите один-два принципа, которые должны быть дополнительно закреплены законодателем, либо уточните формулировку и содержание уже Закрепленных принципов.
5. 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)?
6. Каковы основные элементы обложения обязательных страховых взносов по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний? Кто является их плательщиком? Взимаются ли указанные взносы с организаций, уплачивающих ЕСН; единый налог на вмененный доход?
7. Каковы основные элементы налогообложения ЕСН? Каковы субъекты правоотношений, возникающих при исчислении и взимании ЕСН?
8. Каковы источники правового регулирования отношений по уплате обязательных платежей на обязательное пенсионное страхование? Дайте правовую характеристику страховым взносам, зачисляемым в бюджет Пенсионного фонда РФ.
9. Какова ответственность плательщиков за неуплату ЕСН, обязательных страховых платежей в государственные соци-

альные внебюджетные фонды? Каким законодательством регулируется ответственность плательщиков страховых взносов?

10. Какова ответственность банков и других кредитных организаций за несвоевременное перечисление ЕСН; обязательных страховых взносов в различные государственные внебюджетные фонды? Выявите сходство и различия на основе анализа действующего законодательства.

11. В чем выражается публичный характер обязательных страховых взносов в различные государственные внебюджетные фонды?

12. Какие органы уполномочены представлять организациям (страховщикам) отсрочки (рассрочки) по уплате обязательных страховых взносов в Пенсионный фонд РФ; Фонд социального страхования РФ?

13. Какие органы осуществляют государственный контроль (надзор) за своевременной уплатой страховых взносов в различные государственные социальные внебюджетные фонды? Каковы здесь полномочия налоговых органов?

14. Каковы тарифы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование? Каким правовым актом они установлены?

15. 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?

## **Раздел IV. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга) и организации страхового дела**

### **Глава 18. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга)**

#### **§ 1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита в Российской Федерации. Государственный и муниципальный долг**

Государственный (муниципальный) кредит является составной частью такого звена финансовой системы Российской Федерации, как кредит (другую его часть составляет банковский кредит). Государственный (муниципальный) кредит применяется, наряду с другими способами, для привлечения дополнительных средств для финансирования государственных расходов и (или) муниципальных образований.

тельных денежных средств в распоряжение государства (муниципального образования) и решения стоящих перед ним проблем, в первую очередь, проблем бюджетного дефицита.

Как экономическая категория государственный (муниципальный) кредит представляет собой систему *экономических денежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством имущественными образованиями на добровольных и платных началах для временного использования свободных денежных средств юридических и физических лиц в целях формирования ссудного фонда*.

Вместе с тем государственный (муниципальный) кредит является самостоятельным институтом финансового права. Он является одним из основных (наряду с налогами) инструментов для решения проблемы 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 верховенством государства в регулировании организации государственного и муниципального кредита; главными целями функционирования института государственного кредита, которыми являются решение проблем погашения бюджетного дефицита и регулирование денежно-кредитных отношений, т. е. публичными целями; применением в качестве основного — императивного метода регулирования данных отношений; обязательным участием государства либо уполномоченного им органа в качестве субъектов рассматриваемых правоотношений. Все это отличает их от гражданских правоотношений.

С учетом перечисленных финансово-правовых признаков с правовой точки зрения государственный (муниципальный) кредит — это *урегулированные правовыми нормами отношения по аккумуляции государством и муниципальными образованиями свободных денежных средств юридических и физических лиц и иных субъектов на принципах добровольности, срочности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения*.

Принципы срочности, возвратности и возмездности, лежащие в основе отношений по государственному (муниципальному) кредиту, характерны для любых кредитных отношений. Однако между государственным (муниципальным) и банков-

ским кредитом имеются существенные различия как с экономической, так и с правовой стороны: 1) в отношениях по государственному кредиту всегда преобладает верховенство государства. При банковском кредите, наоборот, кредитор (банк) обладает всей полнотой прав по применению мер принуждения, предоставляемых ему законом в случае неисправности должника; 2) государство 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. При государственном же кредите, как исключение, возможно принуждение. Таковыми, например, были государственные займы, выпущенные в годы Великой Отечественной войны и размещаемые среди населения по подписке.

В результате реализации финансово-правовых отношений по госкредиту формируется внутренний (а на уровне Федерации — и 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 как сумму расходов государства по всем долговым обязательствам, срок погашения которых уже наступил. Соответственно муниципальный внутренний долг — общая сумма задолженности муниципального образования по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам.

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) — как совокупность долговых обязательств субъекта РФ. При этом госдолг РФ полностью 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 обеспечивается всем муниципальным имуще-

ством, составляющим муниципальную казну (ст. 100 БК РФ). На 1 января 2005 г. верхний предел государственного внутреннего долга РФ установлен в сумме 98,8,1 млрд руб. (для сравнения: в 2003 г. — 652,1 млрд руб.<sup>1</sup>). Рост госдолга, как правило, влечет повышение ставок действующих налогов или даже введение новых налоговых платежей, поскольку основным источником погашения госдолговых обязательств и расходов по его обслуживанию являются средства бюджета.

Правовые основы государственного кредита в Российской Федерации закреплены, помимо федеральных правовых актов (БК РФ, часть вторая ГК РФ, федеральные законы от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», от 22 апреля 1996 г. «О рынке ценных бумаг», от 29 июля 1998 г. «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», от 5 марта 1999 г. «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»), также правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления. Общие же положения, касающиеся правового регулирования выпуска в обращение региональных и муниципальных займов, содержатся в Конституции РФ (ст. 12, 71, 72, 75, 132) и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

## § 2. Формы государственного и муниципального долга

Долговые обязательства РФ могут быть выражены в следующих пяти формах: 1) кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени России (как заемщика) с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями; 2) государственные займы путем выпуска ценных бумаг; 3) договоры и соглашения о получении Российской Федерацией бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы России; 4) договоры о предоставлении Российской Федерацией государственных гарантий; 5) соглашения и договоры, в том числе международные, заключенные от имени России, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет (ст. 98 БК РФ).

---

<sup>1</sup> Данные взяты из законов о федеральном бюджете на соответствующий год.

В аналогичных формах могут быть выражены долговые обязательства субъекта РФ, а также муниципального образования. Исключение составляет для муниципальных образований последняя из вышеуказанных форм (форма международных договоров и **соглашений**). Указанный перечень форм государственного и муниципального долга, закрепленный в ст. 99–100 БК РФ, является исчерпывающим. 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.

Государственный или муниципальный заем (**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 заимствования 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 заимствования* РФ как займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в *иностранный валюте*, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте.

Соответственно *государственные внутренние заимствования* 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.

Выпуск государственных и муниципальных займов осуществляется посредством эмиссии ценных бумаг соответствующего уровня (ст. 114 БК РФ и Федеральный закон «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»). Государственные и муниципальные долговые обязательства, составляющие внутренний долг, должны быть выражены и оплачиваться в валюте РФ. В целях оформления государственных внутренних займов выпускаются *ценные бумаги* различных видов: облигации, казначейские обязательства, бес-

купонные облигации и другие, относящиеся к эмиссионным ценным бумагам.

Эмитентом, т. е. органом, осуществляющим выпуск ценных бумаг РФ, выступает федеральный орган исполнительной власти, 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. Наиболее распространенным видом ценных бумаг по государственным займам являются облигации внутреннего государственного займа. Правовое понятие облигации закреплено в ст. 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» и 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) и распространяются среди юридических и физических лиц на добровольной основе. 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 размещению.

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 эмитируются на срок менее одного года, они именуются краткосрочными долговыми обязательствами, цель которых, в отличие от облигаций, — финансирование *текущих* муниципальных расходов. 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

ся Банк России. Государственные и муниципальные ценные бумаги могут выпускаться в *документальной форме* с обязательным централизованным хранением.

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. Они выпускаются и обращаются в бездокументарной форме в виде записи на счетах в уполномоченном банке. Владельцами казначейских обязательств могут быть юридические и физические лица. Муниципальные займы также могут иметь форму казначейских обязательств.

Третьей формой государственного долга являются договоры и соглашения о получении соответствующим заемщиком (Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием) бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ (ст. 6, 76 БК РФ). 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.

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 Российская Федерация, ее субъект или муниципальное образование, как *гарант*, дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично. Гарантии предлагаются, как правило, на конкурсной основе. Государственные гарантии от имени Российской Федерации предоставляются Правительством РФ. Субфедеральные и муниципальные гарантии предлагаются соответствующим органом исполнительной власти, в отличие от гарантий Российской Федерации, не только субъектам РФ, муниципальным образо-

ваниям, но и юридическим лицам для обеспечения исполнения их обязательств перед третьими лицами.

Пятой формой государственных федеральных долговых обязательств являются соглашения и договоры, в том числе международные, заключенные от имени России, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет. 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 обслуживания и погашения обязательств. Сама реструктуризация может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга (ст. 105 БК РФ).

По субфедеральным и муниципальным обязательствам, гарантированным Правительством РФ, материальная ответственность по погашению долга в случае неплатежеспособности эмитентов возлагается на Российскую Федерацию.

Долговые обязательства государства могут различаться *не только по форме, но и по продолжительности*. Различают: краткосрочные (до 1 года), среднесрочные (от 1 года до 5 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,

В результате всех государственных кредитных операций формируется *государственный внутренний долг РФ*, в состав которого включаются все задолженности прошлых лет и вновь возникающие задолженности. При аналогичных операциях на уровне муниципальных образований образуется муниципальный долг, представляющий собой совокупность долговых обязательств муниципального образования. БК РФ (ст. 120) закрепляет создание в Российской Федерации единой системы учета и регистрации государственных заимствований России. На Минфин России возложена обязанность по ведению Государственной долговой КНИГИ Российской Федерации (книги внутреннего и внешнего долга РФ), куда вносится информация об объеме долговых обязательств РФ, ее субъектов и муниципальных образований. 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 характер и регулируются нормами не только финансового, но и других отраслей права, в том числе конституционного, гражданского, административного и др. *Финансовые отношения* в указанной сфере складываются по поводу *формирования, функционирования и погашения* государственного и муниципального внутреннего долга. На федеральном уровне эти отношения формируются и по поводу внешнего долга и регулируются также нормами международного права. Все указанные отношения возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. *Объектом* данных правоотношений являются финансовые ресурсы государства и муниципальных образований.

*Отличительные черты финансовых правоотношений*, возникающих в сфере государственного кредита: 1) обязательное участие государства (в том числе в лице уполномоченных органов) в качестве субъекта отношений по госкредиту (займу); 2) денежные средства, взятые взаймы в отношениях по государственному кредиту, поступают в распоряжение органов государственной власти и используются на публичные, социально значимые цели, т. е. госкредит (заем) не имеет конкретного целевого характера; 3) привлеченные денежные средства представляют дополнительные (специальные) финансовые ресурсы для погашения бюджетного дефицита, т. е. поступают в бюджетный фонд; 4) источником погашения государственных займов служат средства государственного бюджета или новые займы; 5) посредством госкредитных отношений государство осуществляет функции по бюджетному и денежно-кредитному регулированию, относящиеся к его исключительным полномочиям по реализации государственного суверенитета; 6) госкредиты и займы гарантируются всем имуществом государства, составляющим государственную казну; 7) государственный заем (кредит) по сути не может быть не исполнен, так как заемщик (государство) обладает исключительным правом эмиссии денег. Указанные признаки характерны и для муниципального кредита (за исключением, как правило, целевого характера муниципальных займов). Приведенные существенные черты государственного кредита позволяют отличить его от банковского кредита, а возникающие в этой сфере финансовые правоотношения — от гражданских.

*В сферу государственного кредита входят 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 носящих имущественный (денежный) характер, что 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. Участниками правоотношений по государственному внешнему долгу являются иностранные государства, международные организации и иные субъекты международного права.

Участие представительных и исполнительных органов власти различного уровня, а также финансовых и кредитных органов в госкредитных правоотношениях закреплено Конституцией РФ (ст. 75) и БК РФ (гл. 14, 15). 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 на соответствующем уровне являются органы власти субъектов РФ и местного самоуправления.

• > •

В этих правоотношениях участвуют также Банк России, Минфин России. Центральный банк РФ совместно с Правительством РФ представляет предложения по государственному кредиту представительному органу власти РФ для определения им политики в этой сфере. На Банк России возложена и функция по обслуживанию госдолга РФ, по размещению долговых обязательств, их погашению и выплате Доходов кредиторам. В соответствии с БК РФ (ст. 119) Банку России отводится роль

генерального агента по обслуживанию государственного внутреннего долга.

Минфин России проводит с участием Банка России государственную политику в области эмиссии и размещения государственных ценных бумаг; выступает в качестве эмитента государственных ценных бумаг; осуществляет операции по обслуживанию государственного внутреннего и внешнего долга РФ; управляет государственным внутренним и внешним долгом РФ и т. п. Совместно с Центральным банком Минфин России осуществляет обслуживание государственного внутреннего долга РФ<sup>1</sup>.

#### **§ 4. Правовое регулирование внутренних государственных и муниципальных займов. Управление государственным и муниципальным долгом**

*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 РФ. *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). 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 финанс-

<sup>1</sup> См. п. 5—7 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. // Российская газета. 2004. 31 июля.

вый год. При этом обязательно осуществляется разбивка долга по формам обеспечения обязательств.

Законодатель установил правила, ограничивающие случаи осуществления государственных и муниципальных заимствований (ст. 111, 112 БК РФ). При этом предельный объем расходов на обслуживание госдолга субъекта РФ или муниципального долга, утвержденный законом (решением) о бюджете соответствующего уровня, не должен превышать 15% объема расходов бюджета соответствующего уровня.

Государство обладает достаточной полнотой прав по управлению государственным и муниципальным внутренним долгом, формирующимся в результате заемных операций. Управление госдолгом РФ возложено на Правительство РФ (ст. 101 БК РФ). Кроме того, учитывая, что конкретные мероприятия по управлению долгом РФ осуществляют Минфин России, БК РФ (ст. 165) закрепляет в составе полномочий Минфина 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 от 4 марта 1997 г. «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации»<sup>1</sup> в Министерстве финансов РФ создана единая система управления государственным долгом РФ для обеспечения снижения стоимости обслуживания государственных заимствований.

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). Например, в связи с кризисной ситуацией 17 августа 1998 г. государственные краткосрочные обязательства по соглашению с их владельцами подлежат обмену на облигации федерального займа с постоянным купонным доходом с новыми сроками погашения (с 2013 по 2018 г.). *Конверсия* займа заклю-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1184.

чается в изменении размера доходности займа (снижение или повышение процентной ставки дохода). **Изменение** сроков действия ранее выпущенных займов называется **консолидацией**. В 1990 г. в Российской Федерации 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%.

Во второй части ГК РФ, введенной в действие с 1 марта 1996 г., закреплено правило о недопущении изменений условий выпущенного в обращение государственного либо муниципального займа (ст. 817 ГК РФ). Если же все-таки возникает необходимость изменить срок государственного займа, государство теперь правомочно сократить либо увеличить сроки обращения **долговых** обязательств только по согласованию с кредиторами.

БК РФ ввел новое понятие — *реструктуризация* 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. 414 и ст. 818 ГК РФ о *новации*. Правила о новации соответственно применяются и к займам, выпускаемым муниципальными образованиями (ч. 5 ст. 817 ГК РФ). Другим мероприятием по управлению государственным долгом являются мероприятия государства по *унификации* займов, означающему 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.

## § 5. Правовое регулирование сберегательного дела

Сберегательное дело представляет систему правоотношений между банковскими кредитными организациями, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, по поводу привлечения на добровольной основе свободных денежных средств последних во вклады на условиях срочности и возмездности. Институты правового регулирования государственного (муниципального) кредита и долга тесно связаны с институтами сберегательного дела, поскольку сбережения населения

и счета юридических лиц всегда являются важнейшими кредитными источниками государственных займов. В настоящее время они становятся также основными источниками муниципальных займов. К основным источникам правового регулирования сберегательного дела относятся федеральные законы «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности» (гл. VI), ГК РФ (гл. 44 «Банковский вклад»), Устав Сберегательного банка РФ и др.

Согласно Федеральному закону «О банках и банковской деятельности» (ст. 36) *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 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. В целях реализации политики государства по защите прав вкладчиков 23 декабря 2003 г. был принят Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»<sup>1</sup>, где устанавливаются правовые, финансовые и организационные основы функционирования системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках РФ, компетенция, порядок образова-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 52. Ст. 5029; 2004. № 34. Ст. 3521.

ния и деятельности организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов, а также порядок выплаты возмещения по вкладам. Законом также регулируются отношения между кредитными банковскими учреждениями, Агентством по страхованию вкладов (имеющим статус государственной корпорации), Банком России и органами исполнительной власти РФ в сфере отношений по обязательному страхованию вкладов физических лиц в банках. В соответствии с Законом страхование вкладов не требует заключения вкладчиками договора страхования. Возмещение по вкладам выплачивается вкладчику в размере 100% суммы вкладов в банке, в отношении которого наступил страховой случай, но не более 100 тыс. руб. Банк, имеющий разрешение Банка России на день вступления в силу Федерального закона, ставится на учет в системе страхования вкладов путем внесения его Агентством в реестр банков на основании уведомления Банка России<sup>1</sup>.

До перехода же к рыночным отношениям сберегательные операции в нашей стране фактически осуществлялся лишь Сбербанк. Отметим, что и сейчас, несмотря на расширение субъектов сберегательного дела, ведущая роль в этой сфере по-прежнему принадлежит Сберегательному банку РФ. Особая роль Сбербанка в данном случае обусловлена, в частности, тем, что до настоящего времени учредителем акционерного коммерческого Сберегательного банка РФ является Центральный банк РФ. Важно заметить, что Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлен запрет на участие Банка России в капиталах иных кредитных организаций. Однако указанный запрет не распространяется на участие Банка России в капиталах Сбербанка РФ. Это предопределяет более тесные связи государства и Сбербанка России по сравнению с другими коммерческими банками, выражаяющиеся в ряде взаимных прав и обязанностей. Не случайно 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, длительное время гарантировало полную сохранность денежных средств и других ценностей, вверенных Сбербанку РФ, и выдачу их по первому требованию вкладчиков. Однако в соответствии с новой редакцией ст. 49 Федерального закона «О страховании

---

<sup>1</sup> См.: Порядок ведения реестра банков. Утв. решением Правления государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» от 19 февраля 2004 г. // Вестник Банка России. 2004. № 17.

вкладов физических лиц в банках Российской Федерации (в ред. от 20 августа 2004 г.) субсидиарная ответственность Российской Федерации по требованиям вкладчика к банку, в капитале которого участвует Банк России, будет сохранена лишь до 1 января 2007 г. по договорам, заключенным до 1 октября 2004 г. По всем же остальным договорам банковского вклада будет действовать общий порядок страхования вкладов.

*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. *Виды вкладов* как таковые установлены достаточно давно, однако размеры дохода по вкладам (процентная ставка) в связи с инфляционными процессыми 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.

Вместе с тем с учетом того, что сберегательные вклады населения принимаются всеми банками, на государственном уровне разработана целая система мер, способствующих повышению надежности сохранности населением и хозяйствующими субъектами своих денежных средств в различных кредитных учреждениях страны: банки *обязаны страховать вклады клиентов и держать обязательные резервы в Банке России*. Центральный банк РФ определяет порядок формирования обязательных страховых фондов банков. В соответствии со ст. 38 и 39 Закона «О банках и банковской деятельности» создаются Федеральный фонд обязательного страхования вкладов, а также фонды добровольного страхования.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Охарактеризуйте понятие государственного и муниципального кредита в экономическом и правовом аспектах.
2. Определите понятия государственного и муниципального долга.
3. Каковы характерные признаки государственного и муниципального кредита как финансово-правового института?
4. В чем заключаются различия государственного и банковского кредита?
5. Чем обусловлена необходимость использования Государственного (муниципального) кредита? В чем заключается роль государственного и муниципального кредита?

6. Какова взаимосвязь государственного кредита и государственного долга? Определите понятие государственного долга в **материальном** и юридическом аспектах.

7. Каковы формы государственного долга, установленные **законодательством**? Какие формы муниципального долга установлены на территории вашего муниципального образования?

8. Каков порядок оформления государственных и муниципальных заемов?

9. В каком случае Правительство РФ несет материальную **ответственность** по долговым обязательствам субъектов Федерации и муниципальных образований?

10. **Что** такое управление государственным (муниципальным) долгом, какие ограничения установлены законодательством по **изменению** сроков обращения государственных **и** муниципальных долговых обязательств?

11. Вправе ли субъекты РФ обязываться по государственным внешним долговым обязательствам?

12. Каков порядок эмиссии государственных ценных бумаг РФ? Какими нормативными актами он регулируется?

13. Чем реструктуризация государственного долга отличается от конверсии, консолидации, унификации, рефинансирования, аннулирования?

14. Обоснуйте взаимозависимость проблем сберегательного дела с проблемами правового регулирования государственного и муниципального кредита и долга.

15. Чем обусловлена особая роль Сберегательного банка РФ в **российском** сберегательном деле? 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 Российской государства (принципа социальной направленности).

## **Глава 19. Правовое регулирование организации страхового дела**

### **§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела**

Страхование как система отношений по защите имущественных интересов граждан, организаций и государства является необходимым элементом социально-экономической системы общества. *Страхование* является самостоятельным звеном фи-

нансовой системы РФ. Оно выступает в двух обособленных формах: *в форме социального страхования (специального страхования) и собственно страхования, связанного с непредвиденными чрезвычайными событиями.* Социальное страхование 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, ибо отличаются особой ролью государства в их организации и регулировании. Государство устанавливает порядок функционирования социальных страховых фондов, закрепляет состав источников финансирования, контролирует использование аккумулированных в них средств на строго определенные цели. Обязательное социальное страхование регулируется Федеральным законом от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования»<sup>1</sup>.

*Социальное страхование*, в отличие от *собственно страхования* (страхования от несчастных случаев), тесно связано с трудовой деятельностью граждан. Следует иметь в виду, что само «социальное страхование» в целом (а не его *организация*) является комплексным правовым институтом и регулируется несколькими отраслями права, в том числе конституционным, гражданским, трудовым, финансовым и другими. *Социальное страхование* представляет собой систему отношений по государственному материальному обеспечению граждан при наступлении нетрудоспособности, старости и в иных установленных законом случаях, осуществляемому за счет средств общества и предприятий, а также частично за счет средств самих граждан, объединенных в различные фонды (Пенсионный, Государственного социального страхования, обязательного медицинского страхования).

*Обязательное социальное страхование* — это часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения,

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686; 2003. № 1. Ст. 5; № 52. Ч. I. Ст. 5037; 2004. № 10. Ст. 836.

в том числе по не зависящим от них обстоятельствам, и осуществляемое в соответствии с Федеральным законом. Оно осуществляется на основе таких *принципов*, как: *устойчивость финансовой системы страхования, обеспечиваемая посредством эквивалентности страхового обеспечения и страховых взносов; обязательность уплаты страхователями страховых взносов; ответственность за целевое использование средств; автономность финансовой системы обязательного социального страхования и др.* (ст. 4 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования»). Обязательное соцстрахование относится к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Управление системой обязательного социального страхования возложено на Правительство РФ. Страховщики осуществляют оперативное управление средствами обязательного социального страхования. Бюджеты указанных фондов утверждаются федеральными законами.

Вторая форма страхования — *собственно страхование, связанное с непредвиденными чрезвычайными событиями*, традиционно относится к предмету финансового права. 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.

В ст. 2 Закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 20 июля 2004 г.) впервые закреплены правовые понятия *страхования* и *страховой деятельности*. *Страхование* — это отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплачиваемых ими страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков. *Страховая деятельность (страховое дело)* определяется законодателем как сфера деятельности страховщиков по страхованию, перестрахованию, взаимному страхованию,

а также страховых брокеров, страховых актуариев по оказанию услуг, связанных со страхованием и перестрахованием.

Характерными чертами страхования являются: 1) не постоянный, а *вероятностный характер отношений*; 2) *возвратность средств страхователям*; 3) *строго очерченный* (замкнутый) характер *перераспределительных отношений*; 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 присущи все основные функции категории *финансов*, но в определенных специфических проявлениях. Так, *распределительная функция финанс* проявляется в страховании через такие специфические черты, как предупреждение, восстановление и сбережение. *Предупредительная функция страхования* заключается в том, что страховые компании вправе использовать временные свободные средства *страхователей* на проведение широкой системы профилактических мероприятий, направленных на предупреждение наступления возможных убытков страхователей (например, *переоснащение* пожарных, санитарно-эпидемиологических, ветеринарных и т. п. служб). *Восстановительная* (защитная) функция страхования означает, 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*. Это происходит тогда, когда оно используется как средство обеспечения защиты не только личных и имущественных потерь, но и самих денежных средств, вложенных в качестве страховых платежей. *Контрольная функция* означает, что страховые платежи аккумулируются в страховой фонд на строго определенные цели, используются в строго определенных случаях и *строго определенным* кругом субъектов. Она проявляется одновременно с распределительной и является одним из оснований осуществления финансового страхового надзора (контроля).

Как самостоятельное звено финансовой системы РФ 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.*

Содержание взаимоотношений государства и страховых компаний после перехода России к рыночным отношениям кардинально изменилось. Государственное управление заменено на государственное регулирование и контроль (надзор). Основным органом, уполномоченным государством осуществлять надзор за страховой деятельностью, является Минфин России и находящаяся в его ведении Федеральная служба страхового надзора. Последняя создана в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Федеральная служба страхового надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности<sup>1</sup>.

Сложный характер взаимоотношений при страховании предопределил его регулирование несколькими отраслями права, в частности, гражданским и финансовым. 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.

## **§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование**

*Страхование* (в собственном смысле) в зависимости от объекта страхования подразделяется на две основные отрасли — имущественное и личное. В законодательстве выделяются следующие основные виды страхования: страхование имущества, личное страхование, страхование юридической ответственности и, наконец, предпринимательского риска. Кроме того, особо выделяются специальные виды страхования: пенсионное, медицинское, морское, вкладов и иностранных инвестиций от некоммерческих рисков.

*Объектами имущественного страхования* могут выступать имущественные интересы, связанные, в частности, с: а) владе-

<sup>1</sup> См.: Положение о Федеральной службе страхового надзора. Утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2904.

нием, пользованием и распоряжением имуществом (страхование имущества); б) обязанностью возместить причиненный другим лицам вред (страхование гражданской ответственности); в) осуществлением предпринимательской деятельности, т. е. страхование предпринимательских рисков (ст. 929, 931, 932 ГК РФ, п. 2 ст. 4 Закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации»).

Объектом личного страхования выступают личные блага гражданина, связанные с его жизнью, здоровьем, трудоспособностью (п. 1 ст. 4 указанного Закона). 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).

Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ст. 3), как и ГК РФ (ст. 927), предусматривает две формы страхования: *добровольную* и *обязательную*. Первая осуществляется на основе договора между страхователем и страховщиком и правил страхования, определяющих общие условия и порядок его осуществления. Правила страхования принимаются и утверждаются страховщиком самостоятельно в соответствии с законодательством. Конкретные условия страхования устанавливаются при заключении отдельно взятого договора страхования в соответствии с ГК РФ. Вопросы, касающиеся порядка формирования и использования резерва предупредительных мероприятий по добровольным видам страхования, регулируются нормами финансового права (см. Примерное положение о резерве предупредительных мероприятий по добровольным видам страхования, утвержденное Росстрахнадзором 18 января 1995 г.<sup>1</sup>).

*Обязательным является страхование, осуществляемое в силу закона.* По каждому конкретному виду обязательного страхования должен быть принят федеральный закон, содержащий установленные законом элементы, в том числе: субъекты; объекты, подлежащие страхованию; минимальный размер страховой суммы или порядок ее определения и др.

Обязательное страхование может выступать в виде: *обязательного государственного страхования, осуществляемого за счет средств бюджета, обязательного страхования, осуществляемого за счет средств самих страхователей.*

---

<sup>1</sup> Экономика и жизнь. 1995. № 5; 1996. № 34.

Среди *характерных черт правоотношений*, возникающих при обязательном страховании, позволяющих отнести их к кругу финансовых правоотношений, можно назвать следующие: во-первых, установление государством видов, порядка и условий обязательного страхования, осуществляемого за счет средств самих страхователей, наличие государственного надзора в этой сфере либо непосредственное участие государства (полномоченного им органа) в качестве обязательного субъекта отношений; во-вторых, применение при регулировании возникновения, изменения и прекращения этих правоотношений императивного метода.

. Обязательное страхование подразделяется на *обязательное государственное и обязательное (негосударственное) страхование*. В первом случае страховые взносы уплачиваются за счет средств соответствующего бюджета (либо внебюджетных фондов), во втором — за счет средств страхователя либо иных лиц.

Обязательное (негосударственное) страхование, в свою очередь, может быть *имущественным и личным, а также платным и бесплатным*.

К основным видам обязательного и обязательного государственного страхования относится следующее.

1. Страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, введенное на территории Российской Федерации с 1 января 2004 г. Федеральным законом от 25 апреля 2002 г. «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»<sup>1</sup>. Осуществляется за счет средств владельцев транспортных средств. *Страховая сумма* составляет 400 тыс. руб., в том числе 240 тыс. руб. — на возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью нескольких потерпевших и не более 160 тыс. руб. — на одного потерпевшего. В части возмещения вреда, причиненного имуществу, — соответственно 160 тыс. руб. и не более 120 тыс. руб. (при причинении вреда имуществу одного потерпевшего). Государство регулирует страховые тарифы по данному виду страхования.

2. Разновидностью *обязательного страхования имущества* 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

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 18. Ст. 1720; 2003. № 26. Ст. 2566.

*средств названных предприятий* (ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. «О пожарной безопасности»<sup>1</sup>).

3. Основным видом обязательного личного страхования является *обязательное личное страхование пассажиров*, осуществляющееся на основании Указа Президента РФ от 7 июля 1992 г. «Об обязательном личном страховании пассажиров» (в редакции от 22 июля 1998 г.)<sup>2</sup>. 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 туристико-экскурсионных организаций на время поездки или полета. Сумма страхового платежа включается в стоимость билета (путевки). Страховая сумма установлена в размере 120 минимальных размеров оплаты труда на дату приобретения проездных документов. В некоторых случаях предусмотрено бесплатное обязательное страхование. Например, обязательному страхованию за счет средств соответствующего предприятия (объединения) на случай гибели, полученияувечьяили иного повреждения здоровья в связи с осуществлением сыскных и охранных действий подлежат граждане, занимающиеся частной детективной и охранной деятельностью, работающие по найму (ст. 19 Закона РФ от 11 марта 1992 г. «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»<sup>3</sup>).

*Обязательное заключение договоров страхования предусмотрено законом в ряде случаев. К ним относятся:* 1) страхование определенных видов деятельности, предусмотренное в целях гарантий возмещения страхователями возможного ущерба в случае причинения его третьим лицам в процессе деятельности страхователя: например, нотариусы, занимающиеся частной практикой, таможенный брокер, таможенный перевозчик (ст. 18 Основ законодательства РФ о нотариате; ст. 95, 140 ТК РФ); 2) обязательное заключение договоров страхования в пользу других лиц: например, обязательному страхованию за счет средств службы крови подлежит донор на случай заражения его инфекционными заболеваниями при выполнении им донорской

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; 2004. № 27. Ст. 2711.

<sup>2</sup> САПП РФ. 1992. № 2. Ст. 35; СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3757.

<sup>3</sup> Ведомости РФ. 1992. № 17. Ст. 888; СЗ РФ. 2002. № 12. Ст. 1093; Ст. 1839. 2003. № 2. Ст. 167.

функции (ст. 8 Закона РФ от 9 июня 1993 г. «О донорстве крови и ее компонентов»<sup>1</sup>); 3) обязательное страхование некоторых культурных ценностей и иного имущества: например, при временном вывозе культурных ценностей государственными музеями и т. п. (ст. 30 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. «О вывозе и ввозе культурных ценностей»<sup>2</sup>).

Законодательством предусмотрено обязательное как *личное*, так и *имущественное* государственное страхование. Перечень случаев обязательного личного страхования более широк по сравнению с обязательным имущественным страхованием. Обязательное *государственное* страхование, помимо общей классификации на личное и имущественное, можно подразделить на:

1) установленное для лиц, находящихся на госслужбе (см. ст. 15 Федерального закона от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы»<sup>3</sup> (действует до вступления в силу 1 февраля 2005 г. Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>4</sup>) и Федеральный закон от 28 марта 1998 г. «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции»<sup>5</sup>);

2) установленное для лиц, пострадавших от радиационных аварий на объектах гражданского и военного назначения, от экологических и иных чрезвычайных катастроф (см. ст. 28 Закона РФ от 15 мая 1991 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>6</sup>);

3) установленное для лиц, занятых медицинскими и иными научными исследованиями в области вирусологии, оказанием медицинской, психиатрической и других видов помощи, а также лиц,

<sup>1</sup> Ведомости РФ. 1993. № 28. Ст. 1064; СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5132.

<sup>2</sup> Ведомости РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474; 2004. № 26. Ст. 2606.

<sup>6</sup> Ведомости РФ. 1991. № 21. Ст. 699; 1992. № 32. Ст. 1861; СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1689.

*занятых проведением разнообразных спасательных работ* (ст. 22 Закона РФ от 2 июля 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>1</sup>).

Все названные виды обязательного страхования (в том числе и государственного) проводятся вне зависимости 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 и, кроме того, гарантирует использование части страховых взносов на создание резервов для финансирования мероприятий по предупреждению несчастных случаев.

### **§ 3. Обязательное медицинское страхование**

Медицинское страхование является одним из пяти установленных законодательством *специальных* самостоятельных видов страхования (ст. 970 ГК РФ). Отнесение указанного вида социального страхования к 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»<sup>2</sup>. В указанном Законе впервые были определены правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения в Российской Федерации. Цель медицинского страхования — гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и финансировать профилактические мероприятия.

Медицинское 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* — осуществляется на основе программ добровольного медицинского

---

<sup>1</sup> Ведомости РФ. 1992. № 33. Ст. 1913; СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2711.

<sup>2</sup> Ведомости РФ. 1991. № 27. Ст. 920; СЗ РФ. 1993. № 17. Ст. 602; 1994. № 10. Ст. 1108; 1995. № 14. Ст. 1213; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5037.

страхования и обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских и иных услуг сверх установленных программами обязательного медицинского страхования.

Учитывая особый характер правоотношений, возникающих при обязательном медицинском страховании, предусматривающем ряд обязанностей страхователя, в том числе обязанность вносить страховые взносы, их, безусловно, можно отнести к финансово-правовым. Эти отношения отличаются от иных правоотношений, возникающих в указанной сфере, по ряду оснований: *во-первых*, по субъектному составу (обязательное участие государства либо уполномоченного органа — в данном случае это фонды обязательного медицинского страхования РФ); *во-вторых*, они имеют денежный характер и возникают по поводу образования, распределения и использования специальных — страховых фондов финансовых ресурсов; *в-третьих*, их возникновение обусловлено публичными целями решения проблем 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 ЕСН (гл. 24 НК РФ).

#### **§ 4. Обязательное пенсионное страхование**

*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. *Субъектами обязательного пенсионного страхования* выступают: во-первых, федеральные органы государственной власти; во-вторых, страхователи; в-третьих, страховщик, в-четвертых, застрахованные лица. *Страховщиком* является ПФР. Важно отметить, что 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 ПФР. Наряду с ПФР, в случаях и порядке, которые предусмотрены *федеральным законом, страховщиками* могут являться и *негосударственные пенсионные фонды*.

*Застрахованными лицами* являются граждане РФ, а также проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства, на которых оно распространяется. К ним относятся лица, которые работают по трудовому договору или по гражданско-правовому договору и т.п.

*Обязательным страховым обеспечением* по обязательному пенсионному страхованию являются: страховая и накопительная части трудовой пенсии по старости и по инвалидности; страховая часть трудовой пенсии по случаю потери кормильца; социальное пособие на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти. При этом необходимо иметь в виду, что 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 ПФР*. Поэтому не случайно Закон напрямую связал реализацию права на обязательное пенсионное страхование в России с фактической уплатой страховых взносов. *Организационные, правовые и финансовые основы обязательного пенсионного страхования установлены Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»*. Помимо этого, законодательство РФ об обязательном пенсионном страховании, исходя из положений Конституции РФ, включает также законодательство РФ о налогах и сборах, федеральные законы от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования», от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и от 1 апреля 1996 г. «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», иные федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты РФ. После принятия в эту систему будет включен и

Федеральный закон «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации».

### **§ 5. Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний**

Названный вид обязательного страхования является видом социального страхования. Регулируется Федеральным законом от 24 июля 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»<sup>1</sup>.

Основными задачами указанного вида 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. *Страхователем* может быть юридическое лицо, в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на территории РФ и нанимающая граждан РФ, либо физическое лицо, нанимающее лиц, подлежащих указанному виду социального страхования. Фонд социального страхования РФ выступает в данных отношениях *страховщиком*. *Страховым случаем* является факт повреждения здоровья застрахованного вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания. На страхователя возложена обязанность вносить страховщику обязательные страховые взносы, рассчитанные исходя из страхового тарифа, скидки (надбавки) к страховому тарифу.

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 законом или международным договором РФ), выполняющие работу на основании трудового договора, заключенного со страхователем; осужденные к лишению свободы и привлекаемые к труду страхователем, а также выполняющие работу на основании гражданско-правового договора, если его условиями предусмотрена обя-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803; 2003. № 52. Ст. 5037.

занность страхователя уплачивать страховщику страховые взносы. Указанный вид страхования имеет свои, только ему присущие, *виды обеспечения*, в том числе пособия по временной нетрудоспособности; страховые выплаты и др. Законом установлены конкретные меры ответственности субъектов *страхования* за неисполнение возложенных на них законом обязанностей (ст. 19 *указанного* Закона).

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Определите понятие страхования в **экономическом**, материальном и правовом аспектах. В каких формах выступает страхование в России? Какова роль каждой из форм страхования? Назовите виды страхования.
2. В чем отличие страхования в собственном смысле этого слова от социального страхования? Назовите источники права по названным формам страхования.
3. Каковы основные функции страхования? Проанализируйте каждую из них.
4. Как организовано государственное страхование в России? Чем различаются права страхователя при обязательном и при добровольном государственном страховании?
5. Проанализируйте полномочия государства по регулированию страховой деятельности негосударственных страховых организаций.
6. Может ли быть установлено законодателем обязательное страхование жизни и здоровья граждан с возложением обязанности по страхованию на самого гражданина?
7. Назовите действующие виды обязательного социального страхования.
8. Охарактеризуйте признаки **финансово-правового** характера в правоотношениях в сфере обязательного социального страхования и собственно страхования.
9. Определите 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?
10. Раскройте **понятие**, основы организации обязательного медицинского страхования в Российской Федерации. Является ли указанный вид страхования специальным?

11. Охарактеризуйте финансово-правовые аспекты обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

12. Охарактеризуйте особенности финансово-правовых отношений, возникающих при обязательном государственном страховании. Обоснуйте связь указанных правоотношений с предметом финансового права.

## **Раздел V. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов**

### **Глава 20. Финансово-правовые основы государственных и муниципальных расходов**

#### **§ 1. Понятие и система 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. Эти расходы имеют публичный характер.

Вместе с тем данная категория 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. Особенно следует отметить, что такое направление финансовой деятельности находится во взаимозависимости с другими ее направлениями: образованием денежных фондов, их распределением; неотъемлемым ее элементом также должен быть финансовый контроль.

В процессе деятельности по осуществлению государственных и муниципальных расходов **возникает** широкий круг 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 немуниципальные 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.

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 данном этапе происходит *использование выделенных для расходов средств всеми их непосредственными получателями*.

Это определяет исключительно важное практическое значение финансово-правовых институтов государственных и муниципальных расходов, четкости составляющих их правовых норм как механизма, способствующего экономическому и эффективному использованию государственных и муниципальных денежных средств строго по целевому назначению в соответствии с утвержденными программами, планами и приоритетами.

Государственные и муниципальные расходы представляют в своей совокупности определенную *систему* и классифицируются по разным основаниям. Прежде всего, в зависимости от форм 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 уровня (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 бюджетной системы 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, что представляется убедительным и практически значимым. 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, находящихся в распоряжении 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: а) на *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 и деятельности выделяются расходы на финансирование: а) *оборотных средств (текущих расходов)*; б) *основных фондов (капитальных вложений)*; в) *создания 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 Российской Федерации». 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; ж) государственное управление и местное самоуправление, включая функционирование представительных и исполнительных органов власти; з) создание запасов и резервов; и) прочие расходы.

Понятиям государственных (муниципальных) расходов и доходов свойственен ряд общих характеристик: расходы, как и доходы, подразделяются на централизованные и децентрализованные, а также на федеральные, субъектов Федерации (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 пр., которые могут перерасти в глубокий финансовый кризис.

## **§ 2. Понятие и правовые принципы финансирования государственных и муниципальных 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 ча-

стности, банковское кредитование, когда имеется в виду не правовой режим получения средств, а их общий объем, независимо от источников (см., например, ст. 24 Закона РФ от 16 июля 1998 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»). Однако в данном случае такое выражение является условным, поскольку речь идет о кредитных ресурсах банка, выдаваемых им на основе кредитного договора. Что касается финансирования, то банк не вправе распоряжаться средствами, направленными на банковские счета организаций в таком порядке.

В порядке финансирования государственных (муниципальных) расходов в связи с преобразованиями экономики появились *новые черты*: расширился круг источников финансирования государственных и муниципальных расходов (однако это 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 на срочной, возвратной, платной основе (см. ст. 6 БК РФ, законы о федеральных бюджетах); б) государственных (муниципальных) внебюджетных фондов; в) отраслей экономики — централизованные фонды министерств, ведомств, собственные финансовые ресурсы предприятий, учреждений.

В последнее время в формировании средств, необходимых для финансирования государственных и муниципальных расходов, усилилось значение *заемных и привлеченных средств*. Придается большое значение привлечению иностранных инвестиций<sup>1</sup>.

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.

Что касается хозяйствующих субъектов (коммерческих организаций), то переход к рыночным отношениям повлек сокращение бюджетных средств, выделяемых в отрасли экономики, и переход предприятий в основном на самофинансирование.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 9 июля 1999 г. «Об иностранных инвестициях» // СЗ РФ. 1999. № 28, Ст. 3493.

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, научным и 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. Федеральную целевую программу «Интеграция науки и высшего образования России на 2002–2006 годы», утвержденную постановлением Правительства РФ от 5 сентября 2001 г.<sup>1</sup>). 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 применяется *предоставление гарантий и поручительств 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.

Все формы финансирования нуждаются в совершенствовании их правового регулирования. Финансирование осуществляется на основании определенных принципов. Названные принципы находят отражение в действующем законодательстве, хотя и недостаточное. 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 определение 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;

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 37. Ст. 3695.

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; 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.

*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 особенностей использования средств субъектами*: 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) источникам финансиро-

вания; б) содержанию и порядку утверждения финансовых планов, на основании которых производится финансирование; в) предметно-целевому направлению средств; г) содержанию прав и обязанностей коммерческих организаций 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.

### **§ 3. Правовые основы финансирования капитальных вложений**

Решающая роль в развитии общественного производства, его темпов, эффективности и в конечном счете в степени удовлетворения потребностей общества принадлежит *капитальным вложениям*, т. е. затратам на воспроизведение основных фондов. Недостаточность капитальных вложений губительно сказывается на экономике страны, ведет к негативным последствиям в социальных отношениях, разрушению их устойчивости. Поэтому правовое регулирование порядка осуществления государственных и муниципальных расходов на капитальные **вложения** занимает особое место в системе финансово-правовых норм. Эти расходы, как и текущие затраты, в связи со сложностями процесса перехода к новому типу экономики и финансовыми трудностями в стране резко сократились. Износ оборудования во многих отраслях достиг критического уровня. На предприятиях текстильной и легкой промышленности он составляет от 40 до 70% и выше<sup>1</sup>.

Нормативным актом, закрепляющим основные положения о деятельности в данной сфере, является Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляющей в форме капитальных вложений»<sup>2</sup>. 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

---

<sup>1</sup> См.: Финансы. 2001. № 9. С. 21.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096; 2002. № 2. Ст. 143.

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. Это проявляется в том, что 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 и использования амортизационных отчислений, принятия антимонопольных мер и др.) и, во-вторых, путем прямого участия государства в данной инвестиционной деятельности (формирования перечня строек, осуществляемых за счет средств федерального бюджета для государственных нужд, предоставления по проектам на конкурсной основе гарантий за счет бюджетных средств, размещения бюджетных средств для финансирования проектов на конкурсной основе, утверждения стандартов и осуществления 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 для капитальных вложений из федерального бюджета предусмотрено производить через входящий в него в качестве составной части *Бюджет развития*, правовые основы формирования и расходования которого установлены Законом РФ от 26 ноября 1998 г. «О Бюджете развития Российской Федерации»<sup>1</sup> (в настоящее время его действие приостановлено). Источниками формирования средств Бюджета развития

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5856; 2003. № 52. Ст. 5038.

определенены: внутренние и внешние заимствования РФ; часть доходов от использования и продажи, а также приватизации федерального имущества; доходы от бюджетных инвестиционных ассигнований на условиях возвратности, платности и срочности и др. Использование средств Бюджета развития должно осуществляться *на конкурсной основе* на условиях возвратности, платности, срочности.

Порядок финансирования инвестиционных проектов за счет средств федерального бюджета определяется Правительством РФ. Аналогична компетенция органов исполнительной власти *субъектов РФ* в отношении порядка финансирования за счет средств региональных бюджетов. Федеральное законодательство закрепляет также *основы регулирования капитальных вложений органами местного самоуправления*. Предусмотрены аналогичные государственным формам и методам 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. Органы местного самоуправления могут участвовать в финансировании проектов, осуществляемых Российской Федерации 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.<sup>1</sup> и постановлением Правительства РФ от 17 апреля 1993 г.<sup>2</sup> была создана новая государственная структура — *Российская финансовая корпорация*. Российская финансовая корпорация как *государственное предприятие* наделена функциями агента Правительства РФ по финансированию инвестиционных проектов на возвратной, платной и конкурсной 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*. Финансово-инвестиционные корпорации создаются также органами власти субъектов РФ.

---

<sup>1</sup> САПП РФ. 1993. № 12. Ст. 991.

<sup>2</sup> САПП РФ. 1993. № 17. Ст. 1548.

**Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Определите понятие государственных и муниципальных (местных) расходов.
2. Каково соотношение понятий «финансовая деятельность государства» и «государственные расходы»?
3. Охарактеризуйте финансовые правоотношения, возникающие в связи с государственными и муниципальными расходами.
4. Рассмотрите классификацию государственных и муниципальных расходов по разным основаниям.
5. Определите понятие финансирования государственных и муниципальных расходов. Назовите принципы финансирования.
6. Укажите источники финансирования государственных и муниципальных расходов.
7. Каковы различия в правовых режимах коммерческих и некоммерческих организаций?
8. Что такое капитальные вложения? Каково их значение?
9. Что является объектом капитальныхложений?
10. Назовите источники финансирования капитальныхложений.
11. В каких формах осуществляется государственное регулирование капитальныхложений?
12. Как осуществляют регулирование капитальныхложений органы местного самоуправления?
13. На каких принципах производится размещение средств федерального бюджета, региональных и местных бюджетов для расходов на капитальные вложения?
14. Охарактеризуйте Бюджет развития, цели его формирования, источники средств, принципы использования.
15. Охарактеризуйте правовое положение и цели создания Российской финансовой корпорации. Проанализируйте правовое положение финансовой корпорации конкретного субъекта РФ.

**Глава 21. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования****§ 1. Понятие сметно-бюджетного финансирования и его объекты**

Одним из основных правовых режимов финансирования является сметно-бюджетное финансирование расходов некоммерческих государственных или муниципальных организаций, дей-

ствующих на праве оперативного управления имуществом, к которым относятся бюджетные учреждения.

*Сметно-бюджетное финансирование – это порядок выделения средств бюджетным учреждениям на основе смет из бюджетной системы для осуществления расходов, связанных с их основной деятельностью и развитием.* На сметно-бюджетное финансирование распространяются общие принципы финансирования: безвозвратности и безвозмездности отпуска денежных средств, их целевого и эффективного использования, соблюдения финансовой дисциплины, осуществления финансирования по мере выполнения работ, услуг и с учетом использования ранее отпущенных ассигнований.

Помимо названных, действуют *специальные принципы*, свойственные именно **сметно-бюджетному** финансированию: получение средств государственными и муниципальными учреждениями для текущей деятельности и капитальных вложений из бюджета, соответствующего их *подчиненности*; **бюджетные** средства выступают *основным источником финансирования* деятельности данных учреждений; финансово-плановым актом, который служит основанием для выделения средств, является *смета доходов и расходов учреждения*; расходование средств должно строго соответствовать целевому назначению, определенному в смете, изменения вправе производить в установленном порядке органы, которым подведомственно учреждение; планирование и **финансирование** деятельности производится на основе *экономических нормативов, утвержденных в установленном порядке*.

Государственные и муниципальные бюджетные учреждения вправе привлекать дополнительные денежные средства, включая валютные, добровольные пожертвования и целевые взносы физических и юридических лиц, в том числе иностранных. Привлечение дополнительных средств не влечет снижения государственных нормативов финансирования.

*Объектами сметно-бюджетного финансирования являются:* деятельность учреждений социально-культурной и научной сферы, правоохранительная и судебная деятельность, мероприятия по обеспечению обороны и безопасности страны, а также деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, Президента РФ и его Администрации.

Субъектами, получающими средства в таком порядке, выступают бюджетные учреждения. Согласно БК РФ (ст. 161) бюд-

*жетным учреждением признается организация, созданная органом государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.*

Перечень бюджетных расходов бюджетного учреждения определен в БК РФ (ст. 70). К ним отнесены: оплата труда работников; перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; командировочные и иные компенсационные выплаты работникам; оплата товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами и др. Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается.

В соответствии с БК РФ бюджетное учреждение имеет статус «получателя бюджетных средств». Получателем бюджетных средств является бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год (ст. 162). 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.

В возникающих в связи с финансированием правоотношениях бюджетное учреждение в качестве получателя бюджетных средств имеет законодательно закрепленные права: 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.

Обязанностями получателей бюджетных средств являются: своевременно подавать бюджетные заявки или иные документы, подтверждающие право на получение бюджетных средств; эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением; своевременно и в полном объеме возвращать бюджетные средства, предоставленные на возвратной основе; своевременно и в полном объеме вносить плату за пользова-

ние бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе; своевременно представлять отчет и иные сведения об использовании бюджетных средств (ст. 163 БК РФ). Бюджетное учреждение использует бюджетные средства через лицевые счета бюджетных учреждений, которые ведутся Федеральным казначейством РФ (ст. 161 БК РФ).

В процессе финансирования бюджетные учреждения как получатели бюджетных средств вступают в правоотношения с органами (министерства, ведомства и т. п.), которым они подведомственны, имеющими статус распорядителей или главных распорядителей бюджетных средств. Они наделены в этих правоотношениях соответствующими правами и обязанностями. В их полномочия входит распределение бюджетных средств между подведомственными распорядителями или получателями, утверждение смет подведомственных учреждений, контроль за использованием выделенных средств (ст. 158—159 БК РФ). Главные распорядители и распорядители несут ответственность за целевое и эффективное использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств (ст. 160 БК РФ).

Кроме того, все названные субъекты вступают в данной сфере в контрольные правоотношения с соответствующими органами, осуществляющими финансовый контроль (финансовыми, налоговыми и др.).

## **§ 2. Смета бюджетного учреждения, ее содержание и юридическое значение**

Бюджетное учреждение осуществляет расходование находящихся в его распоряжении денежных средств на основании *сметы доходов и расходов*.

*Смета бюджетного учреждения представляет собой финансово-плановый акт, утвержденный в порядке и форме, установленных правовыми нормами, в котором определяются поступающие в его распоряжение в течение календарного года средства для текущей деятельности и развития с указанием источников доходов и целевого направления средств.*

В смете должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджетной системы, 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 деятельности (ст. 161 БК РФ). Смета составляется с поквартальной разбивкой.

Смета бюджетного учреждения, являясь финансово-плановым актом, утвержденным в установленном порядке, имеет *юридическое значение*. Оно заключается в том, что показатели сметы определяют и конкретизируют права и обязанности данного учреждения как получателя бюджетных средств, в том числе во взаимоотношениях с распорядителями и главными распорядителями бюджетных средств, а также финансовыми и другими органами в области контроля за получением и целевым использованием **доходов**.

Каждым бюджетным учреждением составляется *индивидуальная смета* с учетом особенностей источников средств и их объемов, обусловленных спецификой его деятельности. Индивидуальные сметы учреждений, принадлежащих к одной сфере деятельности, объединяются министерствами, ведомствами, другими государственными органами исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления в сводные сметы. Кроме того, этими органами составляются *сметы расходов на централизованные мероприятия для осуществления определенных (централизованных) мероприятий*, например, проведение конференций, семинаров и т. д. Сводная смета по министерству, ведомству и т. д. учитывается при составлении расходной части соответствующего проекта бюджета.

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 форме (ст. 221 БК РФ). Смета доходов и расходов действует в течение финансового года с 1 января по 31 декабря включительно, т. е. соответствует сроку действия государственного или местного бюджета. Ежемесячно, а также по окончании года бюджетные учреждения составляют *отчет* об исполнении сметы, который направляется в вышестоящую организацию и территориальный орган Федерального казначейства. При рассмотрении проекта сметы бюджетных учреждений распорядитель бюджетных средств осуществляет предварительный финансовый контроль, оценивая необходимость и целесообразность намечаемых расходов.

Смета бюджетного учреждения составляется по определенной форме, в основу которой положена законодательно закреп-

ленная бюджетная классификация, т. е. группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней по однородным признакам, обеспечивающая сопоставимость бюджетных показателей. Все показатели сметы имеют определенный код в цифровом выражении. В смете выделяются две основные группы расходов: а) *текущие расходы* (с распределением на подгруппы и предметные статьи, например, оплата труда) и б) *капитальные расходы*, также детализируемые (например, приобретение оборудования, капитальный ремонт). В соответствии с указанным кодом учреждение должно производить кассовый расход поступивших средств, что имеет важное значение для обеспечения **целевого использования** средств.

При составлении сметы учреждение руководствуется контрольными цифрами, определяемыми в отношении их деятельности вышестоящими органами, а 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* (например, расходы на командировки) и *необязательные* (расчетные), определяемые индивидуально для каждого бюджетного учреждения, исходя из его специфики (например, расходы на коммунальные платежи), самим же учреждением по согласованию с финансющими органами; *материальные* и *денежные*.

Для обоснования отдельных видов расходов бюджетные учреждения прилагают к смете основные паспортные данные (например, справки образовательных учреждений о движении контингента учащихся, об учебно-материальной базе учреждения, подготовленные на основе соответствующих документов). -

### § 3. Правовое регулирование формирования и использования внебюджетных средств бюджетных учреждений

Под внебюджетными средствами бюджетных учреждений понимают денежные средства, получаемые этими учреждениями помимо ассигнований, выделяемых им из государственного или местного бюджета. До принятия БК РФ правовой режим названных средств определялся Положением «О внебюджетных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете», утвержденным постановлением Совета Министров СССР

от 26 июня 1980 г.<sup>1</sup>, в котором предусмотрено три вида внебюджетных средств: специальные, депозитные и суммы по поручениям. Наиболее значимые среди них — специальные средства, которые определены как доходы бюджетных учреждений, получаемые от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг или осуществления иной деятельности. Правовые нормы об этих средствах нашли отражение и получили развитие в БК РФ с учетом изменений в финансовых отношениях современного периода. Вместе с тем БК РФ не применяет термин «специальные средства», называя их *средствами, полученными за счет внебюджетных источников* (п. 6 ст. 161), и более подробно — *доходами бюджетного учреждения, получаемыми от осуществления предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход* (п. 2 ст. 42). При этом особо указывается, что названные доходы бюджетного учреждения в полном объеме не только учитываются в *смете* доходов и расходов бюджетного учреждения, но и *отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг*.

Помимо названных, другим путем привлечения дополнительных источников финансирования бюджетных учреждений может быть использование возможностей благотворительной деятельности юридических и физических лиц в пользу учреждения.

Кроме общих положений БК РФ, правовой основой для привлечения внебюджетных источников финансирования бюджетными учреждениями служат нормативные акты, действующие в определенных областях и сферах общественной жизни и государственного управления (например, в области образования, медицинского обслуживания, научной деятельности, функционирования государственных и муниципальных органов, при оказании в установленном порядке платных услуг). Так, государственным и муниципальным образовательным учреждениям предоставляется право привлекать дополнительные, в том числе валютные средства, за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и юридических лиц, собственной производственной, коммерческой, посреднической, хозяйствственно-финансовой и иной деятельности, предусмотренной уставами учреждений (ст. 41, 47 Федерального закона от 13 января

<sup>1</sup> СП СССР. 1980. № 20. Ст. 117.

1996 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»<sup>1</sup>).

Статья 29 Федерального закона от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»<sup>2</sup> закрепляет право государственных и муниципальных высших учебных заведений осуществлять, сверх финансируемых 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. Кроме того, вузы, как и другие учреждения, вправе заниматься предпринимательской деятельностью. Однако предпринимательская деятельность бюджетных учреждений носит не основной, а вспомогательный характер и не должна приносить ущерб основной деятельности.

БК РФ закрепляет самостоятельность бюджетных учреждений в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников, при исполнении сметы доходов и расходов (ст. 161 БК РФ). Однако предусмотренная самостоятельность сочетается с необходимостью проведения финансового контроля со стороны уполномоченных органов, в том числе со стороны вышестоящих органов, в ведении которых находятся конкретные бюджетные учреждения. На укрепление контроля направлен переход к казначайской системе исполнения бюджета. Соответственно такому порядку БК РФ предписывает зачислять средства, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, на единый счет федерального бюджета в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства. Аналогичный порядок распространяется и на учреждения, финансируемые из бюджетов других уровней.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Определите понятие и принципы сметно-бюджетного финансирования, найдите в законодательстве нормы, подтверждающие их.
2. Что относится к объектам сметно-бюджетного финансирования? Дайте определение понятия бюджетного учреждения

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135; 2003. № 28. Ст. 2892.

на **основании** БК РФ. Назовите характерные признаки, **своевые**ственные бюджетному учреждению.

3. Ссылаясь на законодательство, назовите виды расходов, осуществляемых бюджетными учреждениями.

4. Охарактеризуйте правоотношения, возникающие в связи с осуществлением финансирования бюджетных учреждений. Кто выступает в них в качестве субъектов? Рассмотрите вопрос на конкретных примерах.

5. Каковы права и обязанности бюджетного учреждения как получателя бюджетных средств? Ответ дайте на основании законодательства.

6. Кто является главным распорядителем бюджетных средств и распорядителем бюджетных средств? Назовите их права и обязанности. Охарактеризуйте их взаимоотношения с бюджетными учреждениями.

7. Определите понятие сметы доходов и расходов бюджетного учреждений. Каковы ее содержание, порядок утверждения? Проанализируйте эти вопросы на примере конкретного бюджетного учреждения.

8. Что понимается под внебюджетными средствами бюджетных учреждений?

9. На основе законодательства **назовите** источники внебюджетных средств бюджетных учреждений. Каков порядок их использования?

10. Охарактеризуйте на основе законодательства контроль, осуществляемый за формированием и использованием бюджетных и внебюджетных средств бюджетных учреждений.

## **Раздел VI. Правовые основы банковского кредитования, денежного обращения и расчетов. Основы валютного регулирования и валютного контроля**

### **Глава 22. Правовые основы банковского кредитования и его государственного регулирования**

#### **§ 1. Понятие, виды и принципы банковского кредитования**

Банковский кредит — это предоставление банками (кредитными организациями) денежных средств заемщикам на определенный срок на условиях платности, возвратности, срочности и, как правило, материальной обеспеченности. В отличие от

предмета займа, которым выступают как деньги, так и вещи, определенные родовыми признаками, предметом банковского кредита всегда выступают денежные средства (в наличной или безналичной формах). В *экономическом аспекте* банковский кредит представляет собой движение ссудного капитала, который предоставляется банком (кредитной организацией) взаймы с целью **получения** дохода в виде ссудного процента или банковского процента, ставка которого определяется по соглашению сторон с учетом ее средней нормы в данном месте и в данное время и при данных условиях кредитования.

Отношения по банковскому кредитованию регламентируются нормами права и приобретают правовую форму. В *правовом аспекте* банковский кредит — это договорное обязательство, в соответствии с которым банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее.

Объективная необходимость банковского кредита обусловлена закономерностями денежного кругооборота, включающего оборот денежных средств государства, юридических, физических лиц, в процессе которого у одних участников оборота постоянно высвобождаются средства, а у других возникает временная потребность в дополнительных средствах, составляющих основную часть ссудного капитала.

Общественные отношения, возникающие при банковском кредитовании, в зависимости от их специфики регламентируются нормами различных отраслей российского права, главным образом, финансового, административного и гражданского. Комплексный характер правоотношений в области банковского кредитования предопределяет использование различных методов правового регулирования указанных отношений: в случае финансово- и административно-правового регулирования — императивного метода (**«власти—подчинения»**), а в случае гражданско-правового — метода диспозитивности (**«равенства сторон»**). Объектом регулирования финансово-правовых норм **являются**, например, отношения между Банком России и кредитными организациями по поводу установления нормативов **обязательных** резервов кредитных организаций и порядка их депонирования в Банке России, отношения по поводу перечисления Банком России установленной части полученной им по итогам года прибы-

ли в федеральный бюджет (ст. 26, 38 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Объектом же регулирования гражданско-правовых норм является порядок заключения кредитного договора, регламентация его формы и порядка отказа от предоставления или получения кредита (ст. 819–821 ГК РФ). Административным правом регулируется ряд отношений, связанных с ответственностью за нарушения банковского законодательства.

*Роль финансового права заключается в государственном регулировании банковского кредитования, в установлении надзорных полномочий Центрального банка РФ за деятельность кредитных организаций в этой сфере в целях защиты интересов участников рынка банковских капиталов.*

Статья 71 Конституции РФ закрепила основы банковской деятельности и государственного регулирования банковского кредитования, отнеся к исключительной компетенции Российской Федерации финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики. От состояния и развития всех перечисленных сфер рыночных отношений зависит динамика экономической жизни в стране, а гарантирование единого рынка обуславливает необходимый уровень влияния государства на регулирование кредитных отношений.

Основными источниками правового регулирования отношений по банковскому кредиту, помимо Конституции РФ, являются федеральные законы «О банках и банковской деятельности», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Особое место в системе источников правового регулирования отношений в сфере банковского кредитования занимают нормативные акты Банка России (инструкции, положения), а также банковские обычаи и обычаи делового оборота (ст. 5 ГК РФ), в частности, Положение о порядке предоставления (размещения) кредитными организациями денежных средств и их возврата (погашения), утвержденное Центральным банком РФ 31 августа 1998 г.<sup>1</sup>

Банковское кредитование осуществляется в соответствии с принципами *возвратности, срочности, платности, обеспеченности, целенаправленности*. Первые три из них являются основными, а два последних — факультативными. Принцип *возвратности*

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 1998. № 70–71; 2001. № 57–58.

сти означает, что денежные средства предоставляются во временное пользование и подлежат возврату. Принцип *срочности* предполагает, что предоставленные в кредит деньги подлежат возврату в указанные в договоре сроки. Принцип *платности* выражается в том, что за пользование кредитом взимается определенная плата (как правило, в виде процентов), т. е. он является возмездным (ст. 819 ГК РФ). Принцип *обеспеченности* проявляется в том, что денежные суммы предоставляются заемщику в кредит, как правило, при наличии обеспечения, которое может иметь различные формы (залога, поручительства, гарантий), или не иметь обеспечения. Принцип *целенаправленности* имеет место при банковском кредите, если он выдается на строго определенные цели, т. е. имеет целевой характер.

Банковский кредит можно *классифицировать по различным основаниям*: *по сроку погашения* — на онкольные ссуды (погашаемые по первому требованию кредитора); краткосрочные (до 1 года); среднесрочные (от 1 года до 3 лет) и долгосрочные (свыше 3 лет); *по наличию обеспечения* — на доверительные ссуды; обеспеченные ссуды; ссуды под гарантии третьих лиц; ломбардный кредит (выдаваемый под залог имущества, передаваемого банку как залогодержателю); ипотечный (под залог недвижимости); *по целевому назначению* — на ссуды общего характера; целевые ссуды; *по категориям заемщиков и целям использования* — на ипотечные ссуды владельцам недвижимости; коммерческие ссуды; аграрные ссуды; межбанковские ссуды и т. д.; *по способу взимания платы (ссудного процента)* — на плату в момент выдачи ссуды; плату в течение действия кредитного договора равными частями; плату в момент погашения ссуды; *по способу погашения* — на погашаемые равными частями в течение всего действия кредитного договора; погашаемые единовременным взносом.

*Основными источниками кредитных ресурсов банков* (ст. 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности») выступают привлеченные во вклады (до востребования и на определенный срок) денежные средства физических и юридических лиц. Указанные привлеченные средства размещаются банковскими кредитными организациями от своего имени и за свой счет.

Отличительная особенность банковского кредита (как разновидности банковских операций) от предоставления займов организациями, не являющимися кредитными, заключается в

том, что последние вправе предоставлять заем за счет своей прибыли и иных собственных средств. Однако эта деятельность не будет по своей правовой природе являться банковской деятельностью, и соответственно выдача денежных средств за счет собственных финансовых ресурсов организации не будет являться банковским кредитованием. Кредитный договор вправе заключать лишь банки и иные кредитные организации, имеющие соответствующую лицензию Центрального банка РФ (п. 1 ст. 819 ГК РФ).

Другими источниками кредитных ресурсов банков могут выступать в некоторых случаях собственные средства банков (например, в целях ипотечного кредитования, что вытекает из смысла ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и т. п.), а также бюджетные ресурсы и ресурсы внебюджетных фондов (в случаях, если это не противоречит действующему законодательству).

## **§ 2. Взаимоотношения Центрального банка РФ (Банка России) с кредитными организациями**

Центральный банк РФ, регулируя кредитные отношения, взаимодействует с кредитными организациями по различным основаниям: как орган банковского надзора, как орган рефинансирования, как консультационный орган и как орган, издающий нормативно-правовые акты в банковской сфере (гл. XI Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». При этом Банк России взаимодействует также с ассоциациями и союзами кредитных организаций. Перед принятием наиболее важных решений нормативного характера Центральный банк РФ проводит с ними консультации, представляет необходимые разъяснения, рассматривает предложения по вопросам регулирования банковской деятельности. В целях взаимодействия с кредитными организациями Банк России имеет право создавать с привлечением представителей кредитных организаций действующие на общественных началах комитеты, рабочие группы для изучения отдельных вопросов банковского дела.

Законодатель установил обязанность Банка России давать ответ в письменной форме кредитной организации по вопросам, отнесенными к его компетенции. При этом ответ должен быть подготовлен не позднее чем в месячный срок со дня получения письменного запроса кредитной организации. При необ-

ходимости срок рассмотрения указанного запроса может быть продлен Банком России, но не более чем на один месяц.

Учитывая, что Банк России является по отношению к кредитным организациям лишь органом банковского надзора и контроля, он, по общему правилу, установленному ст. 79 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», не отвечает по обязательствам кредитных организаций, а кредитные организации не отвечают по обязательствам Банка России. Однако это правило имеет исключения и не будет действовать в случаях, когда Банк России принимает на себя такие обязательства, а также в случаях, когда кредитные организации принимают на себя аналогичные обязательства. Для осуществления своих функций Банк России в соответствии с перечнем, установленным Советом директоров, имеет право запрашивать и получать у кредитных организаций необходимую информацию об их деятельности, требовать разъяснений по полученной информации.

В соответствии с Законом Центральный банк РФ не вправе участвовать в капиталах кредитных организаций, если иное не установлено федеральными законами. Однако правило об ограничении права участвовать в капиталах других кредитных организаций не распространяется на участие Банка России в капиталах Сберегательного банка РФ и некоторых других банков и кредитных организаций, созданных на территориях иностранных государств, например, Коммерческого банка для Северной Европы — Евробанка (Париж), Московского Народного банка Лтд (Лондон) и др.<sup>1</sup>

В соответствии со ст. 4 Закона Банк России выполняет функцию кредитора последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования. Рынок кредитов Центрального банка РФ (наряду с рынком межбанковских кредитов) представляет самостоятельный сегмент межбанковского кредитного рынка. Банк России осуществляет кредитование других кредитных организаций в формах предоставления целевых кредитов по низким процентным ставкам для использования в приоритетных отраслях экономики, централизован-

<sup>1</sup> См.: Указание Центрального банка РФ от 27 июня 2003 г. «Об организации работы по обеспечению участия Банка России в капиталах кредитных и иных организаций-резидентов». Не опубликовано. Содержится в информационной базе справочной правовой системы «Гарант».

ных кредитов в форме покупки у банков векселей («переучетный кредит»), предоставления банкам кредитов под обеспечение ценных бумаг («ломбардный кредит»).

Указанное кредитование осуществляется по ставке рефинансирования Банка России, которая по-иному называется официальной учетной ставкой. Она обычно ниже рыночных ставок и является для них ориентиром. Понижая (повышая) ставку рефинансирования, Банк России оказывает воздействие на рынок банковского кредита и уровень банковского процента, влияет на объемы кредитования, а также на экономический рост и денежное обращение в стране.

### **§ 3. Центральный банк РФ — орган государственного регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций**

Являясь органом банковского регулирования и банковского надзора, Банк России осуществляет надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов. Главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы РФ и защита интересов вкладчиков и кредиторов. Банк России не вмешивается в оперативную деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Регулирующие и надзорные функции Банка России осуществляются через действующий на постоянной основе орган — Комитет банковского надзора, объединяющий структурные подразделения Банка России, обеспечивающие выполнение его надзорных функций. Структура названного Комитета утверждается Советом директоров, а его руководитель назначается Председателем Банка России из числа членов Совета директоров. Деятельность региональных центров Банка России по контролю за деятельностью кредитных организаций на финансовых рынках регулируется Временным положением, утвержденным приказом Центрального банка РФ от 18 июля 1997 г.<sup>1</sup>

Банк России устанавливает обязательные для кредитных организаций и банковских групп правила проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности, организации

---

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 1997. № 46.

внутреннего контроля, составления и представления бухгалтерской и статистической отчетности, а также другой информации, предусмотренной федеральными законами. При этом устанавливаемые Банком России правила применяются в отношении бухгалтерской и статистической отчетности, которая составляется за период, начинающийся не *ранее* даты опубликования указанных правил. Так, например, указанием Банка России от 16 января 2004 г. *введены* и действуют Правила составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации<sup>1</sup>.

Банк России вправе устанавливать для участников банковской группы порядок предоставления информации об их деятельности, которая необходима для составления консолидированной отчетности.

Для составления банковской и денежной статистики, платежного баланса РФ, для анализа экономической ситуации Банк России имеет право запрашивать и получать необходимую информацию на безвозмездной основе у федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, юридических лиц.

В целях защиты прав кредитных организаций и предупреждения возможных злоупотреблений со стороны Центрального банка РФ надзорными полномочиями *законодателем* установлено правило, в соответствии с которым Банк России *не* вправе требовать от кредитных организаций выполнения несвойственных им функций, а также требовать предоставления не предусмотренной федеральными законами информации о клиентах кредитных организаций и об иных третьих лицах, не связанной с банковским обслуживанием указанных лиц. Он *также* не вправе устанавливать прямо или косвенно не предусмотренные федеральными законами ограничения на проведение операций *клиентами* кредитных организаций, а также не вправе обязывать кредитные организации требовать от их клиентов документы, не указанные в этих законах.

Банк России как орган банковского надзора принимает *решение* о государственной регистрации кредитных организаций и в целях осуществления им контрольных и надзорных функций ведет Книгу государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осущес-

---

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 2004. № 14.

ствление банковских операций, приостанавливает действие указанных лицензий и отзывает их.

Банк России как орган банковского контроля и надзора устанавливает квалификационные требования к кандидатам на должности членов совета директоров (наблюдательного совета), единоличного исполнительного органа, его заместителей, членов коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера, заместителей главного бухгалтера кредитной организации, а также к кандидатам на должности руководителя, заместителей руководителя, главного бухгалтера, заместителей главного бухгалтера филиала кредитной организации.

В целях осуществления эффективного надзора за деятельностью кредитных организаций законодатель вводит следующие обязанности кредитных организаций: а) *уведомлять Банк России* в случаях приобретения и (или) получения в доверительное управление более 5% акций (долей) кредитной организации; б) *получать предварительное согласие Банка России* — в случае, если размер вышеуказанного приобретения составляет более 20% акций (долей) кредитной организации.

Реализация надзорных полномочий Банка России имеет огромное значение для обеспечения устойчивости кредитных организаций. В этих целях Банку России предоставлены полномочия по установлению обязательных нормативов. В соответствии со ст. 62 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» к указанным нормативам относятся:

1) *минимальный размер уставного капитала для создаваемых кредитных организаций, размер собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций в качестве условия создания на территории иностранного государства их дочерних организаций и (или) открытия их филиалов, получения небанковской кредитной организацией статуса банка, а также получения кредитной организацией статуса дочернего банка иностранного банка;*

2) *пределный размер имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал кредитной организации;*

3) *максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков;* он не может превышать 25% размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы);

4) *максимальный размер крупных кредитных рисков;* крупным кредитным риском является сумма кредитов, гарантий и по-

ручительств в пользу одного клиента, превышающая 5% собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы). Максимальный размер крупных кредитных рисков не может превышать 800% размера собственных средств кредитной организации. Банк России вправе вести реестр крупных кредитных рисков кредитных организаций (банковских групп);

5) *нормативы ликвидности кредитной организации*, т. е. способности обеспечить своевременное и полное выполнение своих денежных обязательств (см. также ст. 66 Закона);

6) *нормативы достаточности собственных средств (капитала)*; они определяются как отношение размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы) и суммы ее активов, взвешенных по уровню риска;

7) *размеры валютного, процентного и иных финансовых рисков* (ст. 68 Закона). Подробно указанный норматив регулируется Инструкцией Центрального банка РФ от 22 мая 1996 г. № 41 «Об установлении лимитов открытой валютной позиции и контроле за их соблюдением уполномоченными банками Российской Федерации»<sup>1</sup>;

8) *минимальный размер резервов, создаваемых под риски*;

9) *нормативы использования собственных средств (капитала) кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц*. Размер указанного норматива не может превышать 25% размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы);

10) *максимальный размер кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных кредитной организацией (банковской группой) своим участникам (акционерам)*. Названный норматив определяется в процентах от собственных средств кредитной организации и не может превышать 50%. При этом Банк России вправе устанавливать дифференцированные нормативы и методики их расчета по видам кредитных организаций.

Для осуществления своих функций банковского регулирования и банковского надзора Банк России проводит проверки кредитных организаций (их филиалов), направляет им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и применяет предусмотренные законодательством санкции по отношению к нарушителям.

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 1996. № 24; 2002. № 24.

Проверки могут осуществляться уполномоченными представителями (служащими) Банка России в порядке, установленном Советом директоров, или по поручению Совета директоров аудиторскими организациями.

Банк России, как правило, не вправе проводить более одной проверки кредитной организации по одним и тем же вопросам за один и тот же отчетный период. При этом проверкой могут быть охвачены только пять календарных лет деятельности кредитной организации (ее филиала), предшествующие году проведения проверки. Однако законом установлены исключения. Так, повторная проверка кредитной организации допускается:

- 1) в связи с реорганизацией или ликвидацией кредитной организации;
- 2) по мотивированному решению Совета директоров.

В случаях нарушения кредитной организацией федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России, не представления информации, представления неполной или недостоверной информации Банк России имеет право требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений, взыскивать штраф в размере до 0,1% минимального размера уставного капитала либо ограничивать проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до шести месяцев. Порядок взыскания штрафов за нарушение кредитными организациями обязательных экономических нормативов регулируется Инструкцией «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности», утвержденной приказом Центрального банка РФ от 31 марта 1997 г. № 59<sup>1</sup>.

В случае неисполнения в установленный Банком России срок его предписаний об устраниении нарушений, выявленных в деятельности кредитной организации, а также в случае, если эти нарушения или совершаемые кредитной организацией банковские операции или сделки создали реальную угрозу интересам ее кредиторов (вкладчиков), Банк России вправе:

- 1) взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1% от величины оплаченного уставного капитала, но не более 1% от минимального размера уставного капитала;

- 2) потребовать от кредитной организации осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры ее активов; замены

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 1997. № 59; 2004. № 44.

руководителей кредитной организации; осуществления реорганизации кредитной организации;

3) изменить на срок до шести месяцев установленные для кредитной организации обязательные нормативы;

4) ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией на осуществление банковских операций, на срок до одного года, а также на открытие ею филиалов на срок до одного года;

5) назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев;

6) ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер по предупреждению банкротства;

7) предложить учредителям (участникам), которые имеют возможность оказывать влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации, предпринять действия, направленные на увеличение собственных средств (капитала) кредитной организации до размера, обеспечивающего соблюдение ею обязательных нормативов;

8) ввести ограничения на величину процентной ставки, которую кредитная организация определяет в договорах банковского вклада, заключаемых (пролонгируемых) в период действия ограничения на срок до одного года. Банк России вправе отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О банках и банковской деятельности». При этом Банк России может обратиться в суд с иском о взыскании с кредитной организации штрафов или иных санкций, установленных федеральными законами, не позднее шести месяцев со дня составления акта об обнаружении **нарушения**.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. На основе анализа законодательства РФ дайте определение банковскому кредиту.

2. На каких принципах осуществляется банковское кредитование? Какие из них основные, а какие факультативные? Почему?

3. Каковы полномочия Банка России как органа банковского надзора?

4. Вправе ли Банк России лишать коммерческий банк лицензии на осуществление банковской деятельности? Ответ дайте со ссылкой на законодательство.

5. Как Вы понимаете определение «Банк России является кредитором последней инстанции»? Вправе ли Банк России давать Правительству кредиты для погашения бюджетного дефицита; коммерческому банку — для использования в качестве кредитных ресурсов (выдачи кредитов физическим лицам)?

6. Вправе ли Центральный банк РФ участвовать в капиталах кредитных организаций?

7. Приведите примеры экономических нормативов, устанавливаемых Банком России. Для кого и в каких целях они устанавливаются, какими правовыми актами регулируются?

8. Какие меры вправе применить Центральный банк РФ в случае неисполнения в установленный им **срок** предписаний об устранении нарушений, выявленных в деятельности кредитной организации?

## **Глава 23. Правовые основы денежного обращения и расчетов**

### **§ 1. Понятие денежной системы**

Деньги являются общепринятым орудием обмена и средством платежа. К основным функциям денег **относятся**, во-первых, функция измерения стоимости товаров (деньги как мера стоимости); во-вторых, посредническая функция при товарно-денежном обмене (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). В ходе исторического развития в каждом государстве складывается своя собственная «национальная» денежная система.

*Денежная система* — это форма организации денежного обращения, т. е. непрерывного процесса движения денег в качестве средства обращения и платежа в государстве, сложившаяся исторически и закрепленная законодательно. Организация и функционирование денежной системы относятся 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 и в форме безналичных денежных расчетов. Законодательством каждой страны опреде-

ляется 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, монеты и т. п.), передаваемые одним субъектом другому за товары, **оказанные** работы (услуги), т. е. по принципу «из рук в руки». Во **втором** же (при безналичном обращении) происходит списание определенных денежных сумм **со** счета одного субъекта в банковской кредитной организации и зачисление ее на **банковский** счет другого субъекта, при которой наличные денежные знаки отсутствуют. Обе сферы денежного обращения между собой тесно связаны и важны для эффективного функционирования экономики государства. Однако безналичные платежи имеют преобладающий вес (как правило, около 85% составляют именно безналичные платежи).

Денежная система РФ включает в себя: во-первых, официальную денежную единицу; во-вторых, порядок эмиссии наличных денег; в-третьих, организацию и регулирование денежного обращения.

*Первый и основной элемент денежной системы РФ — официальная денежная единица (валюта)<sup>1</sup> РФ*, которой является рубль, состоящий из 100 копеек. Законом запрещено введение на территории РФ других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов, т. е. денежных знаков, не предусмотренных законодательством. Официальный курс рубля к **денежным** единицам других государств устанавливается и ежедневно 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 положение ч. 1 ст. 75 Конституции РФ о недопустимости в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» более расширительно интерпретирует понятие валюты **РФ**. Подробнее об этом см. гл. 24 учебника.

Российской Федерации введения и эмиссии каких-либо других денег, кроме рубля. Наличные деньги в России выпускаются в обращение в виде банковских билетов (банкнот) и металлической монеты, которые 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. Финансово-правовые основы организации и функционирования российской денежной системы закреплены Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

В настоящее время на территории РФ выпущены в обращение банкноты (банковские билеты) достоинством 5; 10; 50; 100; 500; 1000 руб., а также монеты достоинством 1; 5; 10; 50 коп. и 1; 2; 5 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. На Банк России возлагается ответственность за покупочный состав наличных денег в обращении, необходимый для бесперебойного проведения расчетов наличными деньгами на территории РФ.

*Третим 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, руководствуясь при этом Основными направлениями денежно-кредитной политики Российской Федерации.

На Банк России в данной сфере деятельности возлагаются: 1) планирование объемов производства, перевозки и хранения банкнот и монет, создание их резервных фондов; 2) установление правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег; 3) установление признаков платежности денежных знаков и порядка замены поврежденных банкнот и монет, а также их уничтожения; 4) определение порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации.

Все это характеризует централизованное управление денежной системой в Российской Федерации соответственно нормам Конституции РФ об отнесении финансового и валютного регулирования, денежной эмиссии, федеральных банков к исключительному ведению самой Федерации (п. «ж» ст. 71).

## **§ 2. Правовые основы денежной системы Российской Федерации**

Правовую основу функционирования денежной системы РФ, исходя из конституционных положений, составляет федеральное законодательство. Многообразие и комплексность отношений, возникающих в сфере организации и функционирования денежной системы, обусловили правовое регулирование данной сферы одновременно несколькими отраслями права — гражданским, административным, уголовным. Однако базисными являются нормы финансового права, так как 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, как наиболее тесно связанные с государственными 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 и выравнивание платежного баланса, смягчение структурных хозяйственных диспропорций в условиях рыночной экономики. К основному источнику финансового права, регулирующему правоотношения в сфере денежной системы, относится Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Кроме того, указанные отношения регулируются нормами федеральных законов «О банках и банковской деятельности», «О валютном регулировании и валютном контроле». Особое значение имеют правовые акты Банка России (как правило, в форме Положений, Указаний, носящих нормативный характер). Они уточняют и конкретизируют общие положения федерального законодательства о денежной системе, чем способствуют их реализации. 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. Перечень основных инструментов и методов этой политики закреплен в гл. VII названного Закона. Центральный банк РФ

осуществляет свои полномочия в сфере денежного обращения независимо от других органов государственной власти.

Одним из способов обеспечения стабильности рубля является 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 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 является и установление признаков платежности денежных знаков, а также изъятие из обращения поврежденных и ветхих денежных купюр, выпуск наличных денег, обладающих «средствами защиты», позволяющими избежать их подделки.

### § 3. Правовые основы обращения наличных денег

Обращение наличных денег регулируется как часть совокупного денежного оборота и осуществляется Центральным банком РФ. К основным правовым актам, регулирующим обращение наличных денег в Российской Федерации, помимо названных, относятся ГК РФ, а также многочисленные акты Центрального банка РФ, среди которых основным является Положение от 5 января 1998 г. № 14-П «О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации»<sup>1</sup>.

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. Образцы банкнот и монет утверждаются Банком России по согласованию с высшим представительным органом РФ. 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 устойчи-

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 1998. № 1; 2002. № 61.

вость рубля; 2) разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику в области наличного денежного обращения, направленную на защиту устойчивости рубля, взаимодействуя с Правительством РФ; 3) обладая эмиссионной функцией, монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует их обращение; 4) несет ответственность за покупочный состав денежного обращения.\*

В области наличного денежного оборота Банк России: а) определяет порядок ведения кассовых операций; б) организует изготовление банкнот и монеты; в) устанавливает правила перевозки и хранения наличных денег; г) определяет признаки платежности денежных знаков; д) регламентирует порядок замены и уничтожения денежных знаков.

Законодательством установлено, что банкноты и монета 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.

Организуя наличное денежное обращение, Банк России осуществляет **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.

\* Суммы расчетов в наличной форме между физическими лицами не **ограничиваются**, между юридическими лицами они подлежат ограничению. Так, Указанием Банка России от 14 ноября 2001 г. «Об установлении предельного размера расче-

тов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке<sup>1</sup> 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**

*Безналичные расчеты* представляют собой расчеты между субъектами без использования наличных денег (денежных купюр), посредством перечисления денежных средств со счетов в банковских (иных кредитных) 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.

*Правовые основы* безналичных расчетов в Российской Федерации закреплены финансовым и гражданским законодательством. К основным источникам правового регулирования безналичного денежного обращения относятся ПС РФ, а также Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (гл. XII). Банк России в соответствии со ст. 80 указанного Закона является органом, координирующим, регулирующим и лицензирующим организацию расчетных, в том числе клиринговых, систем в Российской Федерации. Он устанавливает правила, формы, сроки и стандарты осуществления безналичных расчетов. Расчеты на территории России осуществляются в валюте РФ, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами РФ.

*Формы безналичных расчетов* определяются правилами, устанавливаемыми Банком России в соответствии с законодательными актами РФ. Под формой безналичных расчетов понимаются предусмотренные правовыми нормами или банковской практикой способы перевода денежных средств через кредитные организации. Формы безналичных расчетов установлены ст. 862 ГК РФ. К ним относятся: 1) расчеты платежными поручениями; 2) по аккредитиву; 3) чеками; 4) по инкассо. Однако этот перечень не является исчерпывающим и расчеты могут осуществляться в иных формах, если они соответствуют закону и применяются в банковской практике на основе банковских правил и обычаям делового оборота.

---

<sup>1</sup> Вестник Енка России. 2001. № 69.

*Формы безналичных расчетов* различаются условиями предоставления средств в распоряжение получателя, порядком документооборота, видом расчетного документа.

*Расчетные документы* — это оформленные в виде документов на бумажном носителе или в установленных случаях в виде электронных платежных документов: распоряжение плательщика (клиента или банка) о списании денежных средств со своего счета и их перечислении на счет получателя средств; распоряжение получателя средств (взыскателя) на списание денежных средств со счета плательщика и перечисление на счет, указанный получателем средств (взыскателем). Установлены следующие виды платежных документов: а) платежные поручения; б) аккредитивы; в) чеки; г) платежные требования; д) инкассовые поручения.

ГК РФ установлены общие положения о расчетах (гл. 46). Так, в соответствии со ст. 861 ГК РФ безналичная (либо наличная) форма расчетов выбирается гражданами в добровольном порядке. 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. Безналичные расчеты между юридическими лицами и гражданами-предпринимателями производятся, 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). В сфере безналичных расчетов действует правило, что общий срок безналичных расчетов не должен превышать двух операционных дней в пределах субъекта РФ и пяти операционных дней в пределах РФ. Хозяйствующие субъекты (участники торгового оборота) вправе избрать и установить в договоре любую из форм расчетов, установленную законодательством.

В данной сфере действует Положение о безналичных расчетах в Российской Федерации, утвержденное Банком России 3 октября 2002 г.<sup>1</sup>, которое детально регулирует осуществление безналичных расчетов между юридическими лицами в валюте РФ и на ее территории. Названное Положение не распространя-

---

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 2002. № 74; 2003, № 17; 2004. № 39.

няется на порядок осуществления безналичных расчетов с участием физических лиц. Эти расчеты регулируются Положением Центрального банка РФ от 1 апреля 2003 г. № 222-П «О порядке осуществления безналичных расчетов физическими лицами в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

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.

Одной из обособленных и самостоятельных форм безналичных расчетов является применение *векселей* (см. Федеральный закон от 11 марта 1997 г. «О простом и переводном векселе»<sup>2</sup>) — 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 (ст. 815 ГК РФ).

**Кроме того, в качестве самостоятельной разновидности безналичногоденежного обращения можно рассматривать платежные банковские карты.** Банковская 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) и для получения денег в банкоматах (Положение о порядке эмиссии кредитными организациями банковских карт и осуществления расчетов по операциям, совершаемым с их использованием, утвержденное Центральным банком РФ 9 апреля 1998 г., в части, не противоречащей Указанию Центрального банка РФ от 9 апреля 1999 г. «Об изменении порядка распространения кредитными организациями платежных карт и предоплаченных финансовых продуктов»<sup>3</sup>).

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 2003. № 24.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1997. № П. Ст. 1238.

<sup>3</sup> Вестник Банка России. 1998. № 23; 1999. № 23; 2004. № 33.

Кредитные организации вправе осуществлять распространение платежных или банковских карт других эмитентов в соответствии с законодательством РФ на основании лицензии на право осуществления банковских операций. Кредитным организациям не требуется разрешения Банка России на распространение платежных или банковских карт других эмитентов, дорожных чеков, а также чеков и векселей, являющихся неэмиссионными ценными бумагами в соответствии с законодательством РФ. Распространение (продажа) кредитными организациями-резидентами карт может осуществляться только по специальному разрешению Банка России.

### § 5. Правила ведения кассовых операций

*Кассовые операции—совокупность материально-технических процедур приему, хранению 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: 1) банками и другими кредитными организациями; 2) предприятиями, учреждениями и иными организациями; 3) 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 нормативно-правовым актам Банка России, так как регулирование кассовых операций отнесено к его функциям Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Основные, наиболее общие положения, касающиеся порядка ведения кассовых операций на территории РФ, были закреплены еще в Указе Президента РФ от 14 июня 1992 г. «О дополнительных мерах по ограничению налично-денежного обращения», которым были установлены единые для всех предприятий, организаций и учреждений правила в сфере кассовых операций. Так, все указанные субъекты, во-первых, обязаны хранить свои денежные средства в учреждениях банков; во-вторых, производить расчеты по своим обязательствам с другими предприятиями в безналичном порядке через учреждения банков; 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 для оплаты труда, выплаты пособий по социальному страхованию, стипендий, пенсий и только на срок не свыше трех рабочих дней, включая день получения денег в учреждении банка.

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, складку тары и вещей у населения), установлен запрет задерживать в своих кассах наличные деньги до наступления сроков выплат.

Решением Совета директоров Банка России 22 сентября 1993 г. утвержден Порядок ведения кассовых операций в Российской Федерации<sup>1</sup>, которым детально регламентируется ведение кассовых операций предприятиями, учреждениями и организациями (далее — предприятиями) независимо от организационно-правовых форм и сферы деятельности. Установлено, что все предприятия должны производить расчеты по своим обязательствам с другими предприятиями, как правило, в безналичном порядке через банки или применять 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. При этом наличные деньги, полученные предприятиями в банках, расходуются на цели, указанные в чеке. Выдача наличных денег под отчет производится из касс предприятий: на хозяйственно-операционные расходы, на расходы экспедиций, геолого-разведочных партий, уполномоченных предприятий и организаций, отдельных подразделений хозяйственных организаций в размерах и на сроки,

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 1996. № 11.

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. Выдача наличных денег из касс предприятий производится по расходным кассовым ордерам или надлежаще оформленным другим документам (платежным ведомостям (расчетно-платежным), заявлениям на выдачу денег, счетам и др.), которые должны быть подписаны руководителем, главным бухгалтером предприятия или лицами, на это полномоченными.

Особо урегулировано ведение кассовой книги и хранение денег. Предприятие имеет только одну кассовую книгу, которая должна быть пронумерована и опечатана сургучной ИЛИ мастичной печатью. В ней учитывается каждое поступление и выдача наличных денег. 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, предназначеннное 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. Установлено правило о проведении ревизии кассы и 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.

Ответственность за соблюдение Порядка ведения кассовых операций возлагается на руководителей предприятий, главных бухгалтеров и кассиров. 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 компе-

тенции 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 — с обязательным **использованием** контрольно-кассовых машин (Федеральный закон от 22 мая 2003 г. «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»<sup>1</sup>). Порядок ведения кассовых операций в кредитных организациях регулируется Положением Центрального банка РФ от 9 октября 2002 г. № 199-П «О порядке ведения кассовых операций в кредитных организациях на территории Российской Федерации»<sup>2</sup>, которым **устанавливается** порядок совершения кассовых операций, а также инкасации денежных средств и других ценностей для кредитных организаций и их филиалов, действующих на территории РФ.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Дайте определение понятия денег. Каковы основные функции денег?
2. Из каких составных элементов состоит денежная система любой страны? Дайте определение понятия денежной системы РФ. Каковы основные источники правового **регулирования** отношений в сфере денежного обращения и расчетов в Российской Федерации?
3. Что означает понятие «денежная масса»? Закреплено ли оно законодательно?
4. Кто (какой орган) обладает правом на эмиссию денег в Российской Федерации?
5. Каково содержание понятия денежного обращения?
6. Каким правовым актом в России регулируются основные правила ведения кассовых операций? Для каких субъектов они установлены?
7. Дайте определение понятия кассовых операций.
8. В каких формах **осуществляется** денежное обращение в Российской Федерации?

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 1957.

<sup>2</sup> Вестник Банка России. 2002. № 66; 2004. № 2, 35.

9. Вправе ли **какой-либо** государственный орган ограничивать предельный размер денежных расчетов?

10. **Какова** связь принципа единства денежной системы РФ с принципами бюджетной системы? Ответ дайте на основе норм БК РФ.

11. Каким органом и в каком порядке определяется лимит наличных денежных средств в кассах предприятий, организаций и учреждений?

12. Каковы полномочия Банка России по организации наличного и безналичного денежного обращения в стране?

13. Какие обязанности возложены на налоговые органы при применении контрольно-кассовых машин предприятиями при осуществлении денежных расчетов с населением?

14. Какие органы и должностные лица вправе осуществлять контроль за соблюдением Правил ведения кассовых операций в бюджетных организациях?

15. Каков порядок ведения кассовой КНИГИ юридическими лицами? Каким правовым актом он регулируется?

## **Глава 24. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля**

### **§ 1. Понятие валюты и валютных ценностей**

Термин «валюта» произошел от итальянского *valuta* — цена, стоимость. Понятие валюты в экономической литературе рассматривается в нескольких аспектах. Так, под валютой принято понимать денежную единицу конкретной страны (национальная валюта). Под валютой также понимают денежные знаки иностранных государств (наличная валюта), а также другие платежные и кредитные средства, выраженные в иностранных денежных единицах (безналичная валюта). Кроме того, термин *валюта* применяется при характеристике всей совокупности внешних ПО отношению к конкретному государству денежных единиц (иностранный валюта). Новый аспект применения термина «валюта» связан с таким явлением мирового финансового рынка, как выпуск международными финансовыми организациями международных расчетных единиц — СДР и евро. СДР — расчетная единица Международного валютного фонда (в переводе с английского Special drawing rights — специальные права заимствования), евро — денежная единица Европейского Союза.

Понятие валюты в правовом аспекте в российском законодательстве получило закрепление сравнительно недавно — в

1992 г. Однако сам термин давно и достаточно широко используется. Состояние валютных отношений зависит от множества факторов и, прежде всего, от развития экономики, национальной и политической систем. 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. Национальная валютная система непосредственно связана с *мировой валютной системой*, представляющей собой совокупность международных валютных отношений, сформированных в связи с эволюцией мирового хозяйства и получивших закрепление в международных соглашениях. *Мировая валютная система* основана на *резервной (ключевой) валюте* (одной или сразу нескольких), выполняющей функции международного платежного средства. Ею, как правило, выступает конвертируемая валюта одной из ведущих стран с развитой экономикой, которая используется в международных расчетах. Такой валютой впервые стал английский фунт стерлингов, затем — доллар США. С 1 января 1999 г. введена единая европейская валюта — *евро* в странах Европейского Союза. Мировая валютная система, помимо резервной валюты, может быть основана и на *международной счетной денежной единице* как своеобразном условном размере для сопоставления и соизмерения международных требований и обязательств, а также установления валютного курса.

Переход России от жесткого администрирования и существования абсолютной валютной монополии государства в условиях существования Союза ССР к рыночным отношениям обусловил переход к *либерализации валютных отношений*. В настоящее время в Российской Федерации в сфере валютных отношений действует огромное количество правовых актов, основным из которых первоначально стал принятый 9 октября 1992 г. Закон РФ «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>1</sup>, действовавший (с изменениями и дополнениями) до вступления в силу нового Федерального закона от 10 декабря 2003 г.<sup>2</sup> с аналогичным названием (дата его официального опуб-

---

<sup>1</sup> Ведомости РФ. 1992. № 45. Ст. 2542;

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859; 2004. № 27. Ст. 2711.

ликования — 17 декабря 2003 г.). Новый Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» нацелен на дальнейшую либерализацию российской государственной валютной политики. Принятие нового Закона было обусловлено также необходимостью привести валютное законодательство страны в соответствие с требованиями современного международного экономического сотрудничества. Предусмотрено поэтапное вступление Закона в действие: помимо вступления части норм в силу со дня его официального опубликования, большая часть его норм вступила в силу по истечении 6 месяцев после этой даты (т. е. с 18 июня 2004 г.), часть норм — по истечении полутора лет после его официального опубликования (т. е. с 18 июня 2005 г.), а часть норм с 1 января 2007 г. прекращают свое действие.

В нем получили правовое закрепление принципы осуществления валютных операций в Российской Федерации в новых экономических условиях, а также полномочия и функций 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. Согласно названному Закону валюта РФ в правовом аспекте представляет собой: а) денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве *законного средства наличного платежа на территории РФ, а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;* б) *средства на банковских счетах и в банковских вкладах.*

Иностранный валюта — это: а) денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену; б) *средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.*

Юридическое закрепление получило и понятие внутренних и внешних ценных бумаг. К указанным бумагам относятся эмиссионные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте России и выпуск зарегистрирован в Российской Федерации, а также иные ценные бумаги, удостоверяющие право на получение валюты России, выпущенные на ее территории. Под

**внешними ценными бумагами** понимаются ценные бумаги, в том числе в бездокументарной форме, не относящиеся в соответствии с нормами Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» к внутренним ценным бумагам.

Закон 2003 г., в отличие от Закона 1992 г., не закрепляет **такого понятия, как свободно конвертируемая валюта**. Между тем в литературе и других правовых актах это понятие часто встречается. Указанная разновидность иностранной валюты представляет собой **валюту, которая без ограничений обменивается на валюту другого иностранного государства при осуществлении текущих валютных операций**.

Понятие иностранной валюты следует отличать от более широкого понятия **валютных ценностей** (они соотносятся как часть и целое). **Валютные ценности** в правовом аспекте определяются тем, что: во-первых, это **иностранные валюты**; во-вторых, номинальная стоимость их выражена в любой валюте, кроме российской. В отличие от ранее действовавшего Закона 1992 г., новый Закон не относит к валютным ценностям **драгоценные металлы и природные драгоценные камни**. **Порядок условия функционирования рынка драгоценных металлов и драгоценных камней на территории РФ** регулируются Федеральным законом от 26 марта 1998 г. «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»<sup>1</sup>.

В связи с функционированием валюты осуществляются валютные операции. В основу классификации валютных операций законодателем положен признак резидентства. К валютным операциям законодатель относит: 1) приобретение резидентом у резидента и отчуждение, а также использование валютных ценностей в качестве средства платежа; 2) приобретение резидентом у нерезидента либо нерезидентом у резидента и отчуждение, а также использование валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа; 3) приобретение нерезидентом у нерезидента и отчуждение, а также использование валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа; 4) ввоз на таможенную территорию России и вывоз с ее таможенной территории валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг; 5) перевод иностранной валюты, валюты РФ, внутренних и внешних ценных бумаг со счета, открытого за пределами террито-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463; 2003. № 2. Ст. 167.

рии РФ, на счет того же лица, открытый на территории РФ, и со счета, открытого на территории РФ, на счет того же лица, открытый за пределами территории РФ; 6) перевод нерезидентом валюты РФ, внутренних и внешних ценных бумаг со счета (с раздела счета), открытого на территории РФ, на счет (раздел счета) того же лица, открытый на территории РФ.

• Все указанные операции осуществляют физические и юридические лица, имеющие статус резидента либо нерезидента, который также определяется Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» (ст. 1).

Валютные операции на территории России вправе осуществлять лишь *уполномоченные банки*. В отличие от Закона РФ 1992 г., предусматривавшего деление валютных операций на *текущие и операции, связанные с движением капитала*, в новом Законе деление по такому принципу не предусмотрено.

Для целей контроля определен перечень операций, на проведение которых могут быть наложены какие-либо ограничения. Этот перечень является закрытым, и указанные в нем операции делятся на две группы в зависимости от того, какой орган осуществляет их регулирование — Правительство РФ или Центральный банк РФ. Так, в соответствии с новым Законом Правительство РФ осуществляет регулирование, в основном, посредством введения ограничений в виде резервирования определенных сумм. Например, при регулировании операций, связанных с расчетами и переводами между резидентами и нерезидентами при экспорте определенных товаров, Правительство РФ вправе применить такой способ регулирования, как *установление требования о резервировании резидентом в день истечения 3-летнего срока определенной суммы денежных средств на срок до исполнения нерезидентом обязательств по оплате (но не более 2 лет)*.

Банк России, в отличие от Правительства РФ, имеет право не только устанавливать требование о резервировании определенных сумм, но и в случаях, прямо предусмотренных Законом, требование об использовании специального счета.

## **§ 2. Понятие и содержание валютного регулирования**

В соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ *валютное регулирование* отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации. Таким образом, именно Федерация вправе устанавливать задачи, функции, объекты валютного регулирова-

ния, а также определять органы валютного регулирования и валютного контроля.

Переход России к рыночным отношениям способствовал ликвидации валютной монополии Российского государства и либерализации валютных отношений. Однако, учитывая непосредственную связь указанных отношений с экономическим суверенитетом Российской государства, оно, отказавшись от жестких командных методов управления в этой сфере, оставило за собой функции по *регулированию и контролю*. Регулирование является ведущей функцией управленческого процесса. Оно 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. **Таким образом, валютное регулирование выражается в деятельности государства по регламентированию порядка совершения валютных операций и международных расчетов.**

Валютное правовое регулирование осуществляется как на нормативном, так и индивидуальном уровнях. Первое (нормативное) заключается в упорядочивании 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) выражается в упорядочивании посредством применения норм права в отношениях, обусловленных конкретными жизненными ситуациями и возникающих между конкретными субъектами.

Валютные отношения регулируются нормами, относящими к различным отраслям права, в том числе финансовому, а также гражданскому, административному, международному, исходя из конституционных норм. При этом финансово-правовые нормы в регулировании валютных отношений сохраняют приоритетное значение.

Основы организации и осуществления валютного регулирования закреплены Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле», гл. 2 которого так и называется — «Валютное регулирование». Помимо указанного нормативного акта, валютные правоотношения в этой сфере регламентируются многочисленными законами и подзаконными нормативны-

ми актами. Особое значение среди них принадлежит ведомственным правовым актам общего значения, в том числе актам Банка России, Минфина России и др. В пределах своей компетенции валютное регулирование *осуществляют органы валютного регулирования, которыми являются Правительство РФ и Центральный банк РФ.*

Законом предусмотрено, что если порядок осуществления валютных операций и использования счетов (включая требование об использовании специального счета) *органами* валютного регулирования не установлен, то валютные операции осуществляются, счета *открываются* и операции по счетам проводятся без ограничений.

При этом Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» установлены пределы валютного регулирования органами валютного контроля. Так, например, органам валютного контроля запрещено вводить иные ограничения в случае, если указанным Законом установлено требование об использовании специального счета. По истечении же года со дня вступления в силу Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» (п. 2 ч. 1 ст. 26 Закона) не допускается установление органами валютного регулирования требования о получении резидентами и нерезидентами индивидуальных разрешений. Введение указанных «пределов» валютного регулирования органами валютного контроля связано с направленностью финансово-правовой политики России на либерализацию валютных отношений.

Закон четко разграничивает компетенцию *различных* органов в сфере валютного регулирования. К основным полномочиям Банка России и Правительства РФ в сфере валютного регулирования указанным Законом отнесено издание актов, обязательных для резидентов и *нерезидентов*. Кроме того, Банк России имеет право устанавливать: единые формы учета и отчетности по валютным операциям; порядок и сроки их представления. Он же готовит и опубликовывает статистическую информацию по валютным операциям. На Правительство РФ возложено регулирование валютных операций движения капитала. При этом валютное регулирование не распространяется на Центральный банк РФ, Правительство РФ и специально уполномоченные на то Правительством РФ федеральные органы исполнительной власти. Они *осуществляют* все виды валютных операций, регулируемых Законом, без ограничений.

Валютное регулирование в соответствии с новым Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» касается следующих основных направлений.

1. Валютные операции между резидентами и нерезидентами. В данном случае ограничения устанавливаются в целях предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний **курса** валюты РФ, а также для поддержания устойчивости платежного баланса России.

2. Регулирование Правительством РФ валютных операций **движения** капитала. Правительство РФ вправе устанавливать требования о резервировании определенных сумм в случаях осуществления расчетов и переводов между резидентами и нерезидентами при экспорте определенных товаров и др. Эти требования устанавливаются в **целях** обеспечения исполнения обязательств нерезидента перед резидентом.

3. Регулирование Центральным банком РФ валютных операций движения капитала. Данное направление в соответствии с Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» действует лишь до 1 января 2007 г. (ст. 26). Полномочия Банка России по валютному регулированию в данном случае заключаются исключительно в праве устанавливать требования об использовании **специального** счета или требование о резервировании.

4. Валютные операции между нерезидентами. В данном случае законом установлен перечень валютных операций, которые вправе без ограничений осуществлять между собой нерезиденты (например, переводы иностранной валюты со счетов).

5. Организация функционирования внутреннего валютного рынка РФ. Основное регулирующее воздействие здесь направлено на отношения по купле-продаже иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в **иностранный** валюте. Указанные сделки в Российской Федерации производятся только через уполномоченные банки. Новым Законом, в отличие от Закона 1992 г., не устанавливается требование об идентификации личности при купле-продаже физическими лицами наличной иностранной валюты и чеков в иностранной валюте. Требование о предъявлении паспорта (другого заменяющего документа) теперь допускается только в исключительных случаях, предусмотренных федеральными законами.

6. Регулирование порядка открытия **резидентами** счетов в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Отметим, что ст. 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», регулирующая данные правоотношения, вступает в силу по истечении одного года со дня вступления в силу указанного Закона (т.е. с 18 июня 2005 г.). Законом предусматривается, что резиденты открывают без ограничений счета (вклады) в иностранной валюте в банках, расположенных на **территориях** иностранных государств, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) или Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Юридические лица — резиденты вправе без ограничений осуществлять валютные операции со средствами, зачисленными на счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории РФ, за **исключением валютных** операций между резидентами, а физические лица — валютные операции, не связанные с передачей имущества и оказанием услуг на территории России, с использованием средств, зачисленных в соответствии с Законом на счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории РФ. **Законом** устанавливаются требования о предоставлении резидентами (юридическими и физическими лицами) определенных сведений налоговым органам в порядке, установленном Правительством РФ по согласованию с Центральным банком РФ.

7. Определение порядка функционирования счетов (вкладов) нерезидентов, открываемых на территории РФ. Нерезиденты на территории РФ вправе открывать банковские счета (банковские вклады) в иностранной валюте и валюте РФ **только** в уполномоченных банках. Расчеты при осуществлении валютных операций физическими лицами-резидентами производятся через банковские счета в уполномоченных банках, за исключением следующих валютных операций: а) передачи физическим лицом-резидентом валютных ценностей в дар Российской Федерации, субъекту РФ и (или) муниципальному образованию; б) дарения валютных ценностей супругу и близким родственникам; в) завещания валютных ценностей или получения их по праву наследования; г) приобретения и отчуждения физическим лицом — резидентом в целях **коллекционирования** единичных денежных знаков и монет; д) перевода физическим лицом — резидентом из Российской Федерации и в Российскую Федерацию без открытия банковских счетов, осуществляющегося в установленном Цент-

ральным банком РФ порядке, который может предусматривать только ограничение суммы перевода, а также почтового перевода; е) покупки у уполномоченного банка или продажи уполномоченному банку физическим лицом — резидентом наличной иностранной валюты, обмена, замены денежных знаков иностранного государства (группы иностранных государств), а также приема для направления на инкассо в банки за пределами территории РФ наличной иностранной валюты.

8. Регламентирование ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг. Законом установлено, что ввоз в Российскую Федерацию иностранной валюты и внешних ценных бумаг в документарной форме осуществляется резидентами и нерезидентами без ограничений при соблюдении требований таможенного законодательства РФ. Физические лица — резиденты и нерезиденты имеют право единовременно (без каких-либо документов, подтверждающих ее происхождение) вывозить из Российской Федерации наличную иностранную валюту в сумме, равной в эквиваленте до 10 тыс. долларов США. При единовременном вывозе из России физическими лицами — резидентами и физическими лицами — нерезидентами наличной иностранной валюты в сумме, равной в эквиваленте до 3000 долларов США, вывозимая наличная иностранная валюта не подлежит декларированию таможенному органу. .

9. До 1 января 2007 г. в Российской Федерации отдельными направлениями (объектами) валютного регулирования являются также порядок резервирования (ст. 16 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле») и правила определения и выбора мер по обеспечению исполнения обязательства. Порядок резервирования и возврата суммы резервирования устанавливается в настоящее время Банком России. Перечень способов, которые могут быть использованы в качестве обеспечения исполнения обязательства нерезидента перед резидентом, закреплен ст. 17 указанного Закона.

### **§ 3. Понятие валютного контроля**

Основным источником правового регулирования отношений в сфере валютного контроля является Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» (гл. III). Помимо него, в этой сфере действуют нормы федеральных законов «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», «О банках и банковской деятельности», ТК РФ.

Достаточно обширен и массив подзаконных нормативных актов, которые в той или иной степени затрагивают отношения в сфере валютного контроля.

Важно заметить, что в Федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле» 2003 г., как и в ранее действовавшем Законе РФ 1992 г., само понятие валютного контроля не определяется. Но основные принципы валютного контроля и валютного регулирования получают правовое закрепление. В соответствии со ст. 3 Закона такими принципами являются: 1) приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования; 2) исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов; 3) единство внешней и внутренней валютной политики РФ; 4) единство системы валютного регулирования и валютного контроля; 5) обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.

*Валютный контроль* можно определить как контроль Правительства РФ, органов и агентов валютного контроля за соблюдением валютного законодательства при осуществлении валютных операций. Закон закрепляет понятие органов и агентов валютного контроля. *Органами валютного контроля в России* являются Банк России, федеральный орган (федеральные органы) исполнительной власти, уполномоченный (уполномоченные) Правительством РФ. *Агентами валютного контроля* являются уполномоченные банки, подотчетные Банку России, а также не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, в том числе держатели реестра (регистраторы), подотчетные федеральному органу исполнительной власти по рынку ценных бумаг, таможенные органы и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, являющиеся органами валютного контроля.

Конкретные полномочия органов и агентов валютного контроля регулируются различными нормативными актами. Так, *Правительство РФ как орган валютного контроля* в соответствии с полномочиями в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики осуществляет валютное регулирование и валютный контроль (ст. 15 Закона «О Правительстве Российской Федерации»). В частности, Правительство обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, являющихся органами валютного контроля, а также их взаимодействие с Центральным банком РФ. *Банк России* осу-

ществляет контроль за совершением валютных операций кредитными организациями и валютными биржами. При этом он взаимодействует с другими органами валютного контроля, обеспечивая их взаимодействие с такими агентами валютного контроля, как уполномоченные банки.

*Федеральные органы исполнительной власти*, являющиеся органами и агентами валютного контроля, осуществляют контроль за валютными операциями резидентов и нерезидентов, не являющихся кредитными организациями или валютными биржами. Согласно постановлению Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278 федеральным органом валютного контроля исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ, является *Федеральная служба финансово-бюджетного надзора*, находящаяся в ведении Министерства финансов РФ<sup>1</sup>. Указанная служба осуществляет контроль и надзор за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства РФ, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствие проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений (п. 5.1.2 Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора).

*Таможенные органы* в соответствии с п. 7 ст. 403 ТК РФ осуществляют в пределах своей компетенции валютный контроль операций, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области налогов и сборов (ранее — 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. «О налоговых органах Российской Федерации»).

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 Российской Федерации. Вторые таким правом не наделены.

Органы и агенты валютного контроля и их должностные лица в пределах своей компетенции имеют право: 1) проводить проверки соблюдения резидентами и нерезидентами актов валютного

<sup>1</sup> Ведомости РФ. 1991. № 15. Ст. 492; СЗ РФ. 2004. № 27, Ст. 2711.

законодательства РФ и актов органов валютного регулирования; 2) проводить проверки полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов; 3) запрашивать и получать документы и информацию, которые связаны с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов.

К исключительной компетенции органов валютного контроля Законом от 10 декабря 2003 г. отнесено право: 1) выдавать предписания об устранении выявленных нарушений валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования; 2) применять установленные законодательством РФ меры ответственности за нарушение актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования.

К исключительной компетенции агентов валютного контроля (ч. 4 ст. 23) отнесено право запрашивать и получать от резидентов и нерезидентов документы (копии документов), связанные с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов, в том числе документы, удостоверяющие личность физического лица, о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; документы, удостоверяющие статус юридического лица (для нерезидентов), документ о государственной регистрации юридического лица (для резидентов); свидетельство о постановке на учет в налоговом органе; документы, удостоверяющие права лиц на недвижимое имущество; таможенные декларации, документы, подтверждающие ввоз в Российскую Федерацию валюты РФ, иностранной валюты и внешних и внутренних ценных бумаг в документарной форме, и т. д.

Органы валютного контроля определяют порядок учета и отчетности, формы документации по валютным операциям резидентов и нерезидентов. Законом подробно урегулированы права и обязанности резидентов и нерезидентов при осуществлении 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; б) обжаловать решения и действия (бездействие) органов и агентов валютного контроля; в) на возмещение реального ущерба, причиненного неправомерными действиями (бездействием) органов и агентов валютного контроля и их должностных лиц.

Резиденты и нерезиденты, осуществляющие в России валютные операции, обязаны: а) представлять органам и агентам ва-

лютного контроля документы и информацию, запрашиваемые в соответствии с положениями Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»; б) вести в установленном порядке учет и составлять отчетность по проводимым ими валютным операциям, обеспечивая сохранность соответствующих документов и материалов в течение не менее трех лет со дня совершения соответствующей валютной операции, но не ранее срока исполнения договора; в) выполнять предписания органов валютного контроля об устранении выявленных нарушений.

Резиденты и нерезиденты, нарушившие положения актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования, несут уголовную, административную, гражданско-правовую и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Определите понятия валюта, 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 понятие «валютное регулирование» и «валютный контроль». Каково их 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 правомочий?
10. Раскройте полномочия Правительства РФ, Банка России, Министерства финансов РФ, налоговых органов в сфере валютных отношений. Какие еще органы обладают правомочиями в данной сфере?

11. Какие виды операций с иностранной валютой закреплены в Федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле»?

12. Каковы полномочия таможенных органов в сфере валютного контроля?

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?

# **СЛОВАРЬ-СПРАВОЧНИК ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ И ТЕРМИНОВ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

## **A**

**Акт ревизии** — документ, составляемый в результате контроля финансово-хозяйственной деятельности организации, в котором содержатся документально подтвержденные фактические данные, выводы о законности, эффективности и целесообразности произведенных затрат, отмечаются недостатки с указанием их причин и виновных лиц, суммы причиненного ущерба. Акт подписывается руководителем ревизионной группы (ревизором), а также руководителем ревизуемой организации и ее главным бухгалтером (см. также *Ревизия*).

**Акты финансово-правовые** — принятые в предусмотренной форме и имеющие юридические последствия решения государственных и муниципальных органов по вопросам финансовой деятельности, входящим в их компетенцию. Они устанавливают, изменяют и отменяют финансово-правовые нормы или служат основанием для возникновения, изменения, прекращения конкретных правоотношений, являются правовой формой финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Подразделяются по *юридическим свойствам* на нормативные и индивидуальные, *по юридической природе* — на законодательные и подзаконные.

Своим содержанием среди финансово-правовых актов отличаются **финансово-плановые акты**, т. е. акты, принимаемые в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований и содержащие конкретные задания в области финансов на определенный период. Являясь планами по аккумуляции, распределению и использованию финансовых ресурсов (бюджет государства, муниципального образования, смета доходов и расходов бюджетного учреждения, финансовый план предприятия и др.), они утверждаются в установленном порядке.

**Акцизы** — федеральные косвенные налоги. В отличие от НДС, который уплачивается на каждом этапе производства и

реализации товаров и услуг, они уплачиваются единовременно («разово») производителем подакцизного товара. Традиционно акцизы вводятся на товары, относящиеся к предметам роскоши либо пользующиеся повышенным спросом. В связи с этим акцизам принадлежит особая функция по регулированию (ограничению) сверхприбылей, а также регулированию спроса на определенные виды товаров (спиртные, табачные изделия и пр.). Взимание акцизов на территории РФ с 1 января 2001 г. регулируется гл. 22 НК РФ.

**Амортизационные отчисления** — постепенное возмещение износа основных фондов в стоимостном выражении. Подразделяются на полное и на частичное восстановление, т. е. на капитальный ремонт основных фондов. Амортизационные отчисления на полное восстановление должны покрывать не только физический, но и моральный износ основных фондов. Определяются по-разному в целях бухгалтерского и налогового учета. Для целей бухучета регулируются приказом Минфина России от 30 марта 2001 г. «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» ПБУ 6/01» (см.: Экономика и жизнь. 2001. № 18; 2002. № 25), а для налогового учета, в частности налога на прибыль, — ст. 259 «Методы и порядок расчета сумм амортизации» НК РФ.

**Амортизуемое имущество** — имущество, результаты интеллектуальной деятельности и иные объекты интеллектуальной собственности, которые находятся у налогоплательщика на праве собственности, используются им для извлечения дохода и стоимость которых погашается путем начисления амортизации. Амортизуемым имуществом в целях гл. 25 «Налог на прибыль» НК РФ признается имущество со сроком полезного использования более 12 месяцев и первоначальной стоимостью более 10 тыс. руб.

**Аудиторский финансовый контроль** — независимый внеometownственный контроль, осуществляемый в виде предпринимательской деятельности, именуемой аудиторской. Согласно Федеральному закону от 7 августа 2001 г. «Об аудиторской деятельности» аудит — это предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей. Ее осуществляют аудиторские организации и индивидуальные аудиторы на основании лицензии, выданной уполномоченным государственным органом. В указанных законодательством случаях предусматривается обязательность аудита.

**Б**

**Банк России** — Центральный банк Российской Федерации, является главным банком страны, представляет первый уровень банковской системы РФ. Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора, осуществляя постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями банковского законодательства, нормативных актов Банка России, а также установленных им обязательных нормативов. Банк России имеет статус юридического лица, является федеральной собственностью. Получение прибыли не является целью его деятельности. Монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организацию их обращения, является органом валютного контроля и надзора. Его деятельность регулируется Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Издает нормативно-правовые акты в банковской сфере. Центральный банк РФ не вправе участвовать в капиталах кредитных организаций, если иное не установлено федеральными законами (см.: Указание ЦБ РФ от 27 июня 2003 г. № 1301 -У «Об организации работы по обеспечению участия Банка России в капиталах кредитных и иных организаций-резидентов»).

**Банковская система РФ** — совокупность действующих на территории РФ организаций, полномочных осуществлять банковские операции (аккумуляцию свободных денежных средств юридических и физических лиц, кредитование, расчеты и др.). Эта система включает два уровня: а) Центральный банк РФ (Банк России) (см.) и б) кредитные организации (см.), а также филиалы и представительства иностранных банков (см. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»).

**Банковский кредит** — это договорное обязательство, в соответствии с которым банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее. Осуществляется в соответствии с принципами: *возвратности, срочности, платности, обеспеченности, целенаправленности* (федеральные законы «О банках и банковской деятельности», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; Положение ЦБ РФ «О порядке предоставления (размещения) кредитными организациями денежных средств и их возврата (погашения)»). Применяются также обычай делового оборота.

**Бюджет.** Государственные и местные (муниципальные) бюджеты — центральное звено финансовой системы страны. В материальном аспекте государственный, как и местный, бюджет представляет собой централизованный в масштабах государственного или муниципального образования денежный фонд, который формируется в целях обеспечения финансовыми ресурсами выполнения общезначимых государственных и муниципальных задач. Сущность бюджета проявляется в тех экономических (денежных) отношениях, которые возникают в связи с образованием, распределением и использованием названных денежных фондов.

Федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ утверждаются в форме соответствующего закона, местные бюджеты — в форме решения органа местного самоуправления. С позиции права собственности средства бюджета входят в состав казны, соответственно — федеральной, субъекта РФ или муниципальной.

**Бюджетная классификация** — законодательно установленная группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней по однородным признакам с присвоением объектам классификации группировочных кодов. В Российской Федерации действует единая бюджетная классификация, что обусловлено единством бюджетной системы РФ, требующим сопоставимости показателей бюджетов всех уровней; имеет важное значение для реализации единой финансовой политики в стране. Представительные органы власти субъектов РФ и местного самоуправления вправе производить лишь дальнейшую детализацию объектов классификации, не нарушая общих принципов ее построения и единства. Соответственно классификации доходы подразделяются на налоговые и неналоговые с выделением их видов. В отношении расходов выделяются функциональная, экономическая, ведомственная и другие классификации (Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации»; гл. 4 БК РФ).

**Бюджетная компетенция (права) РФ, субъектов РФ, муниципальных образований** — это принадлежащие им в лице соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления полномочия по формированию и реализации собственного бюджета и регулированию бюджетных отношений на своей территории в определенных законодательством пределах. Эти полномочия определяют бюджетно-правовой статус названных субъектов. Основой данного статуса является право на са-

мостоятельный бюджет, из которого вытекают права на получение **конкретных** доходов и их использование соответственно задачам и функциям государственного или муниципального образования. На каждом уровне бюджетная компетенция имеет свои особенности (гл. 2 БК РФ).

**Бюджетная система (структура) РФ** как федеративного государства — установленная нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, основанная на экономических отношениях, государственном устройстве и действии местного самоуправления. Бюджетная система РФ основана на принципах единства, самостоятельности бюджетов, разграничении доходов и расходов между уровнями бюджетной системы и др. (ст. 28 БК РФ). В унитарных государствах действует двухуровневая бюджетная система, включающая государственный и местные бюджеты.

БК РФ, помимо бюджетов, включил в состав бюджетной системы РФ также бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов (ст. 10, 13 БК РФ).

**Бюджетное обязательство** — расходное обязательство, исполнение которого предусмотрено законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год (ст. 6 БК РФ). Бюджетное обязательство имеет определенный лимит, соответствующий объему бюджетных ассигнований по предусмотренным расходам на период, не превышающий квартал. Лимиты доводятся до всех распорядителей и получателей бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, не позднее чем за пять дней до начала периода их действия (ст. 222—224 БК РФ).

**Бюджетное право** — подотрасль российского финансового права, нормы которой регулируют бюджетную систему и бюджетное устройство, состав и порядок распределения доходов и расходов бюджетной системы, бюджетную компетенцию государства и муниципальных образований, а также *бюджетный процесс* (см.). Основано на конституционных принципах федерализма и местного самоуправления. В бюджетном праве выделяются нормы: а) материальные (закрепляющие систему бюджетов, виды доходов и расходов бюджетов и т. п.) и б) процессуальные, закрепляющие порядок составления и рассмотрения проекта бюджета, его утверждения и т. д.

Источниками бюджетного права является система правовых актов, состоящая из трех уровней: федерального и регионального (субъектов РФ) законодательства и правовых актов органов местного самоуправления. Основой их всех является Конститу-

ция РФ. Своей важной ролью среди них выделяется БК РФ — впервые принятый в России (31 июля 1998 г.) кодифицированный законодательный акт, регулирующий бюджетные отношения в стране, и введенный в действие с 1 января 2000 г.

**Бюджетное регулирование** — распределение доходов между бюджетами в процессе их формирования, осуществляемое вышестоящим органом государственной власти или местного самоуправления в отношении нижестоящих бюджетов в целях сбалансирования их доходов и расходов. В этих целях используются процентные отчисления от налогов и других платежей, находящихся в распоряжении вышестоящих органов власти, передаваемые для зачисления в нижестоящий бюджет, в настоящее время широко распространен другой метод — прямой финансовой помощи нижестоящим бюджетам путем выделения фиксированной денежной суммы в форме *дотаций, субвенций и субсидий* (см.). В этих целях создаются в бюджетах вышестоящего уровня фонды финансовой поддержки субъектов РФ и муниципальных образований соответственно (ст. 48 БК РФ). В процессе бюджетного регулирования складываются межбюджетные отношения (ст. 6 БК РФ).

**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 учреждение** — организация, созданная органами государственной власти и местного самоуправления для осуществления 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 расходов* (см.). К бюджетным учреждениям относятся школы, вузы, больницы и др. Бюджетное учреждение в процессе исполнения бюджета является *получателем бюджетных средств* (ст. 161—163 БК РФ).

**Бюджетные правоотношения** — урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, возникающие в связи с формированием, распределением и использованием средств государственных и местных бюджетов. Носители юридических прав и обязанностей в этих правоотношениях именуются *субъектами бюджетного права* (*бюджетных правоотношений*). К ним относятся: а) Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования; б) органы государственной власти

и местного самоуправления; в) получатели, распорядители и главные распорядители бюджетных средств; г) Центральный банк РФ и другие органы денежно-кредитного регулирования. Основное право — право на соответствующий бюджет принадлежит государству в целом, государственному или муниципальному образованию.

Особенности бюджетных правоотношений проявляются в их субъектном составе и содержании: а) они возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованного государственного или муниципального денежного фонда, имеющего общее значение для соответствующей территории; б) в бюджетных правоотношениях участвуют (в лице соответствующих органов власти) государство, государственные и муниципальные образования как носители права на самостоятельный бюджет; в) права и **обязанности** всех субъектов бюджетных правоотношений обусловлены формированием и исполнением бюджета как основного финансового плана государства, государственного или муниципального образования.

**Бюджетные целевые фонды** — это централизованные денежные фонды, образуемые в рамках государственного и местного бюджетов, средства которых используются по строго целевому назначению (см. ст. 133, 137, 138, 140 БК РФ; ст. 6, 46, 51 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год»).

**Бюджетный (финансовый) год** — период действия утвержденного бюджета, равный по российскому законодательству календарному году — с 1 января по 31 декабря (ст. 12 БК РФ).

**Бюджетный кредит** — форма финансирования бюджетных расходов, предусматривающая предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах (ст. 6 БК РФ).

**Бюджетный процесс** — это регламентированная правовыми нормами деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета, завершаемая утверждением отчета об исполнении бюджета. БК РФ (ст. 6) при определении бюджетного процесса исключает из него стадию утверждения отчета об исполнении бюджета, но предусматривает стадию контроля за его исполнением. Кроме того, в соответствии с БК бюджетным процессом охватывается и деятельность, связанная с принятием бюджетов государственных внебюджетных фондов (но не муниципальных) (см.: часть третья БК РФ; Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации).

ции в 2004—2006 гг., одобренная постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г.).

## В

**Валюта.** Под валютой понимают денежную единицу конкретной страны (национальная валюта), денежные знаки иностранных государств (наличная валюта), а также другие платежные и кредитные средства, выраженные в иностранных денежных единицах (безналичная валюта). Кроме того, термин *валюта* применяется при характеристике всей совокупности внешних по отношению к конкретному государству денежных единиц (иностранный валюта). В соответствии с Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле в Российской Федерации» **валюта РФ** — это: а) денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа на территории РФ, а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки; б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах. **Валюта иностранных государств** — денежные знаки, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену; средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.

**Валютное регулирование** — деятельность государства по регламентированию порядка совершения валютных операций и международных расчетов. Валютное правовое регулирование осуществляется как на нормативном, так и индивидуальном уровнях. Нормативное регулирование заключается в упорядочивании общественных отношений, связанных с валютой и операциями с ней (*обращением, вывозом, использованием в сфере международных расчетов и т.п.) посредством принятия норм права*). Индивидуально-правовое регулирование — упорядочивание *посредством применения норм права в отношениям, обусловленным конкретными жизненными ситуациями*.

**Валютные операции.** К валютным операциям относятся осуществляемые на законных основаниях: 1) приобретение резидентом у резидента и отчуждение резидентом в пользу резидента валютных ценностей, а также использование их в качестве *средства платежа*; 2) приобретение резидентом у нерезидента либо

**нерезидентом** у резидента и отчуждение резидентом в пользу нерезидента либо нерезидентом в пользу резидента валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг, а также их использование в качестве средства платежа; 3) приобретение нерезидентом у нерезидента и отчуждение нерезидентом в пользу нерезидента валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг, а также использование их; 4) ввоз на таможенную территорию России и вывоз с ее таможенной территории валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг; 5) перевод иностранной валюты, валюты РФ, внутренних и внешних ценных бумаг со счета, открытого за пределами территории РФ, на счет того же лица, открытый на территории РФ, и со счета, открытого на территории РФ, на счет того же лица, открытый за пределами территории РФ; 6) перевод нерезидентом валюты РФ, внутренних и внешних ценных бумаг со счета (с раздела счета), открытого на территории РФ, на счет (раздел счета) того же лица, открытый на территории РФ (Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле»).

**Валютные ценности** — ценности, относительно которых Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» устанавливается особый ограничительный режим обращения в стране. *Валютные ценности* в правовом аспекте — это: во-первых, *иностранные валюты*; во-вторых, *внешние ценные бумаги* (бумаги, которые выпущены и зарегистрированы не на территории РФ и номинальная стоимость которых выражена в любой валюте, кроме российской). В отличие от ранее действовавшего Закона 1992 г., новый Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» не относит к валютным ценностям *драгоценные металлы и природные драгоценные камни*. Порядок и условия функционирования рынка драгоценных металлов и драгоценных камней на территории РФ регулируется в настоящее время специальным Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

**Валютный контроль** — это контроль Правительства РФ, органов и агентов валютного контроля за соблюдением валютного законодательства при осуществлении валютных операций. *Органами валютного контроля* в России являются Банк России, федеральный орган (федеральные органы) исполнительной власти, уполномоченный (уполномоченные) Правительством РФ. *Агентами валютного контроля* являются уполномоченные банки, подотчетные Банку России, а также профессиональные участники рынка ценных бумаг, в том числе держатели реестра (ре-

гистраторы), подотчетные федеральному органу исполнительной власти по рынку ценных бумаг, таможенные органы и территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти, являющихся органами валютного контроля.

**Валютный курс** — цена денежной единицы страны, выраженная в денежной единице (или ее десятикратной величине) другой страны. В настоящее время валютный курс устанавливается с учетом покупательной способности валют и является достаточно подвижным. К основным факторам, влияющим на валютный курс, можно отнести: состояние платежного баланса, уровень инфляции, межгосударственную миграцию краткосрочных капиталов, военно-политические и прочие факторы. Во всех странах, кроме Великобритании, применяется прямая котировка, при которой валютный курс устанавливается за 1 (10, 100, 1000) единицу иностранной валюты к национальной валюте. В Великобритании принята обратная котировка — за 1 фунт стерлингов в иностранной валюте.

**Вмененный доход** — см. *Единый налог на вмененный доход*

**Внебюджетные государственные и муниципальные целевые фонды** — обособленные по целевому назначению финансовые ресурсы государства и муниципальных образований. Образуют самостоятельное звено финансовой системы РФ. Источниками их формирования являются обязательные платежи (налоги, страховые взносы), добровольные взносы, а в случаях, прямо предусмотренных законом, — ассигнования из бюджета и пр. Могут быть классифицированы по различным основаниям: территориальному уровню функционирования; относимости к государственному или местному бюджету (бюджетные и внебюджетные); форме собственности; целевому назначению; органам, их создающим и (или) осуществляющим контроль за их деятельностью, и т. д. Источники правового регулирования: Конституция РФ, БК РФ, федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (с 1 января 2006 г. названные законы утрачивают силу в связи с вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Кроме того, действуют положения о конкретных внебюджетных фондах.

**Внебюджетные средства бюджетных учреждений** — денежные средства, получаемые этими учреждениями помимо ассигнова-

ний, выделяемых им из государственного или местного бюджета. БК РФ, называя *их средствами, полученными за счет внебюджетных источников* (п. 6 ст. 161), применяет и более подробное наименование — *доходы бюджетного учреждения, получаемые от осуществления предпринимательской иной деятельности, приносящей доход* (п. 2 ст. 42). При этом особо указывается, что названные доходы бюджетного учреждения в полном объеме не только учитываются в *смете доходов и расходов бюджетного учреждения* (см.), но и *отражаются в доходах соответствующего бюджета* как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

**Водный налог** — вводится на территории РФ с 1 января 2005 г., регулируется главой 25<sup>2</sup> НК РФ. Заменяет плату за пользование водными объектами, в соответствии со ст. 13 НК РФ включен в состав федеральных налогов.

**Временная финансовая администрация** — федеральный орган исполнительной власти, создаваемый по ходатайству Правительства РФ перед Высшим Арбитражным Судом РФ в случае неисполнения субъектами РФ своих бюджетных обязательств. Аналогично создаются временные финансовые администрации как органы исполнительной власти субъектов РФ в отношении бюджетов муниципальных образований (гл. 19<sup>1</sup> БК РФ).

## Г

**Главный распорядитель бюджетных средств** — орган государственной власти, местного самоуправления, бюджетное учреждение (определенные ведомственной классификацией расходов бюджета), которые имеют право распределения средств соответствующего бюджета по подведомственным распределителям и получателям. К ним относятся министерства, другие органы исполнительной власти, наиболее значимые бюджетные учреждения науки, образования и др. Главный распорядитель бюджетных средств составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям, утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений, осуществляет контроль за их использованием (ст. 158, 160 БК РФ).

**Государственная пошлина** — обязательный федеральный неналоговый платеж, установленный Законом РФ «О государственной пошлине», взимаемый с юридических и физических

лиц за совершение юридически значимых действий либо выдачу документов уполномоченными на то органами или должностными лицами (см. ст. 1 **Федерального закона от 31 декабря 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О государственной пошлине»**).

**Государственные и муниципальные доходы** — 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 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. В Российской Федерации действует единая система государственных и муниципальных доходов. Они подразделяются на налоговые и неналоговые, обязательные и добровольные платежи, централизованные (доходы, сосредоточенные в бюджетах и внебюджетных государственных фондах) и децентрализованные (доходы, остающиеся в распоряжении государственных и муниципальных предприятий).

**Государственные и муниципальные расходы** — суммы затрат государства и муниципальных образований, произведенных ими в целях выполнения своих функций и задач. Это понятие имеет также организационный и юридический аспекты, выступая в качестве составной части финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а именно деятельности по **использованию** денежных средств. Они подразделяются на **государственные и муниципальные, а также, централизованные, осуществляемые** за счет бюджета и государственных (муниципальных) внебюджетных фондов, и **децентрализованные, осуществляемые** государственными и муниципальными организациями

за счет тех средств, которые получены ими самими в результате своей деятельности и остаются в их распоряжении. Расходы классифицируются и по *функциональному признаку* согласно Федеральному закону «О бюджетной классификации Российской Федерации».

**Государственный и муниципальный долг** в соответствии с БК РФ (ст. 6) — это обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов (заимствований), принятых на себя Российской Федерации, субъектом РФ или муниципальным образованием гаранций по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя Российской Федерации, субъектом РФ или муниципальным образованием обязательства третьих лиц. При этом *внешний долг* — это обязательства, возникающие в иностранной валюте, а *внутренний* — обязательства, возникающие в валюте РФ. БК РФ обособленно выделяет и закрепляет понятия государственного долга РФ (ст. 97), государственного долга субъекта РФ (ст. 99) и *муниципального долга* (ст. 100). Госдолг РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну, госдолг субъекта РФ — соответственно всем имуществом субъекта РФ, составляющим казну субъекта РФ, а муниципальный долг — всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

**Государственный и муниципальный кредит** — урегулированные правовыми нормами отношения по аккумуляции государством и муниципальными образованиями свободных денежных средств юридических и физических лиц и иных субъектов на принципах добровольности, срочности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

## Д

**Денежная система** — это форма организации денежного обращения, т. е. непрерывного процесса движения денег в качестве средства обращения и платежа в государстве, сложившаяся исторически и закрепленная законодательно. Денежная система любой страны состоит из 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. Денежная система государства отражает состояние его экономики. Источником правового регулирования российской денежной системы являются Конституция РФ (п. «ж» ст. 71), федеральные законы «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности».

**Денежная эмиссия** — это процесс выпуска денежных знаков в обращение. Осуществляется исключительно Банком России. Конституция РФ (ч. 1 ст. 75) содержит положение о недопустимости в Российской Федерации введения и эмиссии каких-либо других денег, кроме рубля. Наличные деньги в России выпускаются в обращение в виде банковских билетов (банкнот) и металлической монеты, которые являются безусловными обязательствами Банка России и обеспечиваются всеми его активами. На Банк России возлагается ответственность за покупной состав наличных денег в обращении, необходимый для бесперебойного проведения расчетов наличными деньгами на территории РФ. Функции эмиссионного кассового регулирования денежной массы выполняют расчетно-кассовые центры. РКЦ создаются при головных территориальных управлениях Центрального банка РФ.

**Денежное обращение** — это движение денежной массы в пределах территории страны в наличной и безналичной формах. Обращение наличных денег регулируется ГК РФ, федеральными законами «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности», Положением ЦБ РФ «О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации». *Расчеты в наличной денежной форме* между юридическими лицами подлежат ограничению — в настоящее время не более 60 тыс. руб. по одной сделке (см.: Указание ЦБ РФ от 14 ноября 2001 г. «Об установлении предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке»). *Безналичные расчеты* — расчеты между субъектами без использования наличных денег (денежных купюр), посредством перечисления денежных средств по счетам в банковских организациях в целях зачетов взаимных требований. Регулируются ГК РФ и Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

**Добровольное страхование** — договорные отношения между страховыми организациями (страховщиками) и юридическими и физическими лицами и др. (страхователями) по защите иму-

щественных интересов последних при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет средств страховых фондов, формируемых из уплачиваемых страхователями страховых взносов, а также за счет иных средств страховщиков. Общие положения о добровольном страховании содержатся в гл. 48 ГК РФ и Законе РФ «Об организации страхового дела». На условиях добровольного страхования могут быть застрахованы (т. е. выступать в качестве объекта страхования) имущественные интересы, не противоречащие законодательству РФ. В ст. 928 ГК РФ закреплен перечень интересов, страхование которых не допускается: 1) страхование противоправных интересов; 2) страхование убытков от участия в играх, лотереях и пари; 3) страхование расходов, к которым лицо может быть принуждено в целях освобождения заложников. Финансовым правом регулируются вопросы обеспечения финансовой устойчивости страховщиков, в том числе создание резерва предупредительных мероприятий по добровольным видам страхования.

**Дотация** в межбюджетных отношениях — бюджетные средства, Предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов (ст. 6 БК РФ).

**Доходы государственного и муниципального бюджета** подразделяются: а) по источникам — на доходы от предприятий и других организаций разных форм собственности; от государственного и муниципального имущества; от государственной внешнеэкономической и другой деятельности; поступления от личных доходов граждан; б) по юридической форме — на налоговые и неналоговые; в) в зависимости от порядка зачисления в бюджет — на закрепленные и регулирующие. Регулирующие доходы передаются в бюджет нижестоящего уровня в целях сбалансирования его доходов и расходов (см. *Бюджетное регулирование*). Различают также собственные и заемные средства бюджета.

## E

**Единый налог на вмененный доход** — относящийся к специальным налоговым режимам региональный налог, взимаемый с юридических и физических лиц — индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность в определенных сферах, заменяющий уплату ряда налогов, в том числе налог на прибыль организаций; на доходы физических лиц; налог на имущество; ЕСН; НДС (за исключением НДС

при ввозе товаров). С 1 января 2003 г. регулируется гл. 26<sup>3</sup> НК РФ. Вводится в действие законами субъектов РФ и применяется наряду с общей системой налогообложения. Однако переход на уплату единого налога в тех субъектах РФ, где он введен на основании закона субъекта РФ, является обязательным. Ставка — 15%. Сумма налога рассчитывается с учетом значения базовой доходности, физических показателей, влияющих на результаты предпринимательской деятельности; а также повышающих (понижающих) коэффициентов базовой доходности; ассортимента реализуемой продукции; качества предоставляемых услуг; сезонности; суточности работы и т. д.

**Единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН)** — региональный прямой налог, относящийся к специальным налоговым режимам — системе налогообложения для сельскохозяйственного товаропроизводителя. С 1 января 2003 г. регулируется новой редакцией гл. 26<sup>1</sup> НК РФ, нормы которой являются нормами прямого действия. Переход на уплату ЕСХН осуществляется в добровольном порядке. Налог уплачивается сельскохозяйственными производителями за владение, пользование и распоряжение сельскохозяйственными угодьями. Уплата ЕСХН заменяет собой уплату налога на прибыль (у индивидуальных предпринимателей — налога на доходы физических лиц), ЕСН, налога на имущество, НДС (за исключением НДС, уплачиваемого при ввозе товаров на таможенную территорию РФ). Ставка ЕСХН - 6%.

**Единый социальный налог** — целевой федеральный налог, уплачиваемый организациями и физическими лицами, зачисляемый в федеральный бюджет и два государственных внебюджетных фонда (Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования РФ) и предназначенный для мобилизации средств для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь. Взимается на территории РФ с 1 января 2001 г. на основании гл. 24 НК РФ. Объект обложения — выплаты и иные вознаграждения, начисляемые налогоплательщиками в пользу физических лиц, а также доходы от предпринимательской и иной профессиональной деятельности. Ставки дифференцируются в зависимости от категории плательщиков и являются *рекрутсивными*. Максимальная ставка составляет 35,6% — с дохода до 100 тыс. руб., из которых 28% поступают в федеральный бюджет; 4% — в Фонд социального страхования; 3,6% — в фонды обязательного медицинского

страхования, в том числе в федеральный — 0,2%, в территориальный — 3,4% (ст. 241 НК РФ). С 1 января 2005 г. максимальная ставка ЕСН снижается до 26% (при налоговой базе до 280 000 руб.).

### 3

**Займы государственные и муниципальные** — одна из форм государственных и муниципальных долговых обязательств (государственного и муниципального долга). Регулируется БК РФ (ст. 98—100). В соответствии со ст. 6 БК РФ государственный или муниципальный заем (займование) — это передача в собственность Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования денежных средств, которые Российской Федерации, субъект РФ или муниципальное образование обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа. Федеральные и региональные займы (государственные) могут быть внутренними и внешними, а муниципальные — только внутренними (ст. 90 БК РФ). Размещаются на принципе добровольности (ч. 4 ст. 75 Конституции РФ, ч. 2 ст. 817 ГК РФ). Выпуск займов осуществляется посредством эмиссии ценных бумаг соответствующего уровня (ст. 114 БК РФ) и регулируется Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

**Земельный налог** — местный прямой целевой налог. Регулируется Законом РФ «О плате за землю», а также нормативными актами субъектов РФ и органов местного самоуправления. Одна из форм платы за землю. Плательщики — организации, в том числе иностранные юридические лица, а также граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, которым предоставлена земля в собственность, владение или пользование на территории РФ. Объект налогообложения — сельскохозяйственные угодья; земли городов и других населенных пунктов. Средние ставки налога устанавливаются федеральным законом в рублях с 1 гектара пашни, с 1 квадратного метра земли дифференцированно для всех субъектов РФ. Предусмотрены льготы (ст. 12 Закона РФ «О плате за землю»). Органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ и органы местного самоуправления имеют право устанавливать дополнительные льготы в установленных законом пределах.

**И**

**Имущественное страхование** — наряду с личным страхованием является основной отраслью страхования. Регулируется гл. 48 ГК РФ и Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации». По договору имущественного страхования одна сторона (страховщик) обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного в договоре события (страхового случая) возместить другой стороне (страхователю) или иному лицу, в пользу которого заключен договор (выгодоприобретателю), причиненные вследствие этого события убытки в застрахованном имуществе либо убытки в связи с иными имущественными интересами страхователя (выплатить страховое возмещение) в пределах определенной договором суммы (страховой суммы). Объекты имущественного страхования как различные виды имущественных интересов закреплены ст. 929—933 ГК РФ. Обязательные виды государственного имущественного страхования являются предметом регулирования финансового права.

**Инвестиционный налоговый кредит** — изменение срока уплаты налога, при котором организации предоставляется возможность, при наличии указанных в НК РФ оснований, в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшить свои налоговые платежи с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов. Предоставляется по налогу на прибыль организаций, по региональным и местным налогам на основании заявления организации финансовым органом и оформляется договором с этим органом (ст. 66 НК РФ).

**Исполнение бюджета** — процесс реализации утвержденного бюджета по доходам и расходам, т. е. обеспечение полного и своевременного поступления доходов в бюджет и их использование по целевому назначению. Общую ответственность за исполнение бюджета соответствующего уровня несут: Правительство РФ — за федеральный бюджет, правительства (администрации) субъектов РФ — за бюджет субъекта РФ, исполнительные органы местного самоуправления — за исполнение местного бюджета. В исполнении бюджета участвуют и все органы управления. Непосредственной работой по исполнению бюджета занимается Минфин России и его структурные подразделения. В Российской Федерации установлено *казначейское исполнение бюджета* (см.). За исполнение доходной части бюджета по налоговым платежам отвечают налоговые органы. Особая роль в исполнении расходной части бюджета

принадлежит главным распорядителям, распорядителям и получателям бюджетных средств (ст. 158, 159, 162 БК РФ).

**Источники финансовых ресурсов государственного и муниципального предприятия** — денежные средства, поступающие в распоряжение предприятия и используемые им для производственной, социальной деятельности и развития (капитальных вложений). К ним относятся доходы (прибыль) предприятия, заемные средства (в том числе кредиты банков), амортизационные отчисления, ассигнования из бюджета, дивиденды (доходы), обусловленные участием в уставных капиталах иных организаций, добровольные взносы (пожертвования) организаций и граждан.

## К

**Казенные предприятия** — государственные или муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления имуществом. Они создаются по решению государственных или муниципальных органов власти, их имущество находится в государственной или муниципальной собственности. Их правовой статус имеет отличия от правового статуса унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, в частности относительно прав по распределению и использованию прибыли (Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

**Казначейская система исполнения бюджета** — казначейское исполнение бюджетов предполагает, что на органы казначейства как на органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и выполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. В этих целях в Центральном банке РФ (или в *отдельных случаях* — в уполномоченных банках) открывается единый счет федерального бюджета (единий счет Федерального казначейства РФ), на котором аккумулируются средства федерального бюджета и отражаются все операции органов государственной власти РФ по исполнению бюджета РФ. Федеральное казначейство является кассиром всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений. Бюджеты всех уровней исполняются на основе принципа единства кассы, предусматривающего зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета (ст. 215, 216, 243-245 БК РФ).

**Казначейство федеральное (федеральная служба)** — является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение государственной бюджетной политики, обеспечивающим организацию, осуществление и контроль исполнения федерального бюджета (ст. 167, 168, 267, 284 БК РФ). На основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. ему придан статус *федеральной службы*, подведомственной Министерству финансов РФ с передачей правоприменительных функций последнего. К системе его органов относятся территориальные органы казначейства по субъектам Федерации, городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах. Представительные органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные казначейства.

**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 (Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляющей в форме капитальных вложений»).

**Кассовое обслуживание исполнения бюджета** — осуществление органами федерального казначейства расчетно-кассовых операций, связанных с исполнением бюджета, а также их организация. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов производится органами федерального казначейства на основе заключенных соглашений с органом исполнительной власти субъекта РФ либо органом местного самоуправления. Федеральное казначейство ведет учет доходов и расходов соответствующих бюджетов и источников финансирования дефицитов бюджетов в соответствии с бюджетной классификацией РФ, средств, поступающих от вышестоящих бюджетов. Регулируется БК РФ, Правилами кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов территориальными органами федерального казначейства, утвержденными приказом Минфина России.

**Кассовые операции предприятий, организаций, учреждений** — совокупность материально-технических процедур по приему, хранению и выдаче наличных денег. Организация кассового обслуживания относится к числу основных задач Центрального банка РФ (ст. 34 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; Положение ЦБ РФ «О порядке ведения кассовых операций а кредитных организациях на территории Российской Федерации»).

**Комитет РФ по финансовому мониторингу** — создан на основании Указа Президента РФ от 1 ноября 2001 г. в качестве уполномоченного органа по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. На основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. Комитет преобразован в *Федеральную службу по финансовому мониторингу*, подведомственную Министерству финансов РФ.

**Кредитные организации** — юридические лица, которые для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Банка России имеют право осуществлять банковские операции, предусмотренные законом. Подразделяются на банки и небанковские кредитные организации. Банк — кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц. Небанковская кредитная организация — кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные законом. Допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливаются Банком России (ст. 1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»).

## Л

**Лесной доход** — региональные платежи, взимаемые за лесные пользования (в виде лесных податей и арендной платы), установленные в целях рациональной эксплуатации и воспроизводства лесных ресурсов. Взимание регулируется разделом V Лесного кодекса РФ, Инструкцией Госналогслужбы РФ «О порядке и сроках внесения платы за древесину, отпускаемую на корню» и другими нормативными актами. Минимальные ставки устанавливаются Правительством РФ, а ставки — органами государ-

ственной власти субъектов РФ по согласованию с территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством в соответствующих субъектах РФ или определяются по результатам лесных аукционов. С 1 января 2005 г. в соответствии с изменениями, внесенными в НК РФ, в систему налогов и сборов РФ не включен.

**Личное страхование** — является основной отраслью страхования наряду с имущественным страхованием. Объект страхования — имущественные отношения, связанные с жизнью, здоровьем, трудоспособностью и пенсионным обеспечением страхователя или застрахованного лица. Регулируется гл. 48 ГК РФ и Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации». По договору личного страхования одна сторона (страховщик) обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию), уплачиваемую другой стороной (страхователем), выплатить единовременно или выплачивать периодически обусловленную договором сумму (страховую сумму) в случае причинения вреда жизни или здоровью самого страхователя или другого названного в договоре гражданина (застрахованного лица), достижения им определенного возраста или наступления в его жизни иного предусмотренного договором события (страхового случая). Указанный договор является публичным договором (ст. 934 ГК РФ). Обязательное государственное личное страхование сотрудников различных правоохранительных органов в ряде случаев предусмотрено за счет средств бюджетов (см. гл. 19 учебника).

## M

**Маржа** (от фр. marge — край, поле страницы) — разница между ставками по привлекаемым и предоставляемым кредитам, между ставками различных категорий заемщиков и т. д. При использовании коммерческими банками в качестве кредитных ресурсов средств Банка России устанавливается «принудительная маржа», которая не может превышать ставку рефинансирования Центрального банка РФ более чем на 3%.

**Местные налоги и сборы** устанавливаются и вводятся решением представительных органов местного самоуправления на основании законодательства РФ. Их перечень в настоящее время закреплен ст. 21 Закона «Об основах налоговой системы» (а после ее отмены с 1 января 2005 г. — ст. 15 НК РФ) и включает земельный налог, налог на имущество физических лиц. Местные налоги зачисляются в муниципальные бюджеты, являясь

их закрепленными доходами. Органы местного самоуправления при установлении и введении местных налогов вправе дополнительно к федеральному законодательству устанавливать льготы для отдельных групп налогоплательщиков, а также снижать в предусмотренных федеральным законом случаях ставки местных налогов.

**Министерство финансов РФ** — орган исполнительной власти с комплексным характером функций, связанных с разными сторонами финансовой деятельности государства, воздействующих на эту деятельность в целом. Обеспечивает выработку и проведение единой государственной финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, разрабатывает проект Федерального бюджета, а также координирует деятельность в этих сферах иных федеральных органов исполнительной власти, издает правовые акты по вопросам организации финансовой деятельности, взаимодействует с другими органами исполнительной власти — федеральными и субъектами Федерации, органами местного самоуправления. На основании Указа Президента от 9 марта 2004 г., существенно изменившего структуру Министерства финансов РФ, предусмотрено создание следующих подведомственных ему *federalных служб*: налоговой службы, службы страхового надзора; службы финансово-бюджетного надзора; службы по финансовому мониторингу. Кроме того, статус федеральной службы придан действующему в настоящее время Федеральному казначейству. Названные федеральные службы являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции контроля и надзора в указанных сферах.

**Муниципальный долг** — см. *Государственный и муниципальный долг*

## H

**Надзор за деятельностью банков** — см. *Банк России*

**Налог в финансово-правовом аспекте** — это обязательный и по юридической форме индивидуально безвозмездный платеж организаций и физических лиц, установленный в пределах своей компетенции представительными органами государственной власти или местного самоуправления для зачисления в бюджетную систему (или в указанных законодательством случаях — *внебюджетные государственные* и муниципальные целевые 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.

**НК РФ**, учитывая отчуждение собственности налогоплательщика при налогообложении, определяет налог как 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 (ст. 8). Налоги являются основным источником доходов бюджетной системы. Помимо фискальной функции, обеспечивающей формирование казны государства и муниципальных образований, налоги используются для регулирования социально-экономических процессов. В систему налогов РФ входят федеральные, региональные (субъектов РФ) и местные налоги.

**Налог на добавленную стоимость** — федеральный косвенный налог с организаций, индивидуальных предпринимателей, а также лиц, признаваемых налогоплательщиками НДС в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ; включается в цену товара и взимается на каждом этапе реализации (производства) товаров (работ, услуг), полностью зачисляется в федеральный бюджет. С 1 января 2002 г. регулируется гл. 21 НК РФ. *Объект налогообложения* при ввозе товаров на таможенную территорию имеет особенности (см. ст. 151 НК РФ). НДС взимается как при возмездной, так и при безвозмездной реализации товаров (работ, услуг). *Налоговые ставки* устанавливаются в зависимости от объекта обложения. Они могут быть 0, 10 и 18%. Максимальная ставка НДС снижена с 20 до 18% в 2004 г. При расчете НДС предусмотрено применение налоговых вычетов (ст. 172 НК РФ). Если сумма налоговых вычетов превышает общую сумму налога, разница подлежит возмещению налогоплательщику.

**Налог на добычу полезных ископаемых** — федеральный налог, уплачиваемый организациями и предпринимателями, признаваемыми пользователями недр. Введен на территории РФ с 1 января 2002 г. и регулируется гл. 26 НК РФ. Ставки дифференцированы в зависимости от вида добываемых полезных ископаемых и устанавливаются, как правило, в процентах к налогооблагаемой базе в размере от 0 до 17,5%. В некоторых случаях ставки носят твердый денежный характер. Суммы налога зачисляются в бюджеты всех уровней в пропорциях, установленных ст. 48 БК РФ.

**Налог на доходы физических лиц** — федеральный прямой налог, взимаемый непосредственно с лиц, получающих доход. С 1 января 2001 г. регулируется гл. 23 НК РФ. *Налогоплательщики* — физические лица, являющиеся налоговыми резидентами РФ (с доходов от источников в Российской Федерации и за ее пределами) и не являющиеся налоговыми резидентами РФ (с доходов от источников в Российской Федерации) (ст. 207 НК). *Налоговая база* определяется с учетом всех доходов (как в денежной, так и в натуральной формах), а также *в виде материальной выгоды*. Для определения налоговой базы применяются *стандартные, социальные, имущественные, профессиональные вычеты*. Ставки зависят от статуса физического лица как налогоплательщика и от вида полученного дохода. Их размер может составлять 6; 13; 30 и 35%. *Размер основной ставки* — 13%. Он не зависит и не изменяется ни от вида источника, ни от размера получаемого дохода.

**Налог на игорный бизнес** — региональный прямой налог, взимаемый с организаций и индивидуальных предпринимателей, занимающихся предпринимательской деятельностью, связанной с извлечением доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр и (или) пари, не являющейся реализацией товаров (имущественных прав), работ или услуг. С 1 января 2004 г. регулируется гл. 29 НК РФ. *Объектами налогообложения* признаются: 1) игровой стол; 2) игровой автомат; 3) касса тотализатора; 4) касса букмекерской конторы. Ставки определяются законами субъектов РФ в пределах, установленных ст. 369 НК РФ.

**Налог на имущество организаций** — региональный прямой налог, уплачиваемый российскими и иностранными организациями, имеющими в собственности недвижимое имущество на территории РФ, на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ. С 1 января 2004 г. регулируется гл. 30 НК РФ. Вводится в действие в соответствии с НК РФ законами субъектов РФ. Законодательные органы субъектов РФ определяют налоговую ставку в пределах, установленных НК РФ (не более 2,2%), порядок и сроки уплаты налога, форму отчетности по налогу. Кроме того, законами субъектов РФ могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования.

**Налог на имущество физических лиц** — местный прямой налог, уплачиваемый на всей территории РФ физическими лицами — собственниками имущества, признаваемого объектом на-

логообложения (дома, квартиры, дачи и иные строения, помещения и сооружения). Регулируется Законом РФ «О налогах на имущество физических лиц». Ставки устанавливаются представительными органами местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости имущества (до 300 тыс. руб. — до 0,1%; от 300 до 500 тыс. руб. — от 0,1 до 0,3%, а свыше 500 тыс. руб. — от 0,3 до 2%). Органы власти субъектов РФ имеют право уменьшать размеры ставок и устанавливать дополнительные льготы для категорий плательщиков и отдельных плательщиков, а органы местного самоуправления — только отдельным плательщикам. Зачисляется в местный бюджет по месту нахождения (регистрации) объекта налогообложения.

**Налог на операции с ценными бумагами** — федеральный налог, уплачиваемый эмитентами ценных бумаг с заявленной номинальной суммы выпуска ценных бумаг. В системе налогов и сборов, закрепленной в ст. 12–15 НК РФ (вступает в силу с 1 января 2005 г.), налог не указан. Регулируется Законом РФ «О налоге на операции с ценными бумагами». Ставка с 1 января 2004 г. — 0,2% номинальной суммы выпуска, но не более 100 тыс. руб.

**Налог на прибыль организаций** — федеральный прямой налог, распределяемый между звеньями бюджетной системы. С 1 января 2002 г. регулируется гл. 25 НК РФ. Уплачивается российскими и иностранными организациями с прибыли от источников в Российской Федерации. Объект обложения — доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав, а также внереализационные доходы (от долевого участия в других организациях) (ст. 250 НК РФ). Установлен перечень льгот и вычетов. Налоговые ставки зависят от статуса организации и вида полученного дохода в следующих размерах: 24, 20, 15, 10, 6 и 0%. Основная налоговая ставка — 24%.

**Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения** — федеральный прямой налог с физических лиц, зачисляемый в местный бюджет. Регулируется Законом РФ «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения». Первоначально НК РФ этот платеж был отнесен к числу местных, однако с 1 января 2005 г. он включается в состав федеральных как «налог на наследование или дарение» (ст. 13 НК РФ). Закон различает налогообложение имущества, переходящего по наследству, и имущества, переходящего в порядке дарения. Эти различия касаются необлагаемой части (стоимости) имущества, ставок, состава налогоплательщиков, льгот. Более

«мягкое» налогообложение установлено в отношении наследуемого имущества. Обязанность уплаты налога с *наследуемого 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. Ставки зависят от стоимости имущества и статуса наследника (одаряемого) и составляют от 5 до 40% стоимости имущества, а при дарении — от 3 до 40%.

**Налоги и сборы: федеральные** — находящиеся в полном распоряжении федеральных органов власти, зачисляемые в федеральный бюджет, отчисления от них могут передаваться в нижестоящие бюджеты в целях их сбалансирования (например, НДС) (ст. 19 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», ст. 13 НК РФ); **региональные (субъектов РФ)** — установленные НК РФ и вводимые законодательными актами субъектов РФ, зачисляемые в бюджеты субъектов РФ, а также **распределяемые** между уровнями бюджетной системы (ст. 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», ст. 14 НК РФ); **местные** — установленные НК РФ и вводимые правовыми актами органов местного самоуправления для зачисления в местные бюджеты (ст. 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», ст. 15 НК РФ).

**Налоговая санкция** — мера ответственности за совершение налогового правонарушения, предусмотренная в виде денежного взыскания (штрафа) в установленных НК РФ размерах (ст. 114 гл. 15, гл. 16). Является разновидностью мер финансово-правовой ответственности. Кроме того, за правонарушения, совершенные в сфере налогообложения, может наступить также уголовная, административная и дисциплинарная ответственность.

**Налоговое право** — подотрасль финансового права РФ, содержащая правовые нормы, регулирующие общественные отношения по установлению, введению в действие и взиманию с организаций и физических лиц налогов, зачисляемых в бюджетную систему и в предусмотренных случаях — внебюджетные государственные целевые фонды. Состав *источников налогового права* определяется принципами федерализма и местного самоуправления в стране. Главными *источниками налогового права* являются НК РФ и другие федеральные законодательные акты, а также принятые на их основе законы субъектов РФ, акты

представительных органов местного самоуправления. Все они базируются на *конституционных нормах*. 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.

**Налоговое правонарушение** — виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) действие (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое установлена ответственность НК РФ (ст. 106). Виды налоговых правонарушений предусмотрены гл. 15 НК РФ.

**Налоговые органы** — единая централизованная система органов, обеспечивающих контроль за соблюдением налогового законодательства, за правильностью исчисления, полным и своевременным внесением в бюджетную систему налогов и сборов, установленных законодательством. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. Министерство РФ по налогам и *сборам*, возглавлявшее систему этих органов, преобразовано в Федеральную налоговую службу, подведомственную Министерству финансов РФ.

**Налоговые правоотношения** — 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* налогов предшествуют правоотношениям, возникающим в связи с взиманием налогов. В них участвуют органы государственной власти РФ, ее субъектов и органы местного самоуправления, которые вправе устанавливать налоги соответствующих территориальных уровней. Установленные 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 денежную сумму в соответствии с установленными ставками и в предусмотренные сроки, а обязанность компетентных органов — обеспечить уплату налогов. В данных налоговых правоотношениях участвуют: налогоплательщики, налоговые агенты и сборщики налогов, представители налогоплательщика, налоговые органы и кредитные организации —

банки, которые принимают и зачисляют налоговые платежи на счета соответствующих бюджетов (часть первая НК РФ).

**Налоговый кредит** — одна из форм изменения срока уплаты налога. Как и *инвестиционный налоговый кредит*, предоставляется заинтересованному лицу по его заявлению и оформляется договором с уполномоченным (финансовым) органом. Вместе с тем между ними имеются и различия. Налоговый кредит предоставляется на срок от трех месяцев до одного года по одному или нескольким налогам организациям и физическим лицам. Основаниями его предоставления являются обстоятельства, предусмотренные НК РФ (ст. 64, 65).

**Налогоплательщики** — организации и физические лица, на которых в соответствии с НК РФ возложена обязанность уплачивать налоги. Филиалы и иные обособленные подразделения российских организаций налогоплательщиками не признаются, однако в порядке, предусмотренном НК РФ; по месту своего нахождения исполняют обязанности организаций, в состав которых они входят (ст. 19). В Кодексе предусмотрены обязанности налогоплательщика: основная — по уплате налога — и сопутствующие ей (ст. 23), а также его права (ст. 21, 22).

**Неналоговые доходы государства** и муниципальных образований — 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.

## О

**Объект налогообложения** — один из элементов налогообложения, с которым закон связывает обязанность по уплате налога или сбора. Согласно НК РФ объектами налогообложения могут выступать операции по реализации товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иной объект, имеющий стоимостную, количественную или физическую характеристики. Каждый налог имеет самостоятельный объект налогообложения, определяемый в соответствии с частью второй НК РФ и с учетом положений ст. 38 гл. 7 НК РФ.

**Обязательное государственное страхование** — одна из форм имущественного и личного страхования, установленного законодательными актами РФ в целях обеспечения защиты интересов граждан (страхователей) при наступлении определенных

событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из средств соответствующих бюджетов. Виды, условия и порядок осуществления указанного страхования регламентируются финансово-правовыми актами в соответствии с Указом Президента РФ от 6 апреля 1994 г. «Об основных направлениях государственной политики в сфере обязательного страхования». Порядок заключения договоров обязательного страхования регулируется ГК РФ (ст. 927, 935, 936).

**Обязательное пенсионное страхование** — система 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 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»).

**Организация страхового дела** — урегулированная правовыми нормами система отношений в области страхования между страховыми организациями и органами государственного надзора за страховой деятельностью, между страховыми организациями и страхователями (юридическими и физическими лицами), а также между самими страховыми организациями. Государственно-правовое регулирование организации страховой деятельности в Российской Федерации в целом, а также организации и порядка проведения обязательного государственного страхования, обеспечения финансовой устойчивости страховщиков является предметом финансового права. Договорные отношения в сфере страхования регулируются ГК РФ (гл. 48).

**Особые экономические зоны** — к особым экономическим зонам относятся в настоящее время Калининградская и Магаданская области, где введены специальные режимы налогообложения, обусловленные целями развития производительных сил, финансового и товарного рынков указанных областей. В этих целях налогоплательщики — участники особой экономической зоны освобождаются от уплаты ряда налогов на основании федеральных законов «Об Особой экономической зоне в Магаданской области», «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

**Отчет об исполнении бюджета** — см. *Бюджетный процесс*

**П**

**Получатель бюджетных средств** — бюджетное учреждение или иная организация, имеющая право на получение бюджетных средств и использование их в соответствии с утвержденным бюджетной росписью размером по целевому назначению (ст. 161—163 БК РФ).

**Порядок защиты прав и законных интересов** субъектов финансовых правоотношений — административный (путем обжалования вышестоящему по отношению к нарушителю органу или вышестоящему должностному лицу) или судебный (в соответствии с нормами ГПК РФ и АПК РФ по подведомственности).

**Процессуальные финансово-правовые нормы** — нормы, которые 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 отрасли материальные и процессуальные нормы.

**Р**

**Распорядитель бюджетных средств** — орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным *получателям бюджетных средств*. Он составляет бюджетную роспись, определяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям, утверждает сметы доходов и расходов последних и контролирует использование ими бюджетных средств (ст. 159, 160 БК РФ).

**Расходные обязательства** — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором *обязанности* Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти и местного самоуправления, субъектам международного права средства соответствующего бюджета (ст. 6 БК РФ).

**Расходы государственного и местного бюджета** — суммы денежных средств, сосредоточенных в конкретных бюджетах и используемых в целях реализации задач и функций соответствующего государственного или муниципального образования.

В Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации» выделяются функциональная, экономическая, ведомственная и другие классификации бюджетных расходов. Разграничиваются между бюджетами разных уровней соответственно предметам ведения Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, подведомственности организаций и значения финансируемых мероприятий, учреждений.

**Ревизия** — основной метод финансового контроля, наиболее глубокое и полное обследование финансово-хозяйственной деятельности организаций с целью проверки ее законности и целесообразности. Ревизии подразделяются на несколько видов: плановые и внезапные, документальные и фактические, полные (сплошные) и выборочные (частичные) и др. Ревизия оформляется *актом ревизии*.

**Реструктуризация государственного и муниципального долга** — основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга (ст. 105 БК РФ).

**Рефинансирование государственного и муниципального долга** — одна из форм реструктуризации государственного (муниципального) долга, состоящая в эмиссии государственных (муниципальных) ценных бумаг с целью погашения задолженности по ранее выпущенным государственным (муниципальным) ценным бумагам.

## C

**Сберегательное дело** — система правоотношений между банковскими кредитными организациями, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой, по поводу привлечения на добровольной основе свободных денежных средств последних во вклады на условиях срочности и возмездности. Указанные средства размещаются банками от своего имени и за свой счет в целях получения прибыли в порядке, установленном Федеральным законом «О банках и банковской деятельности», гл. 44 ГК РФ.

**Сборы** — как составная часть системы налогов и сборов РФ — обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических

лиц, уплата которых 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) (ст. 8 НК РФ). Как и налоги, сборы зачисляются в бюджеты разных уровней.

**Смета бюджетного учреждения** (смета доходов и расходов) — финансово-плановый акт, утвержденный в порядке и форме, установленными правовыми нормами, в котором определяются поступающие в распоряжение учреждения в течение календарного года средства для текущей деятельности и развития с указанием источников доходов и целевого направления средств.

В смете должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджетной системы, 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 деятельности (ст. 161, 221 БК РФ).

**Сметно-бюджетное финансирование** — порядок выделения средств на основе смет (см.) бюджетным учреждениям из бюджетной системы для осуществления расходов, связанных с их основной деятельностью и развитием, на принципах безвозвратности и безвозмездности (как правило), целевого и эффективного использования, соблюдения финансовой дисциплины, осуществления финансирования по мере выполнения работ (услуг) и с учетом использования ранее отпущенных ассигнований. Объектами сметно-бюджетного финансирования являются деятельность учреждений социально-культурной и научной сферы, правоохранительная и судебная деятельность, мероприятия по обеспечению обороны и безопасности страны, а также деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, Президента РФ и его Администрации.

**Социальное страхование** — система отношений по государственному материальному обеспечению граждан при наступлении нетрудоспособности, старости и в иных установленных законом случаях, осуществляемого за счет средств общества и предприятий, а также частично за счет средств самих граждан,

объединенных в различные фонды (Пенсионный, Государственного социального страхования, обязательного медицинского страхования).

**Специальные налоговые режимы** — особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов *в течение определенного периода времени*, применяемый в случаях и в порядке, установленных НК РФ и принимаемыми в соответствии с ним федеральными законами. Их виды закреплены ст. 18 НК РФ и конкретизированы в разделе VIII<sup>1</sup> «Специальные налоговые режимы» части второй НК РФ (Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единий сельскохозяйственный налог) (гл.26<sup>1</sup>); Упрощенная система налогообложения (гл. 26<sup>2</sup>); Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (гл. 26<sup>3</sup>); Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции (гл. 26<sup>4</sup>)).

**Стабилизационный фонд РФ** — часть средств федерального бюджета, образующаяся за счет превышения цены на нефть над базовой ценой на нефть, подлежащая обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой (гл. 13<sup>1</sup> БК РФ; постановление Правительства РФ от 23 января 2004 г. «Об утверждении Правил перечисления в Стабилизационный фонд Российской Федерации дополнительных доходов федерального бюджета, остатков средств федерального бюджета на начало финансового года и доходов от размещения средств Стабилизационного фонда Российской Федерации»).

**Страхование** — отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплачиваемых ими страховых премий (**страховых взносов**), а также за счет иных средств страховщиков (Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации»).

**Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование** — 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 (ст. 3

Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»). Их значение как постоянного и стабильного источника финансовых ресурсов Пенсионного фонда возросло с 1 января 2002 г., когда в данный фонд перестала направлять перечисляться определенная часть (доля) ЕСН.

**Страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний** — 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 и зачисляемый в Фонд социального страхования РФ (Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»).

**Субвенция (в бюджетных правоотношениях)** — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов (ст. 6 БК РФ).

**Субсидия (в бюджетных правоотношениях)** — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов (ст. 6 БК РФ).

**Субъекты финансового права и финансовых правоотношений.** Субъект финансового права — лицо, обладающее правосубъектностью, т. е. потенциально способное быть участником финансовых правоотношений, поскольку оно наделено необходимыми правами и обязанностями. А субъект финансового правоотношения — это реальный участник конкретных правоотношений. Особенность круга субъектов финансового права состоит в том, что в него входят все три основные группы, на которые подразделяются субъекты российского права: а) государство и его территориальные подразделения, т. е. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования; б) коллективные субъекты — органы государственной власти и местного самоуправления, предприятия, организации, учреждения; в) индивидуальные субъекты (физические лица) — граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства.

**Счетная палата РФ** — постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образованный Федеральным Собранием РФ и подотчетный ему. В рамках задач, определенных законодательством, Счетная палата обладает организацион-

ной и функциональной независимостью. Ее деятельность направлена на проведение контрольно-аналитических мер в отношении намечаемых, осуществляемых и уже произведенных государственных расходов. *Объектом контроля* выступают средства федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов, федеральная собственность, состояние государственного внутреннего и внешнего долга РФ, деятельность Центрального банка РФ, других банков в части обслуживания ими федерального бюджета; деятельность Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга РФ (см. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»). Подобные органы создаются на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований.

## Т

**Таможенная пошлина** — обязательный платеж федерального уровня, взимаемый таможенными органами с декларанта при ввозе товара на таможенную территорию РФ или вывозе товара с этой территории и являющийся неотъемлемым условием такого ввоза или вывоза. Относится к одному из видов таможенных платежей (ст. 318 ТК РФ). С 1 января 2004 г. регулируется ТК РФ (разд. III «Таможенные платежи»), Законом РФ «О таможенном тарифе», Методическими указаниями о порядке применения таможенными органами положений Таможенного кодекса РФ, относящихся к таможенным платежам, приказом ГТК РФ от 25 декабря 2003 г. о таможенных сборах. Таможенная пошлина подлежит зачислению в федеральный бюджет. С 1 января 2005 г. исключена из состава федеральных налогов и сборов. В соответствии с БК РФ относится к неналоговым доходам федерального бюджета.

**Транспортный налог** — региональный прямой налог с организаций и физических лиц, на которых зарегистрированы автомобили, мотоциклы, яхты, самолеты и прочие транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения в соответствии с НК РФ (ст. 358). С 1 января 2003 г. регулируется гл. 28 НК РФ. Вводится в действие законами субъектов РФ, законодательные органы которых определяют ставку налога в пределах, установленных НК РФ (ст. 362), порядок и сроки его уплаты и форму отчетности, льготы и основания для их использования. Ставки устанавливаются в рублях с каждой лошадиной силы мощности двигателя, а с транспортных средств, не имеющих двигателей — с единицы транспортного средства.

**У**

**Управление государственным внутренним и муниципальным долгом** — совокупность финансово-правовых мероприятий, осуществляемых уполномоченным государственным (муниципальным) органом по **обеспечению** единства планирования и учета всех операций по привлечению, размещению, обслуживанию и своевременному погашению государственных и муниципальных долговых обязательств. Управление государственным долгом РФ осуществляется Правительством РФ, государственным долгом субъекта РФ — органом исполнительной власти субъекта РФ, муниципальным долгом — уполномоченным органом местного **самоуправления** (ст. 101 **БК РФ**). В России действует единая система управления государственным долгом (постановление Правительства РФ от 4 марта 1997 г. «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации»).

**Упрощенная система налогообложения** — один из видов специальных налоговых режимов, применяемых некоторыми организациями и индивидуальными предпринимателями (с **экономическими** ограничениями по видам деятельности, размеру выручки, стоимости амортизируемого имущества, численности работающих и т. п., установленными гл. 26<sup>2</sup> НК РФ). Переход к упрощенной системе налогообложения (возврат к общему режиму налогообложения) осуществляется добровольно. Объект налогообложения — доходы или доходы, уменьшенные на расходы. В случае перехода на упрощенную систему налогообложения уплачивается **единий налог**, исчисляемый по результатам хозяйственной деятельности за налоговый период, заменяющий ряд налогов (налог на прибыль организаций, доходы физических лиц, налог на имущество, ЕСН, НДС (за исключением НДС при ввозе товаров) по ставке 6% — с доходов, а с доходов, уменьшенных на величину расходов, — 15%).

**Установление налогов и сборов** — принятие законодательным органом государственной власти или представительным органом 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 государствен-

ной власти и органов местного самоуправления соответственно их компетенции, определенной НК РФ (ст. 12).

## φ

**Федеральная налоговая служба** — орган исполнительной власти, подведомственный Министерству финансов РФ, создание которого предусмотрено Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. на основе соответствующего преобразования Министерства РФ по налогам и сборам.

**Федеральная служба по финансовому мониторингу** — орган исполнительной власти, подведомственный Министерству финансов РФ. Создание его предусмотрено Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 на основе преобразования *Комитета РФ по финансовому мониторингу* (см.). Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу утверждено постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. (Российская газета. 2004. 29 июня).

**Федеральная служба страхового надзора** — орган исполнительной власти, подведомственный Министерству финансов РФ, образованный на основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. с передачей ему функций страхового надзора названного Министерства. Положение о Федеральной службе страхового надзора утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. (Российская газета. 2004. 13 июля).

**Федеральная служба финансово-бюджетного надзора** — орган исполнительной власти, подведомственный Министерству финансов РФ, созданный на основе Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. В его компетенцию переданы функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля (Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278 // Российская газета. 2004. 17 июня).

**Федеральная таможенная служба** — орган исполнительной власти, подведомственный Министерству экономического развития и торговли РФ, создание которого предусмотрено на основе преобразования Государственного таможенного комитета РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314.

**Финансирование как способ осуществления государственных или муниципальных расходов** — это урегулированное правовы-

ми 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.

Выделяются *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.

**Финансовая деятельность государства и муниципальных образований.** *Финансовая деятельность государства* — это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию своих денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержания обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовой основы деятельности государственных органов. *Финансовая деятельность муниципальных образований* — это осуществление ими функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию муниципальных (местных) денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации социально-экономических задач местного значения и обеспечения финансовой основы деятельности органов местного самоуправления. Неотъемлемым элементом финансовой деятельности государства и муниципальных образований являются функции контроля.

**Финансовая деятельность государственных и муниципальных предприятий** — выполнение ими в соответствии с предоставленными полномочиями функций по образованию, распределению и использованию денежных фондов в связи с осуществлением своих производственных и социальных задач (планирование,

распределение и использование своих финансовых ресурсов на цели производства и реализации продукции, расширения производства, на материальное поощрение работников, социально-культурные цели, создание соответствующих денежных фондов; выполнение финансовых обязательств перед государством, вышестоящими органами и банками; распределение финансовых ресурсов между своими производственными единицами и структурными подразделениями; осуществление финансового контроля на предприятии).

**Финансовая дисциплина.** Государственная финансовая дисциплина — это четкое соблюдение установленных правовыми нормами предписаний и порядка образования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов (финансовых ресурсов). Требования финансовой дисциплины распространяются не только на предприятия, организации, учреждения, граждан, но и на органы государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц.

**Финансовая система РФ** (в экономическом аспекте) — это объективно обусловленное внутреннее строение финансов, выражающееся в совокупности входящих в них взаимосвязанных звеньев (институтов), каждое из которых представляет специфическую группу финансовых отношений. В нее входят: бюджетная система, состоящая из государственных (федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации) и местных (муниципальных) бюджетов, внебюджетные целевые государственные и муниципальные (местные) денежные фонды; финансы предприятий, организаций, учреждений; финансы страхования; кредит (государственный, муниципальный и банковский).

**Финансовое право** — это отрасль российского права, нормы которой регулируют общественные отношения, возникающие в процессе образования (формирования), распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государственных и муниципальных образований, необходимых для реализации их задач. *Предметом* финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государства и муниципальных образований по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации своих задач. *Основным, определяющим методом* финансово-правового регулиро-

**вания** является императивный, проявляющийся во властных предписаниях со стороны органов государственной власти или местного самоуправления соответственно наделенным полномочиям. Однако получают развитие в сочетании с **НИМ** методы рекомендаций, согласования, договора.

**Финансово-правовая ответственность** выражается в негативных последствиях и мерах государственного принуждения, применяемых к нарушителям финансово-правовых норм. Виды и меры юридической (финансово-правовой) ответственности выражаются в санкциях финансово-правовых норм (см., например, гл. 28 БК РФ, раздел VI НК РФ). Основанием для применения **финансово-правовых** санкций является нарушение норм финансового права (см. *Финансовое правонарушение*). Финансово-правовые санкции соединяют в себе правовосстановительные и штрафные (карательные) элементы, например, налоговые санкции в форме штрафа. Помимо них за нарушения в области финансовой деятельности могут быть применены меры дисциплинарного, административного, уголовно-правового и иного воздействия, т. е. установленные нормами других отраслей права. Основанием этого являются правонарушения соответствующего характера. Финансово-правовая ответственность может рассматриваться и в позитивном аспекте как комплекс действий должного поведения субъекта права в определенной сфере.

**Финансово-правовые нормы** (нормы финансового права) — установленные государством и обеспеченные мерами государственного принуждения строго определенные правила поведения в общественных финансовых отношениях, возникающих в процессе планового образования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов и доходов, которые закрепляют юридические права и юридические обязанности их участников. В зависимости от способа воздействия на участников финансовых отношений, определяющего характер их юридических прав и обязанностей, подразделяются на обязывающие, запрещающие и уполномочивающие (управомочивающие), в зависимости от своего содержания — на материальные и процессуальные. Логическая структура нормы содержит гипотезу, диспозицию и санкцию.

**Финансовое правонарушение** — несоблюдение установленных нормами финансового права правил в области образования, рас-

пределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов и доходов.

**Финансово-правовая санкция** — см. *Финансово-правовая ответственность*

**Финансовые правоотношения** — 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. Основная особенность, которая определяет и другие отличительные черты финансовых правоотношений, заключается в том, что они возникают в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления. В связи с этим они являются разновидностью имущественных отношений, имеющих публичный характер; одной из сторон в них всегда выступает государство и его уполномоченный орган, муниципальное образование и соответствующий орган **местного** самоуправления. Все рассмотренные специфические черты в комплексе характеризуют финансовые правоотношения как *государственно-властные имущественные (денежные) отношения*.

**Финансовый контроль** — это контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных государственных и муниципальных фондов в целях эффективного социально-экономического развития страны в целом и ее регионов. Является неотъемлемой составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований и осуществляется всей системой органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе специальными контрольными органами при участии общественных организаций, трудовых коллективов и граждан.

**Финансы** — в материальном выражении представляют собой денежные фонды и доходы государства, его территориальных подразделений (субъектов Федерации, муниципальных образований), предприятий, организаций, учреждений, используемые для потребностей общества и развития производства. Точнее, это финансовые ресурсы страны. Сущность финансов проявляется в их функционировании в качестве экономического механизма. При таком подходе *финансы — это экономические денежные отношения* по формированию, распределению и использованию

денежных фондов и доходов 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. Финансам свойственны *распределительная и контрольная функции*. Помимо них называют *регулирующую и стабилизационную функции* (однако они находят свое проявление в вышеуказанных функциях).

**Фонд социального страхования РФ** — государственный социальный внебюджетный фонд, имеющий статус специализированного финансово-кредитного учреждения при Правительстве РФ. Цель его создания — государственное гарантирование системы социального страхования и усиление контроля за правильностью и эффективностью расходования средств. Источники средств — обязательные и добровольные платежи и иные поступления. К обязательным платежам относятся — ЕСН в части, подлежащей зачислению в указанный фонд, а также страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (см. федеральные законы «Об основах обязательного социального страхования», «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», Положение о фонде социального страхования, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 декабря 1994 г.). Средства фонда используются на выплату гарантированных пособий.

**Фонды обязательного медицинского страхования** — государственные социальные внебюджетные фонды, включающие Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Созданы в соответствии с Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» в целях аккумулирования финансовых средств и обеспечения стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования. Действуют на основе Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденного постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. и Положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования, утвержденного постановлением ВС

РФ от 24 февраля 1993 г. *Источниками* средств фондов выступают: ЕСН в части, подлежащей зачислению в указанные фонды; средства из федерального бюджета на выполнение федеральных программ обязательного медицинского страхования; добровольные взносы физических и юридических лиц; доходы от использования временно свободных средств Федерального фонда и т. п. Финансовые средства фондов находятся в государственной собственности РФ, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

## Ц

**Целевые государственные и местные (муниципальные) фонды** — форма образования, распределения и использования денежных средств целевого назначения для обеспечения финансирования конкретных мероприятий государства, муниципальных образований и различных ведомств. Среди них выделяются: целевые бюджетные и внебюджетные фонды, целевые фонды Правительства РФ и правительства субъектов РФ, а также отраслевые (ведомственные) фонды. Общими чертами всех целевых фондов являются: а) наличие строго определенной цели создания и функционирования; б) создание только компетентными государственными и муниципальными органами; в) регулирование их правового статуса Положением о конкретном фонде и финансово-плановым актом соответствующего уровня (законом или решением о бюджете на текущий финансовый год).

## III

**Штрафы как налоговые санкции** — см. *Финансово-правовая ответственность*

## Э

**Элементы закона о налоге** — составные части содержания закона о налоге, наличие которых требуется для признания данного налога установленным. Согласно НК РФ к ним относится определение: 1) налогоплательщиков и 2) элементов налогообложения, а именно — объекта налогообложения, налоговой базы, налогового периода, налоговой ставки, порядка исчисления и сроков уплаты налога. Помимо этих обязательных элементов в необходимых случаях в акте законодательства могут предусматриваться льготы и основания их использования налогоплательщиками (ст. 17 НК РФ).

**Эмиссия государственных и муниципальных ценных бумаг** — установленная Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» последовательность (процедура) действий эмитента по размещению ценных бумаг РФ, субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг (ст. 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг»). Эмиссия государственных и муниципальных ценных бумаг может осуществляться отдельными выпусками. Решение об эмитенте ценных бумаг РФ принимается Правительством РФ. Эмитентом федеральных ценных бумаг выступает Минфин России, ценных бумаг субъекта РФ — орган исполнительной власти субъекта РФ, ценных бумаг муниципального образования — исполнительный орган местного самоуправления.

**Эмиссия денежных знаков** — см. *Денежная эмиссия*

## **Список сокращений**

**АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации**

**БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации**

**БНА РФ — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти**

**Ведомости РСФСР — Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР**

**Ведомости РФ — Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации**

**ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации**

**КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях**

**НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации**

**САПП РФ — Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации**

**СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации**

**ТК РФ — Таможенный кодекс Российской Федерации**

**ТрК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации**

**УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации**

*Нина Ивановна Химичева,  
Елена Вячеславовна Покачалова*

## **Финансовое право**

Учебно-методический комплекс

**Издательство НОРМА**

**Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.**

**101990, Москва, Колпачный пер., 9а**

**Тел./факс (095) 921-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com**

**Internet: www.norma-verlag.com**

Подписано в печать 21.09.04

Формат 60x90/16. Бумага типографская. Гарнитура «Таймс»

Печать офсетная. Усл. печ. л. 29,0. Уч.-изд. л. 26,63

Тираж 3000 экз. Заказ № 4931.

---

Официальным дистрибутором Издательства НОРМА  
является «Издательский Дом ИНФРА·М»:  
127214, Москва, Дмитровское ш., 107

**Опт, розница, книга — почтой, доставка:**

Телефоны: (095) 485-45-44 (справки о наличии);

(095) 485-74-36 (книга - почтой);

(095) 485-74-00 (заключение договоров); (095) 485-69-44

Факс: (095) 485-53-18; 485-68-18

E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

**Мелкооптовая продажа и розница:**

Продажа со скидкой 10% для студентов и преподавателей  
осуществляется в павильоне № 411-32

«Книжной ярмарки на Тульской»

по адресу: Варшавское ш., 9

(ст. м. «Тульская», далее трамв. № 3, 35, 47  
до остановки «СтройДвор»)

---

Отпечатано с готовых диапозитивов издательства.

ОАО "Тверской полиграфический комбинат"

170024, г. Тверь, пр-т Ленина, 5. Телефон: (0822) 44-42-15

Интернет/Home page - [www.tverpk.ru](http://www.tverpk.ru) Электронная почта (E-mail) -sales@tverpk.ru

